

دور سياسات الحوكمة فى الحد من الفساد بالدول النامية

د/ أحمد أحمد زهران فرغلى
مدرس الإدارة العامة بمعهد أكتوبر العالى للاقتصاد
مدينة الثقافة والعلوم – 6 أكتوبر

لم يشهد المجتمع البشرى على امتداد عصوره وتاريخه ترابطا بين عدة قضايا مثل الفساد والحوكمة الرشيدة والفقير مثل ما شهدته بين هذه القضايا الثلاث ، حيث طالب كثير من الفلاسفة والمفكرين الحكام والأمراء والزعماء وقادة الحكم فى دولهم بوجود تبنى نظم حكم أكثر عدالة ومساواة ومشاركة وإحترام سيادة القانون والتواصل مع المواطنين وتنظيماتهم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتنظيم مشاركتهم فى صنع القرار والقبول بمطالبهم فى خضوعه وعماله وموظفيه لرقاتهم ومساءلتهم – كسبيل وحيد وناجح للحد من الفساد السياسى والاقتصادى والإدارى وتقليص مظاهر الفقر والعوز بين المواطنين وتحقيق معدلات نمو اقتصادى أفضل من الدول المناظرة التى تفتقد لتلك السياسات والخطط التى مكنت عدة دول من إقامة الحضارات وإحراز التقدم؛ بينما فشلت الدول والأمم التى رفضت الالتزام بهذه المعايير والسياسات فى خططها التنموية فى النهوض من مرحلة التخلف السياسى والاقتصادى نتيجة زيادة معدلات تفشى الفساد وتغلغله فى كافة مؤسسات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية .

لذا لم يكن من المستغرب وفقا لكثير من الدراسات المتخصصة أن يكون الفساد من أهم المشكلات التى تواجه النظام العالمى الجديد فحسب ، بل يكاد يكون المشكلة الرئيسية على الإطلاق ، إذ يحول الموارد من مجالات التنمية ، ويقوض ثقة المجتمع فى السلطة الحاكمة؛ مما أدى إلى اجتماع تقارير الخبراء الدوليين على ضرورة معالجتها فى الدول النامية إذا ما أريد تنفيذ برامج التنمية فى هذه الدول بما يمكنها من اللحاق بالدول المتقدمة . وبعد قيام الجهات والمنظمات المعنية على المستويين الوطنى والدولى بإجراء دراسات معمقة لتحديد الأسباب الرئيسية التى كانت وراء حدوث وتفشى ظاهرة الفساد فى الدول النامية ؛ اقترحت عدة دراسات منها إجراء اصلاحات هيكلية للسياسات المالية والإدارية المتبعة فى إدارة الاقتصاد والسياسات العامة بهذه الدول؛ وجاء تطبيق الحوكمة وآلياتها فى الجهاز الإدارى للدولة فى مقدمة هذه المقترحات نظرا لما تتضمنه من قيم وأدوات ضرورية للحد من مظاهر وأنشطة الفساد ومن أبرزها : الشفافية والإفصاح ؛ والمحاسبة؛ وسيادة القانون، والاستقلالية.... وغيرها .

مشكلة وأسئلة الدراسة :

تسعى الدراسة للتحقق من صحة المقولة التالية : " يودى غياب أو افتقار السياسات العامة التى تطبقها كثير من الدول النامية لآليات تطبيق قيم ومبادئ الحوكمة بشكل متكامل إلى تنامى وزيادة معدلات الفساد فى هذه الدول مما يعوق نجاح خططها التنموية وارتفاع معدلات الفقر فيها . وتقتضى الدراسة أن هناك علاقة عكسية مباشرة بين تطبيق سياسات ومعايير الحوكمة الرشيدة والحد من تفشى الفساد فى الدول النامية عموما ومنها الدول العربية ومصر على وجه الخصوص؛ فكما تمتعت سياسات ومعايير الحوكمة الرشيدة بالجودة والكفاءة العالية فى التطبيق كلما شهدنا انخفاضا ملحوظا وتراجعا ملموسا فى معدلات انتشار مظاهر الفساد عموما ومنها الفساد المالى والإدارى الحكومى على وجه الخصوص. وكما واجهت سياسات ومعايير الحوكمة الرشيدة مشكلات ومعوقات فى التطبيق كلما زادت معدلات الفساد عموما وأنماطه ومنها الفساد المالى والإدارى الحكومى فى الدول النامية عموما ومنها الدول العربية ومصر بصفة خاصة .

فمنذ حصول غالبية الدول النامية على استقلالها فى منتصف القرن العشرين تواجه اقتصادات هذه المجتمعات وخصوصا تلك تجتاز فترة أو حقبة انتقالية يشقيها السياسى الذى يتضمن التطور والإصلاح السياسى الرامى للانتقال من نمط النظم السياسية الاستبدادية غير الديمقراطية إلى فئة الأنظمة السياسية الديمقراطية المستقرة ، علاوة على الشق أو المجال الاقتصادى الذى تستهدف هذه الدول منه الانتقال من شكل أو نمط الاقتصاد الاشتراكى الذى تسيطر الحكومة على ملكيته وإدارته بشكل كلى وشامل إلى نمط وشكل

الاقتصاد الرأسمالي الحر الذي يركز على ملكية وهيمنة شركات ومؤسسات القطاع الخاص والأفراد وتكتفى الدولة والحكومة بدور " الحارس " أو المحفز والداعم والمنظم لعملية التنافس بين المؤسسات والشركات الخاصة والأفراد - وهو الأمر الذي يمثل تحدياً كبيراً يتمثل في زيادة فرص ممارسة الفساد المالي والإداري في الأجهزة والمؤسسات الحكومية ، و يساعد على ذلك تضافر أو تجمع عدة عوامل وأسباب من أبرزها : قصور وضعف بناء المؤسسات الوطنية؛ ووركاكة صياغة وكثافة التشريعات التي تعد ساحة مناسبة للطامحين للممارسة الفساد معتمدين في ذلك على الضعف الهيكلي وهشاشة استقلال وضعف منظمات المساءلة والمحاسبة وقصور البناء الهيكلي والوظيفي للمؤسسات والأجهزة القضائية في مواجهة هذا الخطر الداهم.

على ضوء ما سبق فان هذه الدراسة تطمح لمعالجة معضلة محورية في مجتمعات الدول النامية مفادها عدم وجود آليات حوكمة رشيدة وصالحة في الأجهزة والمؤسسات الإدارية الحكومية في الدول النامية ومنها مصر ؛ والتي يمكن في حال إعمال وتنفيذ معاييرها وسياساتها خفض المعدلات والمؤشرات المرتفعة والمتصاعدة لمشكلة الفساد المالي والإداري التي تعاني منها الأجهزة والمؤسسات الحكومية في كثير من الدول النامية عموماً والدول العربية منها على وجه الخصوص .

مناهج الدراسة : بالنظر إلى طبيعة الدراسة فان ذلك يتطلب استخدام أكثر من منهج وكل في موقعه المناسب، ووفق متطلبات كل قضية أو قسم منها من أجل معالجة مشكلة وقضية الدراسة؛ لذا سوف تعتمد الدراسة على مساهمات عدة مناهج واقترابات أهمها: المنهج الوصفي التحليلي *Analytical Descriptive Approach* وهذا المنهج معمول به في كثير من البحوث والدراسات ، خاصة تلك التي تتناول ظواهر اجتماعية لها أبعاداً إدارية تنظيمية وسياسية أيديولوجية واقتصادية مالية تتعلق بالممارسات اليومية للمواطنين مع الأجهزة والمؤسسات الخدمية الحكومية ، حيث تم الاطلاع على عدد من البحوث والدراسات المنشورة في الدوريات والمجلات العلمية المتخصصة ، وكذلك المنشورة على شبكة الانترنت ، علاوة على تتبع مساهمات الباحثين والمتخصصين في موضوعي مبادئ ومعايير الحوكمة والحد من الفساد عموماً ؛ بالإضافة إلى الاطلاع على آليات وقواعد الحوكمة الصادرة عن المنظمات والهيئات العالمية والمحلية؛ وكذلك التعرف من خلال المنهج على الاتفاقيات الدولية والتشريعات المحلية للتعامل معهما ، واخضاعها للتحليل والمناقشة بما يخدم أهداف البحث ، ومن ثم اقتراح بعض التوصيات للقطاع الحكومي في الدول النامية عموماً والدول العربية على وجه الخصوص.

وكذلك المنهج الاستقرائي الذي يتم استخدامه في التحليل المعمق والتقييم الدقيق للجهود الوطنية والدولية من أجل الربط بين النظرية والتطبيق لموضوع دور الحوكمة وتطبيقات مبادئها ومعاييرها للحد من الفساد المالي والإداري في الأجهزة والمؤسسات الخدمية الحكومية وبما يعزز من فرص هذه الدول في تحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي وبالتالي لحاقها بالدول المتقدمة ؛ علاوة على استخلاص الدروس وتقديم المقترحات اللازمة لصانع القرار السياسي والإداري في مصر للتغلب على معوقات ومشكلات تطبيق مبادئ ومعايير الحوكمة الرشيدة للحد من مظاهر ومؤشرات الفساد المالي والإداري بالأجهزة والمؤسسات الحكومية .

هدف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على مفهوم حوكمة الأجهزة والمؤسسات الحكومية ونشأتها وأهميتها ومبرراتها ، وكذلك استعراض أهم آلياتها ومبادئها للحد من انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري داخل هذه الأجهزة والمؤسسات باعتبارها أبرز دعائم تحقيق مواجهة هذه الظاهرة المعيقة للتنمية السياسية والاقتصادية. كما أنه يهدف إلى رصد تجارب الدول النامية المتعددة للحد من خطر الفساد المالي والإداري باستخدام سياسات الحوكمة، التوقف لتقييم أثر فعالية هذه السياسات ولماذا نجحت في دول معينة وأخفقت في دول أخرى في تحقيق النتائج المرجوة منها ؟ مع العناية بتخصيص جزء من التحليل للتجربة المصرية في هذا الشأن للوقوف على أسباب وعوامل الضعف والقصور وطرح التوصيات والمقترحات اللازمة لضمان معالجتها بما يعود بالمنفعة على المواطنين وعلى العاملين بالأجهزة والمؤسسات الحكومية وعلى الاقتصاد الوطنى بشكل شامل وكامل .

أهمية وتقسيم الدراسة :

تستمد هذه الدراسة أهميتها من عدة اعتبارات أهمها ما يلي :

الأول ، هو خطورة الفساد المالي والإداري الذي استشرى في الأجهزة والمؤسسات الإدارية الحكومية عموماً ومنها تلك الأجهزة والمؤسسات الحكومية الخدمية ذات الارتباط والتواصل اليومي مع المواطنين ، وما يستتبعه ذلك من تداعيات سلبية ومدمرة للإقتصاد القومي ومن ثم انتقال آثارها السلبية إلى المجتمع بأسره .

الثاني ، يتعلق بتنامي وكثرة الاهتمام بموضوع الحوكمة الرشيدة وتطبيقاتها في الأجهزة الحكومية بعد نجاح تطبيقها في قطاعي البنوك والشركات الخاصة في السنوات الأخيرة ، وكون أسسها ومبادئها وآلياتها أصبحت تتمتع بدعم وقبول في التطبيق على المستوى الدولي وعلى النطاق الإقليمي بصفة عامة ، وعلى المجتمع الداخلي والوطني بصفة خاصة . وإن الإيمان بهذه المبادئ والقيم والمعايير وتطبيقاتها يؤدي إلى النجاح في إنجاز درجات ومراتب متقدمة في الالتزام بتنفيذ معايير النزاهة وتطبيق ضوابط العدالة وسيادة القانون وزيادة درجات المشاركة للمواطنين وتنظيماتهم الاجتماعية والسياسية، وكذلك منح الأجهزة والمؤسسات الرقابية المتخصصة حق مساءلة العاملين وقياداتهم في هذه المؤسسات ، ومن ثم ضمان وصيانة ممتلكات الدولة وجميع الفئات والتنظيمات الموجودة فيها ، وخفض معدلات ودرجات انتشار وأشكال الفساد المالي والإداري ، الذي ينصرف إلى استخدام وتوظيف السلطات والوظائف العامة لتحقيق مكاسب شخصية أو فردية للفاستدين أو الآخرين يرتبطون معهم بمصالح ومنافع خاصة ، مما يقود في النهاية إلى ارتفاع معدلات جودة وأداء العاملين وتقديم الخدمات في هذه المؤسسات الحكومية وزيادة أنشطتها ومهامها؛ وبالتالي امتدادها وانتشارها وتدبير فرص التوظيف الجديدة للباحثين عنها وتحسين جودة وكفاءة الخدمات المقدمة منها للمواطنين.

الثالث : وهو الذي يتعلق بالحالة العربية تحديداً وازدياد التطلعات عقب ثورات الربيع العربي في عام 2011 نحو تحقيق مطالب المواطنين في " العيش والحرية والعدالة الاجتماعية " وهو ما يستدعي ضرورة الحد من مظاهر الفساد المالي والإداري في الأجهزة الحكومية المصرية بعد رصده والتعرف على بيان أسباب حدوثه ونتائجه ، ومن ثم التطرق إلى دور آليات الحوكمة في الحد منه .

لذا ولتحقيق أهداف الدراسة تم تقسيمها لعدة أقسام خصص الأول منها :لتحليل مفهوم الفساد وأنواعه ومسببات انتشار الفساد المالي والإداري في الأجهزة والمؤسسات الحكومية بالدول النامية ؛ بينما يعكف القسم الثاني على استعراض تعريف ومؤشرات وآليات الحوكمة للحد من الفساد؛ أما القسم الثالث فقد تم تخصيصه لشرح العوامل والأسباب الدافعة لتطبيق آليات وسياسات الحوكمة للحد من الفساد المالي والإداري الحكومي في الدول النامية عموماً وفي الدول العربية بصفة خاصة ؛ وتعرض الخاتمة لأهم المقترحات والتوصيات اللازمة للتغلب على معوقات تطبيق الحوكمة والحد من الفساد في الدول النامية عموماً وفي الدول العربية على وجه الخصوص .

أولاً: مفهوم الفساد المالي والإداري الحكومي وأسبابه

1- تعريف مفهوم الفساد لغةً ومصطلحاً :

وردت كلمة مصطلح الفساد في معاجم اللغة العربية ومنها معجم المعاني الجامع في موقعه على شبكة الانترنت: أصل الكلمة هو الفعل (فسد) والذي يعنى فساد الشيء يفسد بضم السين (فسادا) فهو فاسد وغير صالح للاستخدام، وبالتالي فإن المفسدة هي ضد المصلحة؛ وكذلك يذهب البعض إلى أن المقصود بالفساد هو إحداث الأضرار والفساد ونشر الخراب في الأرض، وأيضاً عرفه البعض بأنه سلوك أو عادات شريفة أو خبيثة؛ وكذلك يتضمن الفساد إلى جانب ما سبق إلحاق الضرر بالغير..... وغيرها من الصور والأشكال⁽¹⁾ .

ويواجه مصطلح الفساد ما تواجهه المصطلحات الاجتماعية والسياسية والإدارية عموماً من كثرة الاجتهادات للباحثين والمتخصصين في تقديم تعاريف عديدة له ، إذ لا يوجد تعريف واحد محدد له ، ومع ذلك يلاحظ أنها تمحورت جميعها على مضمون واحد وهو: إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية .

⁽¹⁾ تم الرجوع في ذلك إلى موقع معجم المعاني الجامع على شبكة الانترنت :

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF/>

كما اختلف الكتاب والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد على وضع أو تبني تعريف محدد له ، فقد قصد به البعض بأنه (2): (الانحراف في استعمال السلطة العامة او الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة)؛ بينما ذهب آخرون إلى أنه (3): (الإضرار بالأدوار أو الموارد العامة سعياً لتحقيق فوائد خاصة بالقائمين بالعمل) ، في حين ألمح البعض بأنه (4): (استعمال وتوظيف علاقات التأثير والنفوذ المرتبط بالوظائف العامة لجنى أرباح أو مكاسب ذاتية خاصة تضم كل أصناف وأشكال الرشاوى المادية والمعنوية المقدمة للموظفين والمديرين على المستوى المحلى أو المستوى المركزى ؛ ويستبعد أنصار هذا الرأى الرشاوى التي تجرى بين مؤسسات وشركات القطاع الخاص بعضها البعض) ؛ أما البنك الدولي فقد استقر بدءاً من تقرير التنمية الصادر عام 1997 على أنه (5) : (كل سلوك أو مسلك ينطوى على سوء استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق وحيازة مكاسب خاصة) .

وحاول بعض المفكرين تقديم تعريف آخر عن مفردات وكلمات ومضمون التعريفات السابقة سلفاً فذكر أن المقصود بالفساد هو (6) : عدم الالتزام بالضوابط والمواثيق والقيم الأخلاقية السليمة وغياب أو تخييب الضوابط التي يجب ان تحكم السلوك، ومخالفة الشروط الموضوعة للعمل وبالتالي ممارسة كل ما يتعارض مع هذه وتلك) . وعندنا فان الفساد هو الانحراف بالسلطة الممنوحة عما قصد من اعطائها لتحقيق مكاسب غير مشروعة.

وقد تبنت التعاريف السابقة أن الفساد هو اساءة استعمال(السلطة العامة) ؛ فهي تقصر الفساد على القطاع العام ، في حين ان الفساد قد يكون اكثر ظهورا واثرا في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدنى .. أما منظمة الشفافية الدولية (7) فقد رأت الفساد بانه :- (اساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة) فهو توظيف السلطة الممنوحة سواء كانت في الأجهزة الحكومية او الخاصة لتحقيق مكاسب شخصية ، ولا يجب أن تكون هذه المكاسب او المنافع الخاصة التي يستهدفها الفاسد ان تكون لمصلحته الخاصة فقط ، بل يمكن أن تمتد لأحد افراد عائلته او لقریب او صديق او لمؤسسة او حزب او منظمة او ملشياً يتعاطف معها أو ينضم إليها.

وعموما فان الفساد كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والادارية المشبوهة والمريبة ، ويشمل مساحة واسعة من الاعمال والتصرفات غير الشرعية ، فهو ظاهرة معقدة تنتشعب اسبابها وتتنوع اثارها ، وتشمل أنواعا مختلفة من انماط السلوك الشاذة أهمها: التهرب والمساعدة على التهرب من دفع الضرائب العامة ؛ و الوساطة ؛ وتسريب المعلومات ؛ وتفضيل ذوي الصلات والقربى في الإلتحاق والتعيينات بالوظائف الحكومية والعامة ؛ وكذلك تفضيل ذوي الصلات والقربى في الحصول على المناقصات

²) Anthony Lanyi(editor), **AN ANTICORRUPTION READER: SUPPLEMENTAL SOURCES ON TRANSPARENCY,ACCOUNTABILITY, PREVENTION, ENFORCEMENT & EDUCATION**, United States Agency for International Development (USAID) & IRIS Center ,University of Maryland , August 2005: www.irisprojects.umd.edu/anticorruption

³) Vitor Gaspar and Sean Hagan, **Corruption: Costs and Mitigating Strategies** , Prepared by a Staff Team from the Fiscal Affairs Department and the Legal Department, IMF. SDN 5/16 MAY 2016.P.6.

⁴ عبد العال الديري ، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية والدولية دراسة قانونية تطبيقية مقارنة، (الناشر: المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2012) . ص ص.5-7.

⁵ ورد تعريف البنك الدولي فى : دانييل كوفمان وآرت كرائى وبابلو زويدو- لوباتون، " الفساد العالمى والبحث عن المسببات " (الناشر: صندوق النقد الدولي)، **مجلة التمويل والتنمية**، المجلد 37 ، العدد (2) يونيو 2000. ص ص.10-11. وراجع أيضا فى ذلك تقرير البنك الدولي السنوى عن الإدارة الاقتصادية والحد من الفقر والصادر فى سبتمبر 1997:

- THE WORLD BANK, Poverty Reduction and Economic Management , New York & Geniva ,S eptmber 19 97 . pp.17-18.

⁶) Jose I. Rodriguez-Sanchez, Understanding the Problems and Obstacles of Corruption in Mexico, RICE UNIVERSITY'S BAKER INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY , **ISSUE BRIEF** , 09.13.2018.pp.3-6.

⁷) Daphnee Iglesias , **Open Data and the fight against corruption in Brazil**, Transparency International 2017. www.transparency.org .pp.5-26.

والعطاءات وكافة أنماط العقود الحكومية ؛ والمزاجية في إصدار القرارات الادارية دون التقيد بالقوانين والانظمة الإدارية الحكومية؛ و الحصول على عمولات ونسب مالية من قيمة العقود الحكومية مقابل اسناد العقود او المناقصات لأفراد أو مؤسسات محددة ؛ و الاهمال الجسيم بما يلحق ضررا جسيما بالملكات والأموال العامة (8).

إلى جانب ما سبق هناك عدة صور وأشكال أخرى للفساد تشمل ما يلي (9) : الرشوة؛ والاختلاس ؛ و استغلال النفوذ ؛ والابتزاز والذي يستهدف اجبار الاشخاص على تقديم مبالغ مالية معينة بالتهديد او العنف والترهيب ؛ وإهدار المال العام ؛ و توظيف الاموال العامة لغير ما خصصت له ، اما للمصلحة الخاصة او لمصلحة فرد او مؤسسة او حزب او جماعة.

ويتعين التنويه إلى أن الفساد لا يتعلق أو يرتبط بمؤسسات وأجهزة السلطة التنفيذية الإدارية الحكومية فقط ، بل يمكن ان يظهر في مجالات عمل السلطة التشريعية من خلال (10) : وقف تنفيذ المشروعات والعقود الحكومية بغرض أو بهدف المساومة المالية على حصة من عائد أو تكلفة هذه المشروعات مثلا ، او في شغل الوظائف والمناصب الحكومية على اعتبارات حزبية أو طائفية أو وفقا لمعايير أو قيم الولاء السياسي أو الإثني بغض النظر عن اعتبارات أو عناصر الجدارة أو الكفاءة أو الاختصاص . بالإضافة إلى ظهورها بشكل صارخ في المؤسسات والمجالس المستقلة أو التي يفترض فيها الاستقلالية في العمل والقيام بالوظائف والأهداف الخاصة بها والتي من بينها المؤسسات الرقابية او المتخصصة في الحد من الفساد ومطاردة الفاسدين وأهمها: الفئات والعناصر المعنية بالتحقيقات من رجال الضبط والتحريرات والمباحث المتخصصة في الأموال العامة وضباط الشرطة والنيابة العامة والقضاة وموظفيهم العاملين في مجال حماية المال والممتلكات العامة والحكومية(11).

تذهب كثير من الدراسات والتقارير الدولية المتخصصة إلى أنه ليست هناك علاقة مباشرة بين أنماط وأشكال نظم الحكم السياسية والفساد ، فوفقا لها فإن الفساد موجود في دول أنظمتها ديكتاتورية كما هو موجود في دول أنظمتها ديمقراطية ، إلا أن الأنظمة غير الديمقراطية تعد حاضنة صالحة للفساد أكثر من الانظمة الديمقراطية من الناحية النظرية ، لان الاخيرة (أي الانظمة الديمقراطية) تمتلك العديد من الأجهزة ذات الصلاحيات والسلطات المتوازية والمستقلة ، كما توفر الانتخابات الحرة والنزيهة والتداول السلمي للسلطة وحرية الرأي والتعبير والصحافة حرة والقضاء المستقل المحايد العادل والكفء(12)؛ لذا فإن احتمالات وقوع أو حدوث عمليات الفساد المالي والإداري الحكومي عملية صعبة او خطيرة ذات نتائج غير مضمونة في ظل الاعتبارات السابق ذكرها جميعا .

2- السمات والأنماط المتعددة للفساد الإداري والمالي الحكومي :

يرى بعض الباحثين والدارسين أن قضية الفساد الحكومي بشقيه المالي والإداري هي قضية طبيعية في الدول التي تتبنى نظام اقتصاد السوق المفتوح حيث تتباين مستويات وأشكال هذا النوع من الفساد تبعا لتباين وتميز

⁸) Norman Abjorensen, **Implications of the G20 :Action Plan for the Asia-Pacific Region Combating Corruption**, Konrad-Adenauer-Stiftung, Japan Office, Tokyo, 2014. Pp. 15-34. & Ruslan Codreanu, Mathias Jopp, Victor Lutenco, Eremei Priseajniuc, Martin Sieg, **Civil Society and the Fight against Corruption: Promoting effective Anti-Corruption Policies by Reforming the Public Sector and Law Enforcement Authorities**, IEP Research Papers on Eastern Europe and Central Asia, berlin, 2016: www.iep-berlin.de pp.5-9.

⁹ عرض السفير الدكتور منير زهران أنماط وأشكال الفساد التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ؛ في : السفير الدكتور منير زهران ؛ **أفة الفساد وكيفية القضاء عليها** ؛ المجلس المصري للشئون الخارجية ، القاهرة ؛ 2015. ص ص. 8-7.

¹⁰) the International Anti-Corruption Academy (IACA), **PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN THE EURASIAN REGION**, Summary Report of IACA's Tailor-Made Anti-Corruption Course for Experts from Russia, Armenia, Belarus, Kazakhstan, and Kyrgyzstan 23 - 25 September 2019, IACA, Laxenburg, 2020. Pp.17-22.

¹¹) Farida Faisal & A.R. Jafri, **Corruption as a Source of Failure of Good Governance and Management in Pakistan: Proposed Remedial Measures**, *JPUHS*, Vol.30, No.1, January - June, 2017.pp.57-65.

¹²) Michael T. Rock , **Corruption and Democracy** , *DESA Working Paper*, No. 55, August 2007: pp. 4-7. <http://www.un.org/esa/desa/papers>

مستويات وترتيب مؤسسات كيان الدولة ذاتها. بينما تكون الصورة مختلفة تماما في المجتمعات المتخلفة والنامية حيث ترتفع معدلات انتشار الفساد المالي والإدارى الحكومى فى أجهزة وقطاعات هذه الدول؛ إلى جانب الانخفاض الشديد والملموس لمستويات الرفاهية الاجتماعية لدى غالبية فئات المواطنين؛ وهو ما يكمن ربطه بأسباب وتفشى قضايا مستوى التخلف وارتفاع أعداد وفئات العاطلين عن العمل بهذه المجتمعات؛ حيث إن انتشار الفساد بنوعيه المالي والإدارى يتغلغل في الفئات التي تشكل البنية التحتية للمجتمع والدولة، وهو ما يستتبع إزدياد انتشار وتوسع أنماطه وأشكاله في الأجهزة الوظيفية للخدمة المدنية الحكومية وكذلك في مفاصل ومراكز حركة ونشاط العلاقات المجتمعية مما يتسبب في انخفاض وتراجع القوى الدافعة لتطور هذه المجتمعات وبالتالي يحد من ثمار والآثار الإيجابية لعملية النهضة والنمو الاقتصادي.

ووفقا لبعض الباحثين والدراسات المتخصصة يحدث الفساد الحكومى عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة أو إنهاء خدمة أو طلب يقع في دائرة اختصاصه مقابل الحصول على مزايا مالية أو معنوية. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة؛ وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطوق (المحسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرة⁽¹³⁾. على ضوء ما سبق يذهب الباحثون إلى أن الفساد الحكومى له أدواته وطرق عمله وبالتالي نتائجه وسلبياته الكثيرة والهائلة التي يكون لها تأثيرا كبيرا على مكونات وفئات هذه وأفعال وتصرفات وكافة سلوكيات الأفراد وفاعلية الأداء الاقتصادي وتعيد تشكيل (منظومة القيم الحاكمة له)؛ وهناك وسيلتان جوهريتان من وسائل وطرق تأثير الفساد المالي والإدارى الحكومى⁽¹⁴⁾:

أ- السيطرة التامة والمحكمة على الأموال العامة و السعى للوصول إلى المواقع والأماكن الوظيفية القيادية لحجزها لشغل الأقارب من الدرجات الأولى لها أو للأبناء والأقارب من العائلة أو المحيط الاجتماعي أو الأسرى. ويمكننا تسمية هذا الشكل من الفساد بالفساد الأصغر أو الأقل؛ وهو نوع أو شكل مناقض أو مختلف تماما عن نوع آخر من من الفساد يطلق عليه ببعض الباحثين والمتخصصين عن الفساد الأكبر أو الأعظم والذي يعتمد بالأساس أو يهدف للدخول في عالم "الصفقات الكبرى" لمجالات أو لقطاعات: أنشطة المقاولات والإسكان والتعمير وتجارة السلاح تجارة الجملة للسلع الغذائية التموينية، وتشير هذه الدراسات علاوة على رصد بعض عمليات هذا النمط أو الشكل في قمة المستويين السياسي والبيروقراطي؛ مع ضرورة التنويه إلى النمط أو النوع الأول يمكن أن يكون منفصلا بشكل أو آخر عن النوع الثاني أو يرجح أن تنشأ بينهما درجة مرتفعة من التفاعل والتداخل. إذ عادة ما يصاحب (الفساد السياسي) فساد الأموال حين يستخدم المفسدون الوظائف البيروقراطية القيادية التي يشغلونها كمصدر لتحقيق ثروات مالية متعاطمة أو مرتفعة⁽¹⁵⁾.

ب- وسيلة أو طريقة تقديم (الرشاوى) أو (التهنئة) أو (التحية) أو (الشاي) إلى العاملين وأعضاء الجهة أو الإدارة مقدمة الخدمات للمواطنين في الأجهزة والمؤسسات الحكومية المدنية، وفي القطاع الإدارى الحكومى أو العمومى لتيسير الإجراءات الخاصة بإبرام وتوقيع الصفقات وتسهيل الإجراءات واستخراج التراخيص اللازمة لمشروعات لرجال الأعمال والشركات الأجنبية القائمة بالاستثمار في هذه الدول.

كذلك فإنه يمكن القول أن الفساد هو بشكل أو بآخر، العملية التي يتم من خلالها المساعي للحصول على الأموال والأصول المادية بطرق غير مشروعة أو غير قانونية رسمية من خلال المعاملات المالية والإدارية الخدمية مع أجهزة ومؤسسات الخدمة المدنية الحكومية بالدولة، كما أنه أيضا يمكن أن هروبا من تقديم أو دفع الأموال والرسوم المالية الحكومية نظير أو لقاء الحصول على الخدمات الحكومية. وقد تتم هذه العمليات إما في شكل دفع أموال مباشرة وخاصة للفسادين في الأجهزة والمؤسسات الحكومية الإدارية في إطار المعاملات أو التعاملات شبه اليومية أو الدورية التي يتم إجراؤها بين موظفي الخدمة المدنية الحكومية وبين أفراد أو جماعات تابعة للقطاع الخاص أو لعامة المواطنين وبالتالي فإن موظفي الأجهزة المدنية الحكومية هم الطرف

¹³) Wu, X., 2005. Corporate Governance and Corruption: A Cross-Country Analysis. Governance: An International Journal of Policy, *Administration and Institutions*, vol.18, No. (2), pp.151-157.

¹⁴) Nicholas Tarling, (Edit.) , *Corruption and Good Governance in Asia*, Routledge studies in the modern history of Asia, New York, 2005. Pp.12-18.

¹⁵) George T. Abed Sanjeev Gupta (Editors) , *Governance, Corruption, Economic Performance* ,International Monetary Fund ,Washington, D.C. 2002 .pp.38-43. ي

الرئيسى فى هذه العملية باعتبارهم متلقين لأموال الفساد أما المواطنون أو الأفراد أو ممثلو الشركات الخاصة فهم الطرف الثانى الذى يقوم بتقديم أموال وهبات وموارد عملية الفساد⁽¹⁶⁾ .

يتبين مما عرضنا له أن الإطار العام للفساد فى الجهاز الإدارى الحكومى يستند على قيام العاملون والموظفون فيه بالاستخدام غير القانونى أو الشرعى للصلاحيات والسلطات الممنوحة لهم بحكم عملهم فى تحقيق مكاسب ومزايا مادية كبيرة نتيجة إخلالهم العمدى أو المتعمد بواجبات ومهام أعمالهم بشكل أو طرق يستفيد منها آخرون يتعاملون معهم سواء مواطنون أو مندوبون لشركات القطاع الخاص أو امستثمرون محليون أو أجانب. كذلك فإنه يمكن القول أن الفساد هو بشكل أو بآخر، عملية تحايل لكسب أموال وأصول بدون وجه حق، من التعاملات مع الدولة، فهو أيضا تحايل لتفادى دفع أموال الدولة. وهذا التحايل يتضمن دفع الرشوة كمحور لعملية الفساد التى تتم على تخوم أو نقاط التماس بين القطاع الخاص والدولة ويكون طرفيها هم موظفى الدولة والمسؤولين السياسيين ورجال الأعمال.

ويرى بعض الباحثين فى البنك الدولى أن الفساد عامة هو عرض من أعراض سوء التنظيم والإدارة. ورغم أن سوء التنظيم والإدارة ضروريان لانتشار الفساد، إلا أن الفساد فى الأصل عرض من أعراض الرغبة فى الاستحواذ والتملك للمال والجاه والسلطة، وهذه الرغبة عندما لا تقترن بالقدرة على التحقق بالوسائل الشرعية هى التى تخلق الحوافز والبواعث النفسية لاختراق القوانين بغرض تحقيق الكسب والثروات بشكل غير مشروع، أى تخلق الفساد الذى يتطلب حدوثه أن تكون هناك درجات من سوء التنظيم والإدارة يمكن النفاذ عبرها لاختراق القوانين والأطر الشرعية، ويتطلب الفساد كى ينتشر ويتفاقم أن يكون هناك غياب للشفافية والمساءلة، هذا الغياب الذى يتيح انتشار الفساد بصفة خاصة فى الدول التى لا تعرف تداول السلطة السياسية⁽¹⁷⁾.

وهناك اتجاه فى تعريف الفساد وفقا للمدارس الفلسفية التى تناولت موضوع الفساد الإدارى، والتى يلاحظ اختلافها فى تعريف المصطلح ؛ والذى قد يعود سببه إلى اختلاف أفكار وثقافات وتوجهات رواد هذه المدارس من الكتاب والمنظرين والعلماء. حيث عرف الفساد الإدارى بصورة عامة على أنه " التأثير غير المشروع فى القرارات العامة ". كما جاء فى تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد الإدارى بأنه " كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة ذاتية لنفسه أو جماعته " إلا أن أغلب التعاريف جاءت متفقة وبشكل كبير على سوء هذه الظاهرة والآثار السلبية التى تتركها فى كل مستويات الحكومة ومؤسساتها وهياكلها التنظيمية وتعتبر هذه الظاهرة وبائية فى معظم دول العالم⁽¹⁸⁾.

ويمكن من التعريفات والتحليل السابق تعريف الفساد المالى والإدارى بأنه "ظاهرة سلبية تنقش داخل الأجهزة الإدارية عموما والأجهزة المحلية على وجه الخصوص ، ولها أشكال عديدة تتحدد تلك الأشكال نتيجة للثقافة السائدة فى المجتمع والمنظمة والنظام القيمي وتقترن بمظاهر متنوعة كالرشوة وعلاقات القرابة والوساطة والصدقة تنشأ بفعل مسببات مختلفة هدفها الأساس وغايتها الرئيسية إحداث انحراف فى المسار الصحيح للجهاز الإدارى لتحقيق أهداف غير مشروعة فردية أو جماعية ". لذا توصف ظاهرة الفساد الإدارى بأنها⁽¹⁹⁾:

أ) ظاهرة سيئة تؤدي إلى إساءة استعمال السلطة الرسمية ومخالفة الأنظمة والقوانين والمعايير الأخلاقية.
ب) ظاهرة تؤثر على أهداف المصلحة العامة نتيجة لتأثيرها السلبي فى النظام الإدارى .

¹⁶) Joseph Patrick Ganahl, **Corruption, Good Governance, and the African State A Critical Analysis of the Political-Economic Foundations of Corruption in Sub-Saharan Africa** , Potsdam University Press, 2013.pp. 85- 89.

¹⁷) Benjamin A. Olken, & Rohini Pande, **Corruption in Developing Countries**, Harvard University press, August 2011.pp.23- 24.

¹⁸) Nicole Nicole Daphnis, Karolis Tankunas, Mariam Apriashvili and Antonio Greco , **Empirical Study of Anti-Corruption Policies and Practices in Nordic Countries**, NORDIC COUNCIL OF MINISTERS, 2020. p.6.

¹⁹) Iremiren Benjamin Akhigbe, **Governance, Corruption and Economic Development: Reflections on Corruption and Anti-Corruption Initiatives in Nigeria**, A Doctoral Thesis Submitted in partial fulfilment of the requirements for the award of Doctor of Philosophy of Loughborough University, 17/11/2018. Pp.45-49.

ج) ظاهرة نتجت عن انحرافات سلبية؛ وبالتالي فهي تولد إفرزات سلبية على النظام الإداري قد يتحمل أعباءها الموظفون والجمهور .

د) ظاهرة سلبية قد تحدث بشكل فردي أو جماعي .

هـ) ظاهرة تهدف إلى إحداث انحراف في المسار الصحيح للنظام الإداري لتحقيق أغراض غير مشروعة.

و) ظاهرة سلبية قد تحقق عوائد غير شرعية للشخص الذي يمارسها وليس بالضرورة إن تكون هذه العوائد مالية .

ووفقا لحجم ومدى انتشار ظاهرة الفساد في المجتمع اتجه بعض المتخصصين إلى التمييز بين فساد الموظفين الكبار وفساد الموظفين الصغار في الجهاز الإداري الحكومي (20)، من ناحيتنا نرى أن هذا التقسيم قريب الشبه بتقسيم الفساد إلى فساد كبير وفساد صغير ، ولكنه يتباين عنه في عدة أسس جوهرية ، حيث جرى ويتم فساد الموظفين الكبار برشاوى مالية كبيرة من الأموال العامة وهو الذي يقع غالبا فيما تجر به الدولة من مناقصات أو مزايدات حكومية تتقدم لها العديد من المؤسسات والشركات الخاصة، أما الفساد المرتبط بالموظفين الصغار فهو غالبا ما يكون بمبالغ مالية صغيرة يجري دفعها من أموال المواطنين الخاصة وليس من أموال القطاع الحكومي. ويعد الفساد الخاص بالموظفين الكبار من أخطر وأكثر أنواع وأشكال الفساد اثرا لأنه يتم بمبالغ كبيرة وتكون الأموال العامة محلا له مما يضر بالاقتصاد الوطني ويتسبب في تدنى وتراجع مستويات التنمية ومن تقديم الخدمات العامة للمواطنين بالجودة والكفاءة والتوقيتات المطلوبة(21)، أما الفساد الذي يقع من الموظفين الصغار فهو أقل خطرا على الاقتصاد الوطني والتنمية لأنه لا يجري على المال العام بل يكون من أموال المواطنين كأصول على الرشوة لانجاز المعاملات أو تسريعها وهو غالبا ما يتم بمبالغ بسيطة وزهيدة مقارنة بتداعيات التأخر في إنجاز هذه الخدمات أو عدم تقديمها على الإطلاق.

ينبغي التحذير من أن خطورة فساد الموظفين الصغار تكون أو تتمثل في كثرة عملياته وانتشاره السريع في كافة المؤسسات الحكومية وبين أفراد المجتمع المتعاملين مع هذه المؤسسات ؛ مما يصعب من ضعف عمليات وإجراءات معالجته أو التعامل معه بوسائل الرقابة والملاحقة الجزائية ، حيث لا تنفع في ملاحقته وسائل مكافحة الفساد التي يطلق عليها " الفردية الأثر" ، مما يوجب الاعتماد على الآليات والوسائل العامة الأثر لمكافحة الفساد ومواجهته (22) والتي من أهمها: التوكيد على توافر شروط النزاهة في الموظفين الجدد؛ وتيسير العمليات و الإجراءات الإدارية الحكومية والتوسيع في تقديم الخدمات الكترونيا مما يحد من التواصل والتعامل المباشر بين طالبي الخدمات الحكومية ومقدموها من أجهزة الخدمة المدنية الحكومية ؛ وحظر تواصل الموظفين بالمراجعين وأعمالين بالمؤسسات الرقابية؛ ونشر ثقافة النزاهة وقيم التدين لدى الموظفين والمواطنين باعتبارها خط الدفاع الأول ضد انتشار الفساد بمختلف أنواعه وأشكاله.

3- أسباب الفساد المالي والإداري الحكومي وتداعياته :

يتفق الباحثون والمتخصصون في دراسة ظاهرة الفساد عموما على تضافر عدة أسباب متشعبة ومتداخلة ومعقدة التفشي هذه الظاهرة في الدول النامية عموما ؛ أهمها ما يلي (23): غياب العدالة الاجتماعية واختلال موازين توزيع الثروة على أفراد المجتمع ، وغلبة الشعور بالغبين لدى غالبية أفراد الجهاز الإداري الحكومي مما يدفع ببعضهم إلى ابتداع وسائل التهرب والارتشاء واختلاس الأموال العامة كمحاولة فردية أو منظمة غير

20) ورد تقسيم الفساد إلى نوعين لكل منهما أدواته في الدراسة القيمة التالية :

Sarah Bracking, **Governance and Corruption**, Annual Law & International Development Training Programme , College of Law, London, 27th November 2010. Pp.7-12.

21) الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والحوكمة ؛ الاستراتيجية الوطنية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد 2016-2020؛ تونس 2016 . ص ص. 7- 8. وكذلك : السيد محمد الطاهر الحمدي؛ جرائم الفساد في القطاعين العام والخاص، دراسة غير منشورة ، المعهد الأعلى للقضاء، تونس، 2013. ص ص.17-20.

22) Sarah Bracking, **Governance and Corruption**:OPCIT., P.13.

23) Elodie Beth-Seo & Samuel De Jaegere , Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What doesn't and Why? : **Lessons learned from the Asia-Pacific region**, United Nations Development Programme, Bangkok Regional Hub, Bangkok, 2015.pp.79- 82.

مشروعة لاعادة التوازن المفقود⁽²⁴⁾. وضعف البناء القيمي ولانتماء للوطن ؛ وضعف الضوابط الاخلاقية في مؤسسات الدولة والمجتمع عموما مما يؤدي الى تغليب المصلحة الفردية على المصلحة العامة وتدنى الأحوال والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي ترجح توجه فئة الفاسدين في الجهاز الحكومي الى الافراط في الفردية مع تنامي سطوة التأثير المادي على المجتمع . وضعف وسائل المساءلة بكل او معظم صورها ، وهو إما نتيجة غياب تطبيق القوانين أي أن المنظومة القانونية لا تتضمن تنظيما لاليات المساءلة فلا وجود لرقابة دستورية او مساءلة برلمانية ولا وجود لمؤسسات للرقابة الداخلية ... وقد تكون المساءلة منظمة قانونا ولها وجود في المنظومة القانونية ولكنها غير فاعلة ولا تؤدي دورها المرجو منها فوجودها كعدمها.

علاوة على تبنى مفاهيم وتعريفات مغلوطة لقيم النزاهة والصلاح والاستقامة لدى الأنظمة الدكتاتورية والقمعية في الولاء للنظام او الحزب بدلا من القيم المبدئية وقيم المجتمع . وكذلك تدنى كفاءة ونزاهة القيادات الادارية وكبار المسؤولين من وزراء ووكلائهم ومدراء عامين ونواب أو أعضاء البرلمان نظرا لقصور عمليات تجنيدهم و اختيارهم والذي يتم على اساس التزكية او الولاء للحزب او الكتلة او الطائفة او على اساس القرابة والصداقة والمحسوبية دون مراعاة لمبدأ التقييم العلمي المبني على الكفاءة والخبرة والنزاهة ، واحيانا تصل الحال في مثل تلك المناصب الى بيعها على الراغبين بما يتناسب مع ما يتصور استدراره منها من موارد نتيجة الممارسات غير المشروعة. علاوة على انخفاض معدلات الشفافية في مؤسسات القطاع الحكومي وشركات القطاع الخاص خاصة تلك التي يتولى المناصب العليا فيها شخصيات ذوى خلفية عسكرية أو أمنية تتبنى طرق العمل بسرية وحجب المعلومات والاحصائيات من الوصول الى الجمهور او أجهزة الاعلام او جمعيات أو هيئات ومنظمات المجتمع المدني⁽²⁵⁾. ناهيك عن انخفاض رواتب ودخول موظفي الخدمة المدنية والتي لاتصل في غالب الأحيان لمستوى خط الفقر (بمعدل دولارين يوميا) ، مما يدفعهم الى تبنى واللجوء لمصادر اخرى لزيادة دخولهم بالاعتماد على المصادر غير المشروعة سواء كان محلها المال الحكومي أو جيوب وممتلكات المواطنين.

وللفساد المالي والإداري الحكومي عدة تداعيات مدمرة متشعبة ومتعددة اهمها:

1- انخفاض معدلات تقديم الخدمات الحكومية، وزيادة تكلفة توفير الخدمات العامة بالكمية والجودة المقبولة، او على الاقل التوزيع غير العادل لها، او تردي نوعيتها، او صعوبة الحصول عليها دون تقديم مبالغ مالية على سبيل الرشوة او التوسط للعاملين بأجهزة ومؤسسات القطاع الحكومي⁽²⁶⁾.

2- زعزعة الاستقرار الاقتصادي ؛ فانتشار الفساد في القطاع الحكومي يؤدي الى زيادة كلفة العمل او المنتج التجاري من خلال زيادة المدفوعات غير المشروعة ، وازدياد النفقات الادارية الناجمة عن التفاوض مع المسؤولين⁽²⁷⁾.

3- عرقلة النمو وزيادة الفقر والعجز عن مكافحته ، لان مساعدة الفقراء تتطلب تحويل الموارد العامة الى أنشطة تصب في اطار تعزيز النمو كالزامية التعليم الابتدائي والرعاية الصحية الاولية ، الا ان ذلك لا يناسب السياسيين الباحثين عن اموال الفساد فهم غير قادرين على جمع اموال ضخمة الا من مستويات مرتفعة من الانفاق التي تتيح قدرا اعظم من فرص الفساد كعمليات شراء الاسلحة ومشاريع الاعمار الكبرى لذا لا يحتل الانفاق لمصلحة الفقراء سوى ادنى مرتبة في سلم اولويات في البلدان المتفشى فيها الفساد السياسي⁽²⁸⁾ .

²⁴ (تم الرجوع في أسباب الفساد الإداري إلى ما ورد في : اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد ، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018؛ القاهرة . ص ص 7-9.

²⁵ (المرجع السابق ؛ ص 10 وص 14.

²⁶ (المرجع السابق ؛ ص 3 .

²⁷) Elodie Beth-Seo & Samuel De Jaegere , Anti-corruption Strategies: Understandingopcit., p.34.

²⁸ وردت هذه الآراء في : نورتن سيث دبليو ، النمو الاقتصادي والفقير: بحثاً عن انسياب الفوائد للأسفل، موقع مصباح الحرية ، في :

4- تراجع الاهتمام بترسيخ واحترام القيم الديمقراطية والتطور السياسي في الدول التي بمرحلة تحول سياسى من خلال زعزعة الثقة بالحكم وبمصادقية الحكومة في الحد من مظاهر الفساد بمؤسساتها⁽²⁹⁾.

5- زيادة نسبة البطالة ، لضعف الدورة الاقتصادية والانتاج الوطني بسبب هدر الثروة العامة او توزيعها في عمليات الفساد. وهجرة العقول والادمغة والطاقات التي ترفض المشاركة في عمليات الفساد نتيجة محاربتها من الطبقات الفاسدة والمفسدين.

6- ضعف امكانيات وكفاءة استخدام رؤوس الاموال الحكومية ، اذ يمكن لاي كان الحصول على عقود عامة لقاء دفع رشى دون ان يكون لديه الملاءة المالية او القدرة الاستثمارية المناسبة. مما يترتب عليه أيضا هروب المستثمرين المحليين بأموالهم ورؤوس أموالهم للعمل والاستثمار في دول العالم الأخرى الأقل فسادا، وعزوف الاستثمارات الاجنبية عن القدوم للاستثمار في الدولة ، نظرا لزيادة تكاليف وأعباء إقامة وضخ الاستثمارات نتيجة دفع الرشى ، فهو يمثل عبئا ماليا اضافيا ، إلى جانب انه يساعد في زيادة مؤشر مخاطر الاستثمار ومشكلات تدفقها للدول النامية⁽³⁰⁾ .

7- ازدياد توجه المواطنين بالاعتماد على القيادات المحلية لتيسير حصولهم على الخدمات و لتلبية متطلباتهم وتسيير امورهم عوضا عن اعتمادهم على الأجهزة الحكومية الغارقة في الفساد. وبالتالي غياب احترام قيم العدالة والقالية الإدارية وعدم المساواة بين المواطنين لان بعضهم سيحظى بمعاملة خاصة وتسهيلات معينة لعلاقاتهم الشخصية او لارتباطاتهم الحزبية او الطائفية او القومية وغيرها او لقدرتهم على دفع الرشى ، وفي ذلك نوع من انواع انتهاك حقوق الانسان ، فالفساد ينتهك حقوق الانسان في هذه الدول نظرا لحرمانه الفقراء من الوصول الى الخدمات العامة والحكومية على قدم المساواة مع القادرين والموسرين⁽³¹⁾.

8- خفض المعدلات والمؤشرات التنافسية المشروعة بين مؤسسات وشركات القطاع الخاص سواء اكانوا اشخاصا طبيعيين او معنويين (كالشركات) نظرا لتفضيلها التعامل الفاسدين ودون الاعتماد على المنافسة الحقيقية او في ظل المنافسة الصورية؛ ومثم منع شركات ومؤسسات الاقتصاد الحر المعتمدة على المنافسة من تقديم افضل الخدمات والعروض والاسعار المتاحة لديها، حيث يصير هم القطاع الخاص العمل على تأمين موارد بطرق غير مشروعة من خلال التعامل مع الفاسدين ودفع الرشاوى والمزايا المدية والمعنوية لموظفي الجهاز الحكومى⁽³²⁾.

9- قيام لدول المانحة بالامتناع عن تقديم المعونات والمساعدات التنموية للدول النامية ؛ نظرا للاعتبارات التالية⁽³³⁾:

- يسهم الفساد في تدني كفاءة الاستثمار العام وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة ، وذلك بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من تكلفتها .

- للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه هذه الاستثمارات من إمكانات نقل المهارات والتكنولوجيا ، فقد أثبتت الدراسات إن الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية وقد يعطلها ،

²⁹) جاء هذا الرأى فى كتاب : د.على الدين هلال ود.مازن حسن و د. مى مجيب ، عودة الدولة : تطور النظام السياسى

المصرى منذ يوليو 2013، الهيئة العامة للكتاب ومكتبة الأسرة ، القاهرة ، 2015 ، ص ص.15-17.

³⁰) يهتم البنك الدولى برصد تأثير عدة عوامل على مناخ وبيئة الاستثمار فى دول العالم ومن ضمن هذه العناصر مدى نزاهة الجهاز الإدارى وجودة أدائه فى إنجاز الأعمال فى أقل مدة زمنية ، للمزيد يمكن مراجعة التقرير السنوى للبنك حول بيئة الأعمال فى دول العالم على الرابط التالى : <https://ar.triangleinnovationhub.com/business-environment>

³¹) OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, **GOOD GOVERNANCE PRACTICES FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS**, UNITED NATIONS ,New-York and Geneva, 2007.P.8.

³²) هناك دراسة متميزة حول الرشى والإكراميات أو ما يطلق عليه الفساد الصغير تم الرجوع إليها: مجدى الخلايله، الإكراميات والفساد الصغير ، هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ، عمان ؛ 2019 :

<http://xn----ymcbahxs4a5jepsf.xn--mgbayh7gpa/documents/0ebb1332-862e-4c85-bfb0-326d7bb41d1d.pdf>

³³) البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة؛ إصلاح الإدارة الحكومية: مذكرة تطبيقية؛ (نيويورك ؛ 2015)؛ ص ص. 7-8.

وبالتالي يسهم في تدني حجم الضرائب ومن ثم تراجع مؤشرات التنمية البشرية خاصة فيما يتعلق بمؤشرات التعليم والصحة

- يرتبط الفساد بتدني حالة توزيع الدخل والثروة ، من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي ، مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية التي يقدمها النظام بالإضافة إلى قدرتهم على مراكمة الأصول بشكل مستمر مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين هذه النخبة وبقية أفراد المجتمع .

ثانيا: تعريف الحوكمة الرشيدة أو الجيدة وتطور ممارساتها في الدول النامية

1- تطور ظهور فكر الحوكمة الرشيدة أو الجيدة :

جاء الاهتمام بالحوكمة الرشيدة كمبادرة تستهدف : التغلب على مشكلة تفشى الفساد المالي والإداري في الدول ؛ وضرورة طرح منظومة جديدة للتنمية في هذه الدول تعتمد على دعم التوجهات الفكرية الجديدة في المجتمع العالمي؛ وتنعكس آثارها في برامج وسياسات تنمية تسعى للتشاركية وتضمن كافة فئات المجتمع في صنع السياسة العامة في الدول النامية.

ظهر مفهوم الحوكمة الرشيدة في الأدبيات الغربية (Good Governance) قبل انقضاء القرن العشرين من قبل المنظمات الدولية المانحة للقروض والمساعدات كصيغة موازية للمشرطية (34). (Conditionality) فحتى ذلك الحين كانت المشروطية أساسا لإقراض الدول النامية من قبل هذه المنظمات المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي .وكانت المشروطية تتضمن فرض عدد من الشروط لقيام هذه الدول بحزمة من التغييرات – الاقتصادية بالأساس والسياسية في بعض الأحيان – في هياكلها لتصبح أكثر رأسمالية اقتصاديا، وديمقراطية سياسيا أو ما عرف (في ذلك الوقت ببرامج التكيف الهيكلي Structural Adjustment).

Programs

وفرضت هذه البرامج من قبل المنظمات الدولية الكبرى على الدول التي تعاني من صعوبات اقتصادية – كتصاعد التضخم وتدني الناتج الإجمالي المحلي – وتزايد لديها الرغبة في الحصول على قروض أو مساعدات مالية للتغلب على هذه الصعوبات وتحقيق التنمية، وكان على هذه الدول القيام بنوعين من التغييرات(35):

1- تغييرات قصيرة الأجل؛ وتعني بالتعامل مع الأبعاد المالية للأزمة الاقتصادية وكانت الحلول المطروحة في هذا المجال محاولة تقليص الإنفاق العام وتحرير التجارة وتبني استراتيجيات السوق والخصخصة وتحفيز الادخار والاستثمار الخاص.

2- التغييرات طويلة الأجل :وكانت تتضمن إعادة هيكلة دور الدولة التوزيعي لصالح آليات السوق وتمكينها من تخصيص وتوزيع الموارد، وهو ما أسفر عن تقلص قدرة الدولة بالفعل من جانب وكذا تداعي الجانب الاجتماعي في سياسات الدول النامية من جانب آخر. فكانت المحصلة النهائية – في أغلب الحالات – هي فشل وتعثر الدول النامية في تحقيق الأهداف الاقتصادية المشروطة المفروضة عليها خارجيا وتآكل شرعيتها داخليا – وهو ما جعل العديد من هذه الدول تعاني وضعا مأزوما، فهي لا تستطيع المضي قدما في هذه السياسات لأنها غير مرغوبة أو غير ناجحة، في حين أنها لا تستطيع الحصول على تمويل جديد من الجهات المانحة دونما المضي فيها قدما .

ومع اتساع دائرة التأزم واتخاذها منحى أكثر خطورة من خلال التأثير سلبا على شرعية عدد من النظم الحاكمة في الدول النامية وإخفاقها في حفز الدول النامية على تحقيق التحولات المطلوبة، وجدت المنظمات المانحة نفسها مضطرة – لاسيما مع وجود شكوك حول قدرتها بالصيغ الحالية على إدارة مخصصات القروض للتنمية لديها - لصياغة آلية جديدة تستطيع من خلالها تحقيق الأهداف التي تصبو إليها بصورة أكثر كفاءة وفعالية وأقل كلفة، فبدأ التفكير في العمل على صك مفهوم جديد يعبر عن حزمة من السياسات والمبادئ العامة المتعلقة

34) OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, GOOD GOVERNANCE PRACTICES FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS.....OPCIT., and Geneva, PP.15- 16.

35) علاء طالب وايمان المسهداني، الحوكمة المؤسسية والاداء المالي الاستراتيجي، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان ، الطبعة الاولى2011. ص ص.18-22.

"بالأداء الاقتصادي والإداري والسياسي" والتي يتوجب على الدول النامية التي تبغي الحصول على قروض من المنظمات الدولية المانحة تبنيها والعمل على تحقيقها . وكانت النتيجة ظهور مبادرة الحوكمة الرشيدة أو الحكم الرشيد أو الجيد Good Governance ؛ والتي أصبحت الركيزة الأساسية في خطط وبرامج التمويل للبنك الدولي وغيره من المنظمات المانحة الدولية (36).

أتى مفهوم الحكم الجيد بأهداف جديدة ليعبر عن اتجاه "تقليل مركزية De-Centralization of the Political System" في النظام السياسي والذي يعني إعادة ترسيم الحدود الفاصلة بين ما هو عام وما هو خاص من حيث المهام المنوطين بها والسلطات المتاحة وموارد كل منهما، وهو ما يفسح المجال أمام تبني المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية – بوصفها قطاعا أهليا مدنيا – لأدوار تتكامل مع دور الدولة وتسد الفجوات في استراتيجياتها لتحقيق هدف التشاركية في العملية التنموية هذا فضلا عن ظهور مستويات جديدة لاتخاذ القرارات وصنع السياسات لمنظمات ما بعد الدولة، وهي المنظمات المانحة وغيرها.

ومما أعطى زخما للمفهوم أن سياق طرحه قد أتى موافقا لغياب المنافسة الأيديولوجية على الساحة الدولية؛ وهو ما مكن المنظمات الدولية – الموجودة في العالم الغربي الرأسمالي بالأساس - من عدم التخوف من تحول الدول النامية عنها للمعسكر الاشتراكي السابق المناوئ والذي كان قد انهار في ذلك الوقت. كما أن هذا التحول كان مواكبا لتغير النظرة للدولة من كونها التنتين – حسب وصف هوبز – لمجرد حارس يهتم فقط بوضع الأطر العريضة وإفساح المجال أمام قطاع الأعمال والقطاع المدني للقيام بأدوارهما داخل هذه الأطر التي تحددها الدولة بالتشاور معهم (37) ؛ فالحديث عن الحكم الرشيد والتعرض للشئون الداخلية للدول أتى مصاحبا لتحول في استراتيجيات المؤسسات المالية العالمية التي رأت وجوب التعرض للجوانب الداخلية للدولة كسبيل لتحقيق التنمية والنهوض بأحوال شعوبها.

وتبلورت فلسفة الحوكمة الرشيدة في أنه طالما يتأسس الحكم الجيد على محاربة الفساد والمحسوبية والبيروقراطية وسوء الإدارة، وتشجيع الشفافية والمساءلة، فإن ذلك سيمكن الدول من استخدام المساعدات والقروض بفعالية لتحقيق الهدف المتمثل في خفض الفقر وتحقيق التنمية (38).

2- تعريف ومعايير المنظمات الدولية لمنظومة الحوكمة الرشيدة :

ربط البنك الدولي بين الإدارة الرشيدة لموارد الدولة وديمقراطية الحكم، وعرف الحكم الجيد بأنه الأسلوب أو الشكل الذي يجرى بواسطته استخدام الأجهزة والمؤسسات التنفيذية الحكومية بالدولة في توظيف وتشغيل الإمكانيات والقدرات الاقتصادية والاجتماعية داخل حدود الدولة بما يحقق رفاهية وراحة المواطنين ورضاهم عن هذه المؤسسات والعاملين بها (39). وتبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مفهوما أشمل وأعم للحكومة الرشيدة وهو مفهوم التنمية الإنسانية إذ يركز على الإنسان بدلا من الدولة . ويرى البرنامج أنه يمكن تعريف الحكم على أنه :عملية صنع وتنفيذ القرارات، وبالتالي فهو يتضمن أبعادا رسمية وغير رسمية، كما أن الحكم –من منظور فني - هو ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون الجماعات بما في ذلك من آليات وعمليات يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وتفضيلاتهم والتمتع بحقوقهم ؛ وهو ما يعنى تحول البرنامج من التركيز على تحسين الإدارة وتحقيق اللامركزية وتطوير الخدمات المدنية والمحلية إلى المجالات الأكثر حساسية من قبيل حقوق الإنسان والدعم التشريعي والإصلاح القضائي ومكافحة الفساد – وهو ما يمكن أن يتحقق من خلال تنمية بناء قدرات المجتمع المدني والقطاع الخاص(40).

36) OECD , *Good Governance in Egypt: Legislative Drafting Manual for Better Policy*, OECD Publishing, Paris, 2019.PP.7-9. <https://doi.org/10.1787/q2q9dd64-en>.

37) عبد الغفار شكر ، "اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة"، (الناشر: مركز المشروعات الدولية الخاصة "CIPE" ، القاهرة ، 2010) . ص ص. 9-10.

38) Erin Cox , *Development and Good Governance in Egypt*, SOAS, University of London, JUN 2015 .PP.12-13. <https://www.e-ir.info/2015/06/10/development-and-good-governance-in-egypt/>

39) سامح فوزى ، *الحكم الرشيد* ، دار نهضة مصر ، القاهرة ، 2011. ص ص. 46-52.

40) UN DP, Chapter 2 : Governance Assessments and Governance Indicators in the Arab Region, IN: *Social Accountability in a Changing Region - Actors and Mechanisms*, new york , 2018 . PP.25- 28.

وجاءت الوثيقة الصادرة عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في عام 1999 بعنوان "إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة" لتطرح مفهوم الحوكمة الرشيدة كمطلب أساسي لتحقيق التنمية البشرية المستدامة ، وأشارت الوثيقة إلى أن المفهوم يتسم بسمات عديدة أهمها⁽⁴¹⁾: المشاركة والشفافية والمساءلة، كما أنه يتسم بالفاعلية والكفاءة والإنصاف والاستجابة، ويعزز سيادة القانون، ويكفل وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس من توافق الآراء في المجتمع، ويمتلك فيه القادة والجمهور رؤية إستراتيجية طويلة الأجل بشأن التنمية البشرية المستدامة. وفي خلال الفترة بين عامي 2000 و2015 تم ترجمة المصطلح الإنجليزي إلى أكثر من عشرة مصطلحات عربية أبرزها⁽⁴²⁾: إدارة الحكم، أسلوب الحكم، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، الإدارة الرشيدة للحكم، حسن الحكم، الحاكمية، الحكمانية، الحوكمة، الحكم الشراكي، الحكم الرشيد، الحكم الصالح، الحكم الجيد، الحكم الموسع.

وعلى الرغم من أن وظائف الحكومة من حيث العمل على إشباع الرغبات العامة وخدمة المواطنين وتوزيع الدخل من خلال استخدام الموارد العامة لا تختلف باختلاف نوعية النظام السياسي، إلا أنها في سياق الحوكمة الرشيدة تتبع نظاما أكثر عدالة في توزيع مخرجات الحياة الاقتصادية . وتم تحديد الحوكمة بصورة يمكن تكميمها وقياسها، فأصبح تعريف "الحوكمة الرشيدة ينصرف إلى مجموعة القواعد والمؤسسات التي تمارس على أساسها السلطة في الدولة"، و بالتالي اتفقت المنظمات والهيئات الدولية المعنية بقضية التنمية في الدول النامية على تبني عدة معايير أو مؤشرات للحوكمة الرشيدة هي⁽⁴³⁾ :

أ- مكافحة الفساد: تتبنى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعريفا للفساد مفاده أنه الانحراف في استخدام الصلاحيات والسلطات الوظيفية الممنوحة للعاملين في الأجهزة والمؤسسات المالية والإدارية الحكومية العامة بغرض أو بهدف الحصول على منافع ومكاسب ذاتية أو خاصة، وهناك عدة أشكال وأنماط للفساد الحكومي من أبرزها : تقديم الرشاوى المالية أو المادية؛ والابتزاز، والمحاباة، والاستخدام غير القانوني للمكانة الوظيفية وغير ذلك من تصرفات وسلوكيات غير قانونية. وتنوه كثير من الدراسات المتخصصة في هذا الشأن إلى وجود علاقة عكسية بين نقشي وانتشار أنواع الفساد والتطور الديمقراطي في ممارسات الحكم ، حيث يتطلب الحد من وخفض معدلات انتشار الفساد في أي مجتمع من المجتمعات النامية ضرورة توفير أجواء وبيئة جيدة وسليمة من الناحيتين السياسية والقانونية ، وتقوية الإمكانيات والقدرات المؤسسية الملائمة، علاوة على زيادة أدوار كافة أجهزة ووسائل الإعلام وهيئات ومؤسسات المجتمع المدني في عمليات مكافحة والحد من الفساد لذا فإن عمليات خفض أو تقليل درجات الفساد الإداري والمالي الحكومي تستدعي إقامة وتأسيس مؤسسات ونظم فنية ومتخصصة وشاملة و متكاملة وفعالة لمواجهة كافة أنواع وأشكال الفساد في جميع أجهزة ومؤسسات ومنظمات المجتمع المدني.

ب- سيادة القانون : يرمي مصطلح سيادة القانون إلى التزام جميع الأطراف والأفراد بالخضوع لحكم القانون والامتثال لكافة الأحكام القانونية التي تصدر عن مؤسسات وأجهزة إنفاذ وتطبيق القانون؛ وتشمل قائمة الأطراف المطالبة بالخضوع للقانون : جميع الأجهزة المؤسسات التابعة للحكومة المركزية أو فروعها في الأقاليم والولايات والمحافظات الإدارية المحلية . بينما تشمل المنظومة القانونية كل من: قوانين أو التشريعات أو اللوائح... وغيرها.

ج- المشاركة : ونقصد بها تفاعل واندماج ودخول جميع المواطنين وكافة تنظيمات المجتمع المدني كفاعلات رئيسية في العملية السياسية التنموية التي تجرى في المجتمع ، وذلك نظرا واعتمادا على أن هذه العملية تعد

⁴¹) Ibid., pp.33-35.

⁴²) من أبرز الدراسات التي رصدت كثافة الترجمة العربية للمصطلح في هذا الشأن : ياسمين خضري ، الموقع الحالي لمصر على خريطة المؤشرات الدولية والمحلية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ؛ مركز العقد الاجتماعي ؛ مركز معلومات مجلس الوزراء ، القاهرة ، 2014. ص.3-5.

⁴³) SAADA AHMED ALI , THE ROLE OF GOOD GOVERNANCE PRACTICES IN ENHANCING SERVICE DELIVERY IN PUBLIC INSTITUTIONS IN TANZANIA: THE CASE STUDY OF THE TANZANIA ELECTRIC SUPPLY COMPANY LTD, A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF MASTER OF BUSINESS ADMINISTRATION OF THE OPEN UNIVERSITY OF TANZANIA , 2017. PP.9- 14..

مطلباً جوهرية لترسيخ عملية التطور الديمقراطي وضمان انسيابية التفاعل بين مؤسسات وسلطات الدولة وكافة الهيئات المجتمعية رغبة وحرصاً في المساهمة في عملية اتخاذ القرار الذي تقوم به السلطة التنفيذية والأجهزة التابعة لها علاوة على تحقيق وتطبيق وإعمال مبادئ الرقابة والمساءلة لكافة المسؤولين التنفيذيين. وتُعرّف المشاركة بأنها: مساهمة ومشاركة كل فاعل من الفاعلين السياسيين في عمليات: ترصد وتحديد الاحتياجات، وتجهيز المخططات وبرامج العمل الخاصو بها، وإعداد الموازنات السنوية التي تشتمل على الإيرادات والنفقات الجارية لمدة عام أو أكثر ، وإصدار القرارات التنفيذية وأوامر التشغيل اليومية، علاوة على تضمين كافة التكاليف والنواحي المالية المتعلقة ، والتنفي على أرض الواقع.

د- الشفافية : تشتمل على دراية وعلم المواطنين بالقرارات الصادرة أولاً بأول عن الأجهزة والسلطات الحكومية، والتي يمكن من خلالها التحقق من قيام الحكومة بالالتزام بفتح قنوات تتعلق بوجود علاقة مفتوحة بين الحكومة والمواطنين، وضمان سهولة الحصول على المعلومات وحرية تبادلها، ودرجة الانفتاح في العلاقة بين الحكومة أو القطاع الخاص أو المجتمع المدني من جانب والمواطنين من جانب آخر.

هـ- المساءلة : وفقاً لتعريف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فإنها هي "الخطوات الاسترشادية الواضحة والفعّالة لتحقيق التفيتش والرقابة بكافة أنواعها السياسية والمالية والإدارية؛ على النحو الذي يكفل تحقيق المحاسبة المالية والقانونية، والإدارية، والسياسية للكافة وجميع الأجهزة والمؤسسات والوحدات المقدمة للخدمات الحكومية سواء للأفراد والمواطنين ولكافة فئات ومكونات المجتمع بما فيها شركات القطاع الخاص، والهيئات والمنظمات والجمعيات الأهلية وغيرها من المنظمات المجتمعية مثل النقابات المهنية والعمالية والنوادي الاجتماعية والرياضية.

و- الكفاءة: يتعلق مفهوم الكفاءة بطريقة وشكل وجودة أداء وتنفيذ الخدمات للجهات والأفراد والكيانات الطالبة لها، أو تطبيق الخطط والبرامج التي تتضمنها السياسات الحكومية العامة في أقصر فترة زمنية وبأقل تكلفة مالية مناسبة ومقبولة ، ووفقاً لضوابط الجودة والمهارة والتميز المطلوبة .

ز- الاستجابة : تحتوي على استجابة الأجهزة والمؤسسات العامة والحكومية، وكافة تنظيمات ومؤسسات المجتمع المدني، وشركات القطاع الخاص وغيرها لطلبات واحتياجات ورغبات وطموحات الأفراد وفئات المجتمع ، ومواكبة ومسايرة للتطورات المجتمعية السياسية والاقتصادية والمؤسسية.

ح- الفعالية : تنصرف إلى جودة الخدمات والسياسات، ومدى رضا المواطنين عنها.

ط- العدالة والمساواة: وهي أحد الأهداف المهمة في تقديم الخدمات الحكومية، وعلاقتها بمؤسسات المجتمع المدني، و القطاع الخاص. ... وغيرها من فئات المجتمع اعتماداً على تطبيق قيم المساواة، وطبقاً للاحتياجات ومبدأ تكافؤ الفرص بين الجميع بدون تمييز .

ثالثاً : عوامل وأسباب تضمين الحوكمة الرشيدة في سياسات مكافحة الفساد في الدول النامية :

أ- التوكيد على قيم ومبادئ الحوكمة الجيدة في الاتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد :

يهدف هذا القسم من الدراسة إلى محاولة قراءة الاتفاقية لمكافحة الفساد الصادرة عن الأمم المتحدة في عام 2003 وتم التصديق عليها ودخلت حيز النفاذ في عام 2005 ؛ وهي أول صك عالمي حقيقي لمكافحة الفساد ؛ وهي فريدة من نوعها ليس فقط في تغطيتها لجميع أنحاء العالم، بل أيضاً في اتساعها وتفاصيل أحكامها التي تعتبر ذات أهمية خاصة بالنسبة للدول التي لا تغطيها الاتفاقيات الإقليمية حيث توفر الاتفاقية إطاراً شاملاً ومتناسكاً للعمل المحلي والإقليمي والدولي لمكافحة الفساد بطريق قواعد ومبادئ الحوكمة الرشيدة فيها⁽⁴⁴⁾. ووضعت الاتفاقية إطاراً متكاملًا لمكافحة الفساد يشمل تدابير وقائية لمنع حدوث الفساد، ونصت على ضرورة التزام الدول الأطراف بإنشاء هيئة أو هيئات تتولى تنفيذ السياسات الخاصة بمنع الفساد بكفاءة وفعالية، وضمان

⁴⁴ (تم الحصول على نص الاتفاقية من مركز وثائق الأمم المتحدة على شبكة الانترنت ::

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/V1909929a.pdf>

تمتع تلك المؤسسات بالاستقلالية اللازمة للقيام بمهامها، وكذلك تزويد تلك الهيئات بالخبرات والتدريب والموارد المالية اللازمة (45).

وسنقوم بتوضيح وعرض لما قرره الاتفاقية بشأن مكافحة الفساد على النحو التالي :

1- أهداف وأغراض الاتفاقية : حددت الاتفاقية أغراضها وأهدافها في : ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع؛ وترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات؛ علاوة على تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات (46).

2- الإجراءات والتدابير التي وضعتها الاتفاقية للإفصاح وإعمال الشفافية : طالبت الاتفاقية الدول الأعضاء بوضع تدابير ونظم تلزم الموظفين الحكوميين بالإفصاح للسلطات المعنية عن أية أنشطة خارجية، أو عمل وظيفي، أو استثمارات، أو موجودات وهبات ومنافع أخرى كبيرة قد تؤدي إلى تضارب المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.

كما أوجبت الفقرة (د) من المادة التاسعة على الدول ضرورة إنشاء نظام فعّال للمراجعة الداخلية الخاصة بإجراءات وعقود الشراء الحكومي، فضلاً عن ضرورة وجود نظام فعّال للطعن يضمن إتاحة سبل قانونية أمام ذوى الشأن للتنظّم والإنصاف في حال عدم اتباع القواعد أو الإجراءات الموضوعية.

علاوة على مطالبة ذات المادول الأعضاء ب ضرورة وضع نظام لمعايير المحاسبة، ومراجعة الحسابات الخاصة، والرقابة الداخلية بإدارة الأموال العامة. كما وضعت الاتفاقية تدابير منع غسل الأموال في المادة الرابعة عشر التي تضمنت قيام كل دولة بإنشاء نظام شامل للرقابة والإشراف على المصارف، والمؤسسات المالية غير المصرفية، وغير ذلك من مؤسسات أو هيئات بهدف ردع وكشف كافة أشكال غسل الأموال (47). وفرضت الاتفاقية على كل دولة عضو بإنشاء نظام فعّال لإقرار الذمة المالية بشأن الموظفين الحكوميين المعنيين، وفرض عقوبات حازمة ورادعة على حالات عدم الامتثال، وكذلك اتخاذ تدابير تلزم المؤسسات المالية بالتحقق من هوية العملاء، وتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، وكذلك إجراء فحص دقيق للحسابات التي يطلب فتحها أفراد مكلفون بأداء وظائف عامة هامة، أو أقاربهم بهدف كشف المعاملات المشبوهة فيما بينهم(48).

3- مطالبة الدول الأعضاء بتنفيذ سياسات وممارسات وقائية لمكافحة الفساد تشمل: وضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة. و إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد. وإجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته. وتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها لمنع الفساد بما في ذلك التعاون والمشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد (49).

4- ضرورة قيام الدول الأعضاء بإنشاء هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد بحيث تتولى منع الفساد، بوسائل منها : تنفيذ السياسات المشار إليها في هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، والتوعية وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها . وأوجبت الاتفاقية على الدول الأعضاء منح الهيئة أو الهيئات الخاصة بمنع الفساد ما يلزم من الاستقلالية التي تمكن تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له؛ علاوة على توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين

45 (المنظمة القانونية الاستشارية لآسيا وإفريقيا (AALCO)؛ التحديات في مكافحة الفساد: دور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ الدورة 49؛ نيودلهي؛ 2010. ص ص. 3-5.

46 (المرجع السابق؛ ص 11.

47 (المرجع السابق؛ ص 12.

48 (مكتبة الوثائق القانونية بالأمم المتحدة؛ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، موقع المكتبة على شبكة الإنترنت :

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/UNCAC.pdf>

49 (المرجع السابق

متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم .. وفرضت الاتفاقية على كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ التدابير المحددة لمنع الفساد(50)..

5- تنظيم عملية التجنيد والتعيين والترقي في الأجهزة والمؤسسات الحكومية العامة وفقا للضوابط التالية : اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد. والإلتزام بتطبيق مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والأهلية؛ وتنفيذ إجراءات معلنة وشفافة في عملية اختيار وتدريب الأفراد عند تولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء. والتأكيد على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة للموظفين أو العاملين في الخدمة المدنية الحكومية العامة تراعى فيها الدولة مستوى النمو الاقتصادي للدولة . وضرورة تنفيذ ووضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف الحكومية العامة ، وتوفير برامج ونظم التدريب المتخصصة والمناسبة لهم من أجل إنكفاء وغيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم(51).

6- وضع مدونات ومواثيق أخلاقية لمزاولة العمل الحكومي : أوجبت الاتفاقية في المادة الثامنة منها على الدول الأطراف القيام بوضع مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين أو الحكوميين تكفل تحقيق وتعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين. وكفالة حق الشكوى للمتضررين من عدم جودة وكفاءة الخدمات الحكومية؛ وكذلك تيسير الإجراءات والتدابير أمام المواطنين أو الفئات المتضررة للإبلاغ عن جرائم فساد الموظفين العاملين في الخدمة المدنية الحكومية أثناء أداء وظائفهم. مع ضرورة وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أعمالهم وأنشطتهم الخارجية وأعمالهم ووظائفهم الأخرى علاوة على الإفصاح عن ثراوتهم واستثماراتهم وموجوداتهم والهبات أو المنافع الكبيرة التي تكون في حيازتهم مما يمنع تضارب المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين. قيام الدول الأعضاء بتطبيق عقوبات واتخاذ تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعية لمزاولة العمل الحكومي(52).

7- تمكين المواطنين من الحصول على المعلومات العامة والحكومية المتعلقة بالخدمات العامة وتدوالها : قررت الاتفاقية في المادة العاشرة منها ضرورة قيام الدولة بتعزيز الشفافية والحصول على المعلومات من خلال الوسائل والسبل التالية : إعلان واعتماد ونشر كافة الإجراءات واللوائح والقرارات التنظيمية التي تمكن عامة المواطنين من الحصول على المعلومات الخاصة بكيفية تنظيم إدارتها العمومية وآليات وطرق عملها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وتبسيط وتيسير الإجراءات الإدارية من أجل وصول الناس إلى السلطات المختصة باتخاذ القرارات؛ ونشر المعلومات الخاصة بمخاطر تفشى الفساد في الأجهزة والمؤسسات الحكومية العامة .(53).

8- مشاركة منظمات وجمعيات وهيئات المجتمع المدني في كافة أنشطة منع الفساد بالتعاون مع الحكومة والمواطنين: فرضت الاتفاقية على الدول الأعضاء بها في المادة الثالثة عشر منها ضرورة قيامها بتشجيع الأفراد والجماعات وجميع أنماط وأشكال المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربتة، وزيادة وعي المواطنين بمخاطر وأنواع الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر على المواطنين والمجتمع ككل . كما يتوجب على الحكومة اتخاذ كافة

50 (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة؛ الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ موقع المكتب على شبكة الانترنت :

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_A.pdf

51 (المرجع السابق ؛ ص 67

52 (المرجع السابق ؛ ص 28

53 (الجمعية العامة للأمم المتحدة ، قرار الجمعية العامة رقم 4/58 بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ؛ نيويورك ؛ 2003. ص 4-5.

التدابير التي تساعد على مشاركة الجهات السالف بيانها ومن أبرزها: تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها؛ وضمان تيسير حصول المواطنين عموماً على المعلومات؛ والقيام بأنشطة إعلامية تساهم في ترسيخ قيم عدم التسامح مع الفساد، وكذلك العناية بتنفيذ برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛ واحترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها؛ وأن تقتصر القيود التي تضعها الحكومات على حرية الحصول على المعلومات تحديداً فيما يتعلق ب: مراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛ و لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم. وتوفير كافة السبل والطرق والآليات اللازمة والكفيلة بتحقيق اتصال الأفراد والمنظمات بأجهزة وهيئات منع الفساد لكي يبلغوها عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً فاسداً أو مجرماً⁽⁵⁴⁾.

9- تجريم كافة أنواع الفساد المالي والإداري الحكومي العام: حددت الاتفاقية الدولية لمنع الفساد في الفصل الثالث منها التدابير التشريعية الأخرى التي يجب على الدول الأعضاء سلوكها لتجريم كافة التصرفات والأفعال المتعلقة بالفساد؛ وذلك في المواد 15 و16 و17 و18 و19 و20؛ وذلك انطلاقاً من سيادة وترسيخ حكم القانون فلا عقوبة بدون جريمة أو فعل مؤثم. فقد تضمنت المادة الخامسة عشرة من الاتفاقية أفعال الفساد المجرمة وهي: رشوة الموظفين الحكوميين والتي عرفت في الاتفاقية بأنها: " وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية؛ كما أنها تضم أيضاً التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية"⁽⁵⁵⁾.

وعرضت المادة السادسة عشرة من الاتفاقية لجريمة رشو الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية وأوجبت على الدول الأعضاء ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام، عمداً، بوعدهم موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.⁽⁵⁶⁾

وأوجبت الفقرة الثانية من ذات المادة على الدول الأعضاء اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. وتناولت المادة السابعة عشرة من الاتفاقية جريمة اختلاس الممتلكات العامة أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل الموظف العام؛ وطالبت الاتفاقية الدول الأعضاء باتخاذ وسن التدابير التشريعية والتدابير الأخرى لتجريم قيام الموظف العمومي عمداً، لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة وفي عهده هذا الموظف بحكم موقعه.⁽⁵⁷⁾

وقررت المادة الثامنة عشر من ذات الاتفاقية تجريم المتاجرة بالنفوذ العام أو الحكومي حيث طالبت حكومات الدول الأطراف باتخاذ واعتماد ما يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم⁽⁵⁸⁾: (أ) وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو

⁵⁴ (المرجع السابق ؛ ص 9

⁵⁵ (المرجع السابق ؛ ص 29

⁵⁶ (المرجع السابق ؛ ص ص.15-16

⁵⁷ (المرجع السابق ؛ ص ص.44-45

⁵⁸ (المرجع السابق ؛ ص 13

غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر. (ب) قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة.

وحدت الاتفاقية في مادتها التاسعة عشرة حذو المواد السابقة في تجريم إساءة استغلال الوظائف العامة ؛ وطالبت الدول الأعضاء باعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين⁽⁵⁹⁾.

أما جريمة الإثراء غير المشروع فقد خصصت لها الاتفاقية المادة العشرين والتي فرضت على الحكومات سن التدابير التشريعية والأخرى لتجريم تعمد الموظف العام أو الحكومي الإثراء غير أي زيادة ثروته وممتلكاته المادية والمالية والعقارية زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع من الوظيفة العامة والحكومية .⁽⁶⁰⁾

وبصفة عامة يمكن القول بأن اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد قد نجحت إلى حد كبير في حشد وتعبئة غالبية دول العالم لصياغة وإقرار العديد من الإجراءات والضوابط المحلية والدولية الهادفة لترسيخ وإقامة نظام دولي وإقليمي فعال لمكافحة جميع اشكال وأنماط وانواع الفساد المالي والإداري الحكومي المدني ويستجيب لمتطلبات ورغبات المواطنين وفئات المجتمع.

وقد وقعت جميع الدول العربية خلال الفترة بين عامي 2003 و2020 على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باستثناء دولة واحدة هي سوريا التي وقعت على الاتفاقية ولم تصدق عليها نظرا لاندلاع الحرب الأهلية والصراع المسلح فيها منذ مارس 2011⁽⁶¹⁾.

على منوال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، اعتمدت الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد في الدورة العادية الثانية لمؤتمر القمة الأفريقية التي عقدت في مدينة مابوتو بموزمبيق في 11 يوليو 2003؛ ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في 5 أغسطس 2006، بعد ثلاثين يوما من إيداع صك التصديق الخامس عشر اللازم لسريان الاتفاقية، وقد صدقت خلال الفترة بين عامي 2003 و2020 أربع وأربعون دولة على الاتفاقية من اجمالي 56 دولة حضرت المؤتمر الخاص بإعلان هذه الاتفاقية . ومن أبرز الدول التي لم توقع ولم تصدق على الاتفاقية: جمهورية أفريقيا الوسطى ، وساحل العاج ، والمغرب ؛ وهناك عدة دول وقعت على الاتفاقية ولم تنه إجراءات التصديق عليها حتى نهاية أغسطس 2020 وهي دول : إيسواتيني؛ وجنوب السودان ، والصومال ، والمغرب، وموريتانيا، واريتريا ؛ وجمهورية الكونغو الديمقراطية ؛ وجيبوتي؛ والكاميرون⁽⁶²⁾.

وتقوم مبادئ الاتفاقية على احترام المبادئ والمؤسسات الديمقراطية، والمشاركة الشعبية، وسيادة القانون، والحكم الرشيد، واحترام حقوق الإنسان والشعوب وفقا للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وسائر صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة، وتطبيق الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة، وتعزيز العدالة

⁵⁹ المرجع السابق ؛ ص 12.

⁶⁰ المرجع السابق ؛ ص 15-16.

⁶¹ تم الاستناد في ذلك إلى موقع الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد على الانترنت :

<http://www.arabacinet.org/index.php/ar/>

وكذلك موقع المشروع الاقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية على الانترنت :

<http://www.undp-aci.org/arabic/governance/anticorruption.aspx>

⁶² تم الاستناد في ذلك على الجدول الخاص بالدول الموقعة والمصدقة على الاتفاقية من على موقع اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد على شبكة الانترنت :

http://www.auranticorruption.org/uploads/AFRICAN_UNION_CONVENTION_ON_PREVENTING_AND_COMBATING_CORRUPTION_UPDATED.pdf

الاجتماعية لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المتوازنة، وإدانة ورفض أفعال الفساد والجرائم ذات الصلة والإفلات من العقاب. وحددت الاتفاقية أفعال وجرائم الفساد والجرائم ذات الصلة ومنها: التماس أو قبول أي سلع ذات قيمة نقدية، وعرض أو منح أي سلع ذات قيمة نقدية، والامتناع عن الفعل أو التصدير في أداء الواجبات الوظيفية، وإساءة استخدام المنصب، والإثراء غير المشروع⁽⁶³⁾.

وتعد الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الإضافة الأحدث إلى مجموعة الاتفاقيات والصكوك الإقليمية المعنية بمكافحة الفساد، حيث وقّعت عليها 19 دولة عربية في 21 ديسمبر 2010، وصدّقت عليها في خلال الفترة بين عام 2010 و2019 نحو 12 دولة؛ ومن أبرز الدول التي وقعت ولم تنه إجراءات التصديق حتى نهاية أغسطس 2020 دول: البحرين، وتونس، وجيبوتي، وسوريا، وليبيا، واليمن، وموريتانيا. ورفضت ثلاث دول عربية التوقيع والانضمام للاتفاقية، وهي: لبنان، وجمهورية جزر القمر، والصومال. وتهدف هذه الاتفاقية إلى تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتصلة به وملاحقة مرتكبيها، وتعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه، واسترداد الموجودات، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعّالة في منع ومكافحة الفساد⁽⁶⁴⁾.

2- تدني مكانة وترتيب الدول النامية في مقاييس الفساد والنزاهة العالمية والوطنية :

يعد مؤشر مدركات الفساد (Corruption Perception index) من أشهر المؤشرات والمقاييس السنوية العالمية لرصد الفساد في دول العالم منذ عام 1995؛ حيث يصنف المؤشر - الذي تصدره منظمة الشفافية العالمية ومقرها برلين - دول العالم حسب إدراكات الذهن المتخيلة لانتشار أنواع وأشكال الفساد في الأجهزة والمؤسسات الحكومية العامة والتي خدمات متنوعة عامة للمواطنين، وذلك وفقاً لرأى وتقييم المتخصصين وخبراء استطلاعات الرأى العام في دول العالم محل التقرير، وعلى أن يعقب تلك المرحلة قيام فريق الباحثين والمتخصصين في منظمة الشفافية العالمية بتصنيف و ترتيب كافة الدول في جميع قارات العالم وفقاً لكمية النقاط التي حصلت عليها من واقع تقارير وحسابات الخبراء والباحثين لمستويات تفشى وانتشار الفساد بمختلف صورته وأنماطه بين موظفي الخدمة المدنية الحكومية وكذلك بين العاملين في الحقل أو المجال السياسي بدءاً من الوزراء مروراً بالمسؤولين التنفيذيين وأعضاء المجالس التشريعية المنتخبة نهاية بأعضاء ومسؤولي المجالس المحلية وكذلك موظفي الأجهزة والإدارات المحلية؛ وذلك وفقاً لمقياس يبدأ من صفر حيث تجيء الدول الغارقة في الفساد بكافة أنواعه وأشكاله وينتهي عند المائة نقطة وهي الدرجة العظمى والتي تعنى عدم وجود فساد من أي نوع بهذه الدول.

ويلاحظ وفقاً لهذا المؤشر أن معدل انتشار وتغلغل الفساد ينخفض أو يتراجع كلما ارتفعت كمية وعدد النقاط التي يتم تخصيصها للدولة محل التقييم. ووفقاً لما استقرت عليه قواعد العمل بإعداد التقارير السنوية للمنظمة العالمية تتراوح أعداد الدول بين 175 و180 دولة بناء على يتوفر من بيانات ومعلومات كاملة للدول محل التقرير بحيث يتم فقط إدراج الدول التي تتوفر عنها المعلومات والبيانات الكافية واللازمة. ووفقاً لتقارير المنظمة العالمية للشفافية في الفترة بين عامي 2017 و2019 فقد تضمن المقياس تقييماً لنحو 180 دولة، جرى تقسيمها أو توزيعها على ستة مناطق وأقاليم جغرافية هي: منطقة الأمريكيتين وأوروبا الغربية وبلدان الاتحاد الأوروبي، ودول أفريقيا جنوب الصحراء، ومجموعة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ودول إقليم شرق أوروبا وآسيا الوسطى، ومنطقة شرق آسيا والمحيط الهادي. وتتبنى المنظمة - في كافة تقاريرها - تعريفاً للفساد بأنه إساءة استعمال السلطة المؤتمنة من أجل تحقيق المصلحة الشخصية⁽⁶⁵⁾.

⁶³ للإطلاع على محتوى ومضمون اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد على موقع الاتفاقية على شبكة الانترنت على الرابط التالي :

http://www.aucorruption.org/uploads/au_convention_on_preventing_and_combating_corruption.pdf

⁶⁴ تم الإطلاع على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد والدول المصدقة عليها من على موقع جامعة الدول العربية على الرابط التالي:

<http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Documents>

⁶⁵ حول التعريف بالمنظمة وآلية إعدادها للتقارير السنوية والدول محل التقارير الصادرة عنها يمكن زيارة موقعها على الرابط التالي:

وفى التقارير الصادرة فى أعوام 2016 و2017 و2018 و2019 كانت دول أوروبا الغربية ودول الاتحاد الأوروبي هي الأدنى فى مقياس الفساد، إذ حلت فى المراتب الخمس الأولى دول: فنلندا، وبعدها نيوزيلندا، وبعدها الدنمارك ، وأقربها دولة سنغافورة، ثم جاءت بعدها دولة السويد . و حصلت نحو ستين دولة فقط على ثلث الدول محل التقارير الأربعة على أكثر من خمسين نقطة. وركز مقياس إدراك الفساد لعام 2019 على العلاقة بين الجوانب السياسية والاستيلاء على الأموال العامة وانتشار الفساد، واستند على المعلومات والبيانات التى تم جمعها والحصول عليها فيما يتعلق بقضية مدى علانية ونزاهة وشفافية عمليات الإنفاق على تنفيذ الحملات الانتخابية والمؤتمرات السياسية ووسائل وطرق تواصل المواطنين والجمهور عموما إلى التأثير فى مدخلات عملية اتخاذ القرار فى السياسات العامة الحكومية؛ وكشف محتوى التقرير الذى تم نشره فى يناير 2020 عن نجاح حوالى 22 دولة من الدول التى شملها التقرير فى وضع وتنفيذ سياسات عامة جديدة للحد من مظاهر وأسباب الفساد، من أبرزها كلاً من اليونان وجوايانا وإستونيا؛ بينما تراجع ترتيب حوالى 21 دولة وفقاً لذات التقرير من أبرزها كندا ونيكاراجوا وأستراليا⁽⁶⁶⁾.

ووفقاً لذات التقرير الذى أصدرته منظمة الشفافية الدولية فى عام 2019 ؛ جاءت أربعة بلدان عربية ضمن الدول المصنفة بالدول الأشد والأكثر فساداً فى العالم، وتضم هذه البلدان كل من ليبيا والسودان وسوريا واليمن التى تعد مسرحاً للحروب الأهلية الداخلية بين النظام السياسى ومعارضيه . وكشف التقرير عن انخفاض المؤشر الخاص بسوريا بحوالى 13 نقطة، مقارنة بعام 2012 قبل اندلاع الصراع المسلح بين قوات نظام الرئيس بشار الأسد والمليشيات العسكرية المعارضة ، كما تراجع اليمن ثمانى نقاط خلال الفترة ذاتها لذات السبب – اندلاع الحرب الأهلية بين النظام الجمهورى الشرعى ومليشيات الحوثى المعارضة . وفى المقابل، حافظت الإمارات العربية المتحدة على ترتيبها فى تقارير الفترة بين عام 2016 و2019 باعتبارها الدولة الأدنى فى الفساد وسط الدول والبلدان العربية ، جاءت بعدها دولة قطر بفارق تسع نقاط فى ذات التقرير⁽⁶⁷⁾. وفى التقرير الصادر فى عام 2019 تمكنت السعودية من تحقيق بعض التقدم فى مؤشر إدراك مكافحة الفساد حيث حققت تقدماً بفارق أربع نقاط مقارنة بالعام 2018؛ وهو الذى فسره أو أرجعه التقرير إلى قيام الأمير محمد بن سلمان ولى العهد السعودى بتنفيذ حملة كبرى فى عام 2017 لعل مستوى الملكة ككل استهدفت الحد من انتشار الفساد واستئصال أجزاء كبرى منه وذلك باعتبارها جزء من خطته الإصلاحية فى البلاد؛ وقد نجحت الحكومة السعودية بفضل هذه الحملة من استعادة مبالغ مالية محلا لجرائم فساد بلغت قيمتها أكثر من 106 مليارات دولار أمريكى من الممتلكات العامة والثروات الوطنية "المنهوبة"؛ وذلك على الرغم من أن العملية تمت فى غياب أي نوع من الشفافية، وكذلك غياب العدالة فى التحقيقات أو المحاكمات للمشتبه بهم⁽⁶⁸⁾.

وأفرد التقرير جزءاً معقولاً منه لدولة تونس التى كشفت التقرير عن معاناتها من الوقوع فى براثن الجمود والتخلف الإقتصادى والسياسى فى الفترة بين عامى 2015 و2020 أى خلال السنوات الخمسة الماضية فى ما يتعلق بمؤشرات الفساد حيث لم تتمكن سوى تحقيق 43 نقطة من أصل مئة نقطة يتضمنها مؤشر إدراك الفساد. وخلال الفترة التى ذكرها التقرير، أجرت تونس تعديلات قانونية من شأنها حماية المبلغين عن الفساد، وتحسين القدرة على الوصول للمعلومات، وإفساح المجال للمجتمع المدني وإرساء المحاسبة المجتمعية؛ إلا أن هذه القوانين لم تكن من وجهة نظر معدو التقرير كافية وتحسين موقع تونس فى مؤشرات إدراك الفساد، وهو ما ترجعه التقارير السنوية للمنظمة إلى الضعف التشريعى وعدم تطبيق القانون بشكل فعال⁽⁶⁹⁾. لذا لم يكن من المستغرب أن يعتبر معدو التقرير أن معضلة تونس ترتبط أو تتعلق بغياب وقصور تطبيق القانون - وهو

<https://www.transparency.org/en/about>

⁶⁶ محمد عرفه ؛ الحكومة الرشيدة فى مواجهة الفساد الإدارى ما بعد الربيع العربى :حالتا تونس ومصر؛ مجلة سياسات عربية (الدوحة ؛ العدد 43؛ مارس 2020 . ص ص. 72- 75

⁶⁷) Lost Billions: Recovering Public Money in Egypt, Libya, Tunisia and Yemen." Transparency International. 7/5/2019. at: <https://bit.ly/2wUDfYM>.

⁶⁸ يمكن الاطلاع على التقرير كاملاً من على موقع المنظمة على شبكة الانترنت :

<https://www.transparency.org/ar/news/cpi-2019-global-highlights>

⁶⁹) "Tunisia: Transitional Justice and the Fight Against Corruption." International Crisis Group. Report. no. 168. 3/5/2016. at: <https://bit.ly/3cxZkLZ>

ما يشكل التحدي الأكبر أمام تونس في مكافحتها للفساد؛ علاوة على جمود موقف تونس لعدم محاسبة أي من المسؤولين السياسيين على الجرائم المتعلقة بالفساد أو رد أي من الأموال المنهوبة؛ وهو ما أرجعه التقرير في جزء منه لتراجع وانخفاض الاستقلال مؤسسات وأجهزة القضاء والعدالة التونسية؛ وعلاوة على ضعف عملية حشد وتعبئة الموارد المالية والبشرية اللازمة لتقوية هيئة مكافحة الفساد حيثة النشأة ، ومنحها المزيد من الاستقلالية في مواجهة الأجهزة والمؤسسات التنفيذية التونسية (70).

أما مصر فقد تراوح تقييمها في مؤشرات التقرير العالمي الذي تصدره المنظمة العالمية للشفافية بين 32 و36 نقطة من أصل 100 نقطة في المؤشر السنوي لتقارير المنظمة (حيث تبدأ من صفر وهو الأكثر فسادا إلى رقم وهو الأكثر شفافية) بين الأعوام 2015 و2019 بترتيب هو 105 دولة من أصل 180 دولة شملها التقرير في عام 2019، وهو ما يمكن تفسيره في إطار قواعد ونظم جمع البيانات والمعلومات الخاصة بتقارير المنظمة بعدم وجود حصر دقيق أو بيانات رسمية لقضايا الفساد أو حجم الأموال المهذرة بسبب الفساد في الاقتصاد المصري ، علاوة على انتشار صور عدة للفساد في الممارسات الإدارية الحكومية اليومية بين المواطنين وأصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة من جانب والعاملين والموظفين المدنيين أبرزها: الرشوة والابتزاز والاختلاس والمحسوبية وإهدار المال العام ؛ بينما تحظى المشروعات والأنشطة الاقتصادية الكبرى بمعاملة مميزة من كبار المسؤولين التنفيذيين الذين لا يتقيدون بالقوانين واللوائح التنفيذية في تقديم كافة التسهيلات والتيسيرات المالية والإدارية . لذا ووفقا لتقرير منظمة الشفافية في عام 2016 فإن الفساد " يبقى منتشرًا داخل المؤسسات والأجهزة الحكومية بمصر في ظل عدم وضوح وإعلان استراتيجية للحد من الفساد وفقا لإرادة سياسية حقيقية وجادة لمكافحته، حيث قامت الحكومة بالتعدي على الهيئات المستقلة حين أقال الرئيس عبد الفتاح السيسي بمرسوم رئاسي رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، هشام جنيته، وإدانته ومحاكمته قضائياً عندما كشف عن حجم وتكلفة الفساد في مصر في السنوات من عام 2015 إلى 2019" (71).

كما قدمت هيئة الرقابة الإدارية – في حالة نادرة ولم تتكرر نظرا لصدور توجيهات بعدم نشر أو إعلان تقارير الهيئة وفرض ستار من السرية التامة عليها- تقريرا عن الفساد المالي والإداري الحكومي في مصر في عام 2014 شرحت فيه أسباب انتشار الرشوة والفساد الإداري في مصر والطرق الفعالة للقضاء عليه، حيث تنحصر الأسباب في : " ضعف التعليم الأخلاقي والديني، وغياب الإشراف الفعال (المراقبة) والمتابعة، والتأخير في الفصل في العقوبات التأديبية المتعلقة بجرائم الرشوة بطريقة لا تحقق الردع العام والخاص، والرواتب الهزيلة للموظفين العموميين، إلى جانب كثرة الخدمات التي يوكل إنجازها إلى عدد محدود من الموظفين" (72).

3- الضغوط السياسية والاقتصادية والاجتماعية الداخلية في الدول النامية:

غنى عن البيان أن دول العالم النامي عموما ومنها بعض الدول العربية خصوصا شهدت خلال العقدين الماضيين عدة تطورات ومستجدات في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحلية الداخلية والإقليمية والدولية؛ والتي تستدعي ويتوجب معها ضرورة إعادة النظر في كافة السياسات والخطط والاستراتيجيات الخاصة بمكافحة ومنع الفساد في هذه الدول؛ ومن أبرز هذه التطورات والمستجدات ما يلي :

أ) مواكبة العولمة بأبعادها السياسية والاقتصادية والثقافية: طرحت العولمة مجموعة من القيم المتعلقة بتنفيذ الإدارة الديمقراطية في مؤسسات الحكم في الدول النامية وفي مقدمتها الإدارة الحكومية التي تعتبر من أهم

⁷⁰⁾ Ibid., p.4

⁷¹⁾ وردت هذه الملاحظات في تقرير منظمة الشفافية العالمية للعام 2016 ، والذي يمكن مطالعته من على موقع المنظمة على شبكة الانترنت على الرابط التالي :

https://www.transparency.org/news/feature/arab_states_a_very_drastic_decline_AR2016.

- "Overview of Corruption and Anti-Corruption in Egypt." Transparency International. 5/5/2018. at: <https://bit.ly/2Kmvk9Q>.

⁷²⁾ وردت الإشارة إلى أسباب الفساد كما توصلت لها الهيئة في : اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد ، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018، القاهرة ، 2015 . ص.ص.6-13.

العناصر الرئيسية المكونة لها⁽⁷³⁾. وقد تم التأكيد على العناصر الضرورية لتطوير أجهزة الخدمة المدنية- الإدارة الحكومية - فى إعلان الألفية الصادر عن الأمم المتحدة والتي تشمل⁽⁷⁴⁾: وجود وقدرة أجهزة الإدارة الحكومية على الوفاء باحتياجات المواطنين، وزيادة خضوع المؤسسات التابعة للدولة للمساءلة من أجل سد الفجوة الديمقراطية؛ وتطبيق قيم ومبادئ الحوكمة أو الحكم الرشيد فى مؤسسات وأجهزة الخدمة المدنية الحكومية من خلال احترام سيادة القانون ومكافحة الفساد فى النظام السياسى والحياة العامة.

(ب) اندلاع ثورات الربيع العربى فى عامى 2011 و2012؛ مما أدى إلى تنامى تطلعات المواطنين فى العالم العربى لتغيير فلسفة الحكم السياسى القائم وتلبية مطالبهم فى بناء المجتمع السياسى على أساس " المشاركة " وتبنى قيم التفاهم والحوار بين النظام السياسى والمجتمع، وأن تكون الحكومات

أكثر استجابة لمطالب المواطنين وإيجاد آليات تساعد على زيادة الانفتاح والشفافية وتدعيم الحوافز على المشاركة فى الشؤون العامة وتقليص المسافة بين الحكومة والمواطنين ؛ وتحقيق المزيد من المساءلة والشفافية والمنافسة مع الحصول على التغذية المرتدة داخل قطاع الخدمة المدنية بالتعاون مع جماعات المواطنين والاتحادات العمالية والنقابات المهنية والقوى المجتمعية الحقيقية صاحبة المصلحة فى الإصلاح من أجل تجاوز أو تحييد قوى مقاومة التغيير والإصلاح- للتعامل ومواجهة الفساد الحكومى بكافة صورته وأشكاله⁽⁷⁵⁾.

(ج) تطوير وتحديث نظم الخدمة المدنية كمتطلب للإصلاح الاقتصادى والخصخصة: بدأت كثير من الدول النامية عقب الأزمة الاقتصادية العالمية فى عامى 2008 و2009 تنفيذ برامج إصلاحية على نطاق واسع استهدفت تقليص دور الدولة عن طريق تطبيق مبادئ إدارة القطاع الخاص على الأجهزة والمنظمات الحكومية؛ وإعمال مبادئ التركيز على العميل، والاستعانة بالشركاء من القطاع الخاص فى تقديم الخدمات العامة للمواطنين⁽⁷⁶⁾. وسارعت هذه الدول إلى تبنى خطط وبرامج لإصلاح الإدارة الحكومية بهدف تقليل مصروفات الحكومة الكلية و تطوير وإصلاح أجهزة الخدمة المدنية كى تتسم بالديمقراطية والكفاءة والجودة فى استخدام الموارد العامة والنزاهة والشفافية فى تلبية مطالب المواطنين بعيدا عن الممارسات الفاسدة .

(د) تبنى رؤى وخطط وطنية طويلة المدى للتنمية: سائرت الدول النامية عموما والدول العربية محل بصفة خاصة التوجهات العالمية التى تضعها الأمم المتحدة بشأن مطالبة دول العالم بوضع خطط مستقبلية للتنمية المستدامة تراعى فيها الالتزام بالمعايير البيئية العالمية للحماية من تغير المناخ ، ومكافحة الفساد ومنعه وزيادة كفاءة الدول وجودة الموارد البشرية والحد من الفقر... وغيرها ؛ وطالبت الأمم المتحدة كافة منظماتها ووكالاتها النشطة والعاملة فى مجال التنمية تقديم المساعدات والمنح والقروض البسيطة علاوة على توفير المساعدات الفنية والتكنولوجية المتخصصة اللازمة للدول النامية بما يمكنها من وضع رؤى وخطط للتنمية طويلة المدى الخاصة بها تنفيذا للمطالب العالمية الرامية لتبنى سياسات وخطط للتنمية المستدامة بحلول عام 2030 أو بحلول عام 2035 أو عام 2050. وصاحب اسم الدولة هذه الرؤى على النحو التالى⁽⁷⁷⁾ : رؤية مصر 2030 ، ورؤية ماليزيا 2050، والبرنامج الوطنى العمالى للنهوض بالاقتصاد وتنويعه 2020 ، ورؤية خطة الإمارات 2021 وخطة دى 2021 والرؤية الاقتصادية لأبوظبي 2030؛ والرؤية الاقتصادية للبحرين

73) على عبد القادر على ؛ مؤشرات قياس الفساد الإدارى ، سلسلة جسر التنمية- المعهد العربى للتخطيط بالكويت ؛ العدد السابعون - فبراير 2008 السنة السابعة. ص ص1-25.

74) حسين الطلافحة وعمر ملاعب؛ من الأهداف التنموية للألفية إلى خطة التنمية المستدامة 2030: التقييم والمستجدات؛ جسر التنمية ؛ العدد : 138؛ المعهد العربى للتخطيط - الكويت؛ يناير 2018. ص ص 9-10.

75) Zahra Babar, Migration Policy and Governance in the GCC: A Regional Perspective , in : Dr. Ali Rashid Al-Noaimi (Editor), Dr. Irena Omelaniuk (Editor), Jamal S. Al-Suwaidi (Foreword), **Labor Mobility: An Enabler for Sustainable Development**, (Abu Dhabi, the Emirates Center for Strategic Studies and Research, 2013).p p.127-133.

https://www.academia.edu/5449275/Migration_Policy_and_Governance_in_the_GCC_A_Regional_Perspective?auto=download

& Gregory Aftandilian, **Youth Unemployment Remains the Main Challenge in the Gulf States**, Arab Center Washington DC, July 2017: arabcenterdc.org

76) أحمد الكواز ؛ تطوير تمويل التنمية؛ جسر التنمية ؛ العدد 131؛ المعهد العربى للتخطيط بالكويت؛ نوفمبر 2016؛ ص ص 15-16.

77) حسين الطلافحة وعمر ملاعب؛ من الأهداف التنموية للألفية إلى خطة التنمية...مرجع سابق؛ ص ص 13-18.

2030 ؛ والرؤية الوطنية لقطر 2030 ، والكويت الجديدة 2035 . وغنى عن البيان أنه يتعين على هذه الدول وضع قضية مكافحة ومنع الفساد فى مقدمة أولويات هذه الرؤى التنموية.

4- كثرة التشريعات والأجهزة المعنية بالحد من الفساد المالى والإدارى مع عدم التفعيل :

يلاحظ أن أغلب الدول العربية قد عنيت كثيرا باستصدار التشريعات المنظمة لكل صغيرة وكبيرة فيما يتعلق بإدارة وتنظيم وتسيير العمل بالأجهزة والمؤسسات الحكومية العامة ؛ من بداية تجنيد وتأهيل وتدريب ومحاسبة وترقى كافة الموارد والعناصر البشرية حتى نهاية عملها بالقطاع الحكومى ، وكذلك تحديد اختصاصات ومهام كافة الأجهزة الإدارية والرقابية المتابعة لعمل هذه المنظومة بما يحد من الفساد المالى والإدارى فى الدول العربية ؛ كما ورد فى كل التشريعات العربية – بداية من الدساتير مرورا بالقوانين نهاية باللوائح التنفيذية – النص على : " تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك . وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضمناً 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 الذي ينظمه القانون" (78). وربما تعد مصر نموذجاً يجسد أو يمثل هذا النمط من التفكير الإدارى الذى استمر دون تغيير أو تطوير لفلسفة عمله لفترة طويلة من الزمن تتعدى الخمسين عاماً والتي صدر فيها أكثر من خمسة وسبعين ألف تشريع سارى ومعمول به مابين قانون وقرار جمهورى وقرار رئيس وزراء ؛ والتي يمكن استعراض ملامحها وعناصرها على النحو التالى(79) :

أ- **التشريعات والقوانين المنظمة للحد من الفساد المالى والإدارى** : وضعت الحكومات المصرية المتتابعة ترسانة ضخمة من التشريعات و القوانين واللوائح والقرارات والكتب الدورية التى تقنن ممارسة المنظمات والأجهزة الحكومية المنوط بها بحكم الدستور والقوانين المنظمة لعملها فى أنشطة ومجالات خفض والحد من ومنع الفساد ، علاوة على تسطير المواد القانونية التى تعالج وتجرم كافة أفعال وأنماط وصور الفساد المالى والإدارى الحكومى على النحو الوارد فى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد السالف عرضها، ولعل أهم هذه التشريعات ماياتى(80):

" أ- قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية رقم 54 لسنة 1964 وتعديلاته الواردة بالقانون رقم 207 لسنة 2017: وهو التشريع القانون المنظم لعمل وإختصاصات هيئة الرقابة الإدارية باعتبارها جهاز منع الفساد بمصر .

ب- قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم 117 لسنة 1958 وتعديلاته: هو القانون الخاص بتنظيم عمل وإختصاصات النيابة الإدارية .

ج- قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937 وتعديلاته : ويشتمل على القواعد القانونية التى تنظم أنواع الجرائم والعقوبات المقررة لها .

د- قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950 وتعديلاته ؛ الذى ينظم مباشرة الدعوى الجنائية وإنقضائها وإختصاصات سلطات التحقيق ومأمورى الضبط القضائى وواجباتهم .

هـ- قانون الكسب غير المشروع رقم 11 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 62 لسنة 1975 .

و- قانون هيئة الشرطة رقم 109 لسنة 1971 وتعديلاته .

78 (وردت هذه العبارة فى أكثر من وثيقة عربية لمكافحة الفساد من أبرزها : اللجنة التنسيقية الوطنية لمكافحة الفساد ، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018؛ القاهرة ؛ 2015 . ص. 12. وكذلك فى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ؛ الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد 2016-2020، تونس، 2016. ص ص. 11-12..

79) OECD, *Good Governance in Egypt: Legislative Drafting Manual for Better Policy*, OECD Publishing, Paris, 2019.PP.14-22. <https://doi.org/10.1787/g2g9dd64-en>.

80 (وردت قائمة هذه التشريعات والقوانين فى عدة مصادر من أهمها : موقع هيئة الرقابة الإدارية على شبكة الانترنت:

<https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/legislativeframework.aspx>

ح - قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 118 لسنة 1964 وتعديلاته : يعالج هذا التشريع بالعاملين في الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

ط- قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 وتعديلاته: هو القانون المعنى بتنظيم المحاكم وتنظيمها وتعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وواجباتهم ومسئولتهم تأديبياً .

ي- قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 : هو القانون الذى ينظم تشكيل وترتيب الوظائف بمجلس الدولة وتحديد اختصاصاته وأنواع محاكمه.

ك- قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 الخاص بالعاملين بالجهاز الإداري للدولة .

ل- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 وتعديلاته: هو القانون الذى يهدف إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص الخاصة الأخرى .

ن- قانون الوظائف القيادية رقم 5 لسنة 1991 وتعديلاته؛ هو القانون الخاص بتنظيم قواعد شغل الوظائف القيادية فى الحكومة و وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والأجهزة الحكومية.

س- قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم 182 لسنة 2018.

ع- قانون غسل الأموال رقم 80 لسنة 2002 وتعديلاته بالقانون رقم 36 لسنة 2014.

ف- قانون البنك المركزى والجهاز المصرفى رقم 88 لسنة 2003 وتعديلاته: هو القانون المعنى بتنفيذ السياسات النقدية والإئتمانية والمصرفية من خلال إصدار أوراق النقد وتحديد فئاتها ومواصفاتها وإدارة السيولة النقدية فى الإقتصاد القومى، والرقابة على وحدات الجهاز المصرفى وتنظيم وإدارة سوق الصرف الأجنبى.

ض- قانون تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم 3 لسنة 2005.

ق- قانون إنشاء هيئة الرقابة المالية رقم 10 لسنة 2009.

ر- قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين فى الدولة رقم 106 لسنة 2013 : هو القانون المعنى بحظر / تجريم تعارض مصالح المسئول الحكومى مع المصلحة العامة للدولة .

ش- القانون رقم 75 لسنة 1963 فى شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة المعدل بالقانون رقم 10 لسنة 1986 : وهو القانون الذى ينظم شئون أعضاء هيئة قضايا الدولة بإعتبارها هيئة قضائية مستقلة تتوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى وتدافع بأعضائها عن المال العام فى الداخل والخارج.

ت - القانون رقم 47 لسنة 1973 بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة

و غنى عن التنويه أنه يتواجد بجانب هذه الترسانة من التشريعات المنات من اللوائح التنفيذية الصادرة بقرارات من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصين أو المعنيين ؛ هذا بخلاف المنات أيضا من الكتب الدورية الصادرة عن قيادات الأجهزة والمؤسسات المركزية لفروعها وأقسامها فى الأقاليم والمدن وأجهزة الوحدات المحلية فى القرى (81).

وعلى الرغم من قناعة واضعى هذه التشريعات بجدواها فى " توفير وتغطية" التصرفات وكافة أشكال السلوك المجرمة بموجب الإتفاقية التى أقرتها الأمم المتحدة لمنع الفساد التى تستند على صيانة الأموال العامة والحفاظ عليه وتقديم الخدمات العامة بعيدا عن الممارسات الفاسدة علاوة على رصد وتعقب الأموال التى تم الحصول عليها بطرق وأساليب غير مشروعة نتجية التعامل مع الأجهزة والمؤسسات الحكومية - غير أنها على أرض الواقع لم تحقق النتائج المرجوة منها لعدة اعتبارات أهمها (82): كثافة وكثرة التشريعات مما يجعل من الصعب على العاملين فى أجهزة الخدمة المدنية أو عامة المواطنين الإلمام بها ؛ وقصور الإعلام والإعلان عنها للمواطنين سواء فى وسائل الإعلام المتعددة أو فى داخل المؤسسات والأجهزة التى تجرى فيها عملية الحصول على الخدمات الحكومية. وهو ما يكشف عن عناية المشرع بتغليب اعتبارات الحد من الفساد دون تحقيق المعايير الأخرى للحكومة من قبيل النزاهة والشفافية والحصول على المعلومات ، لذا يمكن استنتاج كثرة عمليات الفساد داخل هذه الأجهزة والناتجة فى حالات كثيرة منها القيادات الإدارية العليا فى

(81) اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد ، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018؛ هيئة الرقابة الإدارية ؛ القاهرة 2014. ص ص. 10-11.

(82) Ibid., pp.45-46.

هذه الأجهزة فيما يطلق عليه " الفساد المؤسسى أو فساد المنظومة بالكامل" وهو أقصى وأعتى درجات الفساد فى الدول النامية عموماً.

ب- كثرة وضعف اختصاصات الأجهزة والمؤسسات المعنية بالحد من الفساد : أصبح شعار " مكافحة والحد من الفساد" رمزا وهدفا لكثير من المؤسسات والأجهزة الحكومية فى إطار مرحلة التحول الاقتصادى من نظام الاقتصاد المخطط الذى تهيم الدولة على إدارته وتسيير شؤنه المالية والإدارية إلى نظام اقتصاد السوق وما ارتبط به من نقل ملكية أو بيع حصص وأسهم المال العام إلى القطاع الخاص المحلى أو الأجنبى ؛ حرصا من هذه الأجهزة على اتمام وتنفيذ عملية التحول دون إهدار للمال العام أو تسهيل للاستيلاء عليه ونهبه وتبديده . وفى كثير من الأحيان صاحب هذه المرحلة إنشاء وإقامة أجهزة أخرى جديدة بجانب تلك الأجهزة القائمة بالفعل – أكثر كفاءة وفعالية للقيام بهذه المهام والوظائف الجديدة (83). ولم تجد القيادات السياسية فى غالبية الدول النامية ومنها الدول العربية بدا من إلحاق وجعل تبعية كثير من هذه الأجهزة والمؤسسات الجديدة بقمة السلطة أو الأجهزة التنفيذية سواء ممثلة فى رئيس الجمهورية أو الملك أو الأمير أيا كان صفة وشكل نظام الحكم السائد ؛ وذلك حرصا على ضمان الحماية والاستقلالية لتلك الأجهزة والمؤسسات فى ممارسة مهامها ووظائفها فى الحد من مظاهر الفساد المالى والإدارى فى الدولة . وتقدم الحالة المصرية نموذجا يكثر وجوده فى العبد من الدول النامية والدول العربية فى هذا الشأن حيث تتعدد الأجهزة والهيئات المنوط بها التصدى لقضية الحد من الفساد ؛ ومن أبرز هذه الأجهزة والمؤسسات :

1- هيئة الرقابة الإدارية: هى هيئة رقابة عامة تتبع رئيس الجمهورية وتختص بما يلى (84): "التحقيق وتقصى أسباب تراجع وضعف ثمار التنمية بشقيها الاقتصادى والاجتماعى فى مجالات العمل والإنتاج القومى ؛ علاوة على سلطاتها وصلاحتها فى تتبع أسباب قصور وعيوب نظم وسياسات العمل فى المجالات الإدارية والفنية والمالية الحكومية التى تكبل سبل وطرق السير المنتظم للأجهزة والمؤسسات الحكومية العامة واقتراح وسائل تلافياها ؛ ومتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية وكافية لتحقيق الغرض منها ؛ ورصد كافة المخالفات وأنماط السلبيات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من موظفى الخدمة المدنية والعاملين فى القطاعات والمؤسسات الإدارية الحكومية أثناء مباشرتهم لواجبات ووظائفهم والعمل على منع وقوعها وضبط ما يقع منها ولها فى سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوي الخبرة؛ وبحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازهم وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الإستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة فى هذه النواحي؛ وإمداد رئيس الدولة ورئيس الوزراء والمحافظين بأية معلومات أو بيانات أو دراسات يطلبونها منها وبأى عمل إضافي آخر يعهد به إليها . وتباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها فى الجهاز الحكومى وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التى تباشر أعمالا عامة وكذلك جميع الجهات التى تسهم الدولة فيها عموماً . وتعرض الرقابة الإدارية كافة أعمالها بما فيها من تقارير لتحرياتها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلى رئيس الدولة لإتحاذ ما يراه بشأنها".

وفى أواخر عام 2017 تم إنشاء **الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد**؛ وهى أكاديمية متخصصة تابعة لرئيس هيئة الرقابة_الإدارية، وتعد من أهم وأحد أجهزة وقطاعات الهيئة، وتقوم بعدة وظائف وأدوار أهمها : عقد دورات تدريبية لأعضاء الهيئة وفق خطط وبرامج سنوية، وتنظيم الدورات والمؤتمرات والندوات وحلقات النقاش فى كل ما يرتبط بعملية نشر قيم النزاهة والشفافية والتوعية بمخاطر ومشكلات الفساد وسبل مكافحته. كما تحتفظ أو تقوم بأدوار هامة فى مجالات : تبادل الخبرات والوثائق والبحوث مع الأجهزة والمؤسسات والمنظمات التى تقوم بانشاط مماثلاً داخل مصر أو خارجها، وكذلك إيفاد البعثات الدراسية والتدريبية لأعضاء

(83) وردت هذه الملحوظة فى : اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد ، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفسادمرجع سابق؛ ص 12-13وص.18.

(84) للمزيد حول التعريف بالهيئة وأنشطتها واختصاصاتها يمكن الرجوع إلى الموقع الخاص بها على شبكة الانترنت على الرابط التالى :

الهيئة في إطار المنح الدراسية التي ترد للأكاديمية من الدول الأجنبية، ويجوز أن يمتد نشاط الأكاديمية ليشمل تدريب أعضاء الهيئات والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد داخل مصر وخارجها وسائر العاملين بالدولة⁽⁸⁵⁾.

2- أجهزة رقابة ذات اختصاصات جزئية ومحددة ؛ وهى نوع من الأجهزة والمؤسسات الذى يعد موضوع الحد من الفساد المالى والإدارى بالدولة أحد اختصاصات عملها وواجباتها الوظيفية إلى جانب اختصاصات وأهداف أصيلة ورئيسية أخرى ، ومن أهم هذه الأجهزة والهيئات فى مصر⁽⁸⁶⁾: الجهاز المركزى للمحاسبات؛ وأجهزة ووحدات وزارة المالية (المراقبون الماليون)؛ والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة؛ وهيئة النيابة الإدارية؛ وإدارة الكسب غير المشروع؛ والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة (وزارة الداخلية)؛ ووحدة مكافحة غسل الأموال؛ والهيئة المصرية العامة للرقابة المالية غير المصرفية؛ والبنك المركزى المصرى؛ وجهاز الأمن الوطنى ، وجهاز المخابرات العامة. وفى العالم العربى تم إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتونس فى عام 2011 والتي جرى إعادة تنشيطها وتفعيل دورها بعد سن الدستور الحالى لتونس فى عام 2014 ، وكذلك تم انشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد فى الأردن فى عام 2016 ؛ وكذلك الأمر فى المغرب 2016 ، والعراق 2015؛ وفى الجزائر ؛ وفى السعودية؛ وفى جزر القمر؛ و الكويت؛ واليمن ؛ وفلسطين؛ وقطر؛ و ليبيا . بينما لم يتم حتى الآن انشاء هيئة مستقلة للحوكمة الرشيدة أو النزاهة ومكافحة الفساد فى الدول العربية التالية : مصر – حيث تتدرج الحكومة المصرية بوجود عدة هيئات معنية بمكافحة الفساد، والإمارات ، وقطر ؛ والسودان ؛ والصومال؛ وجيبوتى ؛ وسلطنة عمان ؛ و موريتانيا⁽⁸⁷⁾. أما لبنان فهى دولة ذات وضع خاص فى مجال الحوكمة الرشيدة ومكافحة حيث لم تنش هيئة متخصصة لهذا الأمر على نحو ما طالبت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ولبنان عضو بها إلا أنها قامت بتخصيص وزارة لمكافحة الفساد والتي فشلت فى القيام بمهامها منذ انشاءها فى العام 2016 وهو ما يفسر زيادة الغضب والاحتجاج الشعبى فى لبنان والذى يقترب من الثورة نظرا لفشلها فى القيام بالمهام والاختصاصات المنوطة بها .

3- أجهزة استشارية وبحثية متخصصة تتسم هذه الأجهزة بندرتها وتجميد عملها عقب نشر بعض أنشطتها وبحوثها عن أوجه وصور الفساد فى الجهاز الإدارى والخدمى الحكومى وتعد وحدة الحوكمة والحد من الفساد بمرکز العقد الاجتماعى فى مجلس الوزراء المثل الوحيد فى هذا الشأن حتى الآن⁽⁸⁸⁾ .

قامت الوحدة⁽⁸⁹⁾ لأول وأخر مرة فى مصر فى عام 2012 بإعداد مقياس مصرى وفقا لترتيب رقمى محدد لرصد وتتبع وقياس معدلات مدى الالتزام بتطبيق معايير ومبادئ الحوكمة الرشيدة والجيدة ؛ مع الاسترشاد بالمعايير والمؤشرات المتعارف عليها عالميا والتي استمرت عدة منظمات دولية متخصصة فى الاعتماد عليها

85 (حول اختصاصات وأنشطة وأهداف الأكاديمية تم الاستناد على ما ورد من معلومات فى هذا الشأن إلى موقع الأكاديمية على شبكة الانترنت على الرابط التالى :

<https://www.aca.gov.eg/arabic/Training/Pages/default.aspx>

86 (تم حصر هذه الجهات والمؤسسات من : اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد ، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد مرجع سابق؛ ص. 16.

87 (تم الاعتماد فى رصد وجود وتأسيس هيئات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد فى الدول على السجل الخاص بذلك على موقع هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالأردن على موقعها على الانترنت على الرابط التالى :

<http://www.jiacc.gov.jo/countries>

88 (يتعين التنويه إلى أن المعهد القومى للحوكمة والتنمية المستدامة فى مصر هو هيئة عامة اقتصادية ذات شخصية اعتبارية وذات طابع استشارى وتدريبى وبحثى، ويشرف عليه الوزير المختص بشئون التخطيط والتنمية الاقتصادية. الجدير بالذكر أن المعهد تم تغيير رؤيته واتجاهاته لتصبح تخدم رؤية مصر 2030 وتعزيز مفاهيم الحوكمة والحكم الرشيد وذلك بناء على قرار مجلس الوزراء بتاريخ 12 أغسطس 2020 بدلا من كونه المعهد القومى للإدارة سابقا. ولم يبدأ المعهد حتى نهاية سبتمبر 2020 فى مباشرة مهامه الجديد ولازال الموقع الإلكتروني الخاص به محتفظا بالمسمى القديم وكذلك أنشطته ومهامه؛ ويمكن زيارة موقع المعهد على الرابط التالى :

<http://www.nmi.gov.eg/page/p/test-0101010>

89 (مركز العقد الاجتماعى هو مبادرة مشتركة بين مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء المرى والبرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، وبدعم من هيئة التعاون الإيطالى، والحكومة اليابانية. تم إنشاؤه عام 2007 بناءً على توصيات تقرير التنمية البشرية لمصر، الذي حمل عنوان "اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعى جديد" ؛ وقد تم تجميد عمل المركز بشكل نهائى وإقالة مديرته الدكتور سحر الطويلة فى أكتوبر 2017 ؛ للمزيد يمكن زيارة موقع المركز والوحدة والتعرف على أنشطتها خلال الفترة بين عام 2007 و 2015 على الرابط التالى :

<http://www.socialcontract.gov.eg/Arabic/About-Us>

لفترات زمنية والتي من أهمها وأبرزها: مؤشر الحوكمة الصالحة الذي يتبناه البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في كافة تقاريره وإصداراته ، ومقاييس الديمقراطية والحوكمة الرشيدة حيث تقوم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بمطالبة كافة الدول النامية المتلقية لمساعداتها الخارجية تبنى قيم ومبادئ الحوكمة الرشيدة لاسيما المشاركة والنزاهة والشفافية والرقابة والمساءلة وسيادة حكم القانون، علاوة على منظومة المؤشرات العالمية لإدارة الحكم المعمول بها في كافة تقارير ومشروعات البنك الدولي، وأيضا عناصر ومبادئ وقيم الحوكمة الرشيدة المعمول بها في جميع الأجهزة والمؤسسات الحكومية المدنية في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ومقياس الحكم الحضري. والذي يعتمد على رصد تطور الخدمات العامة الحكومية في مناطق الحضر والمدن. لذا اتجه مركز معلومات مجلس الوزراء إلى تأسيس وحدة علمية متخصصة مهمتها تجهيز وإعداد مقياس شامل وعام يتضمن مؤشرات رقمية تتوافق مع الواقع والحياة في مصر وتحيط بكافة الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بمصر؛ وتعى وتترك جيدا بعد الإطلاع على الواقع الصعوبات والمعوقات التي تكبل وتحد من نشاط وفعالية أدوار ووظائف الهيئات التنفيذية والمؤسسات التشريعية ودور العدالة القضائية، وشركات القطاع الخاص، ومنظمات وهيئات المجتمع المدني، من خلال تتبع ورصد مدى التزامها بتنفيذ قيم ومبادئ الحوكمة الرشيدة والتي تتضمن: الشفافية، والمشاركة، والعدالة، والاستجابة، والفعالية، والكفاءة، والمساءلة، ومكافحة الفساد.

وقد مثلت محافظة الفيوم باكورة نشاط وعمل وحدة الحوكمة الرشيدة والمجتمع المدني في إطار المشروع القومي لرصد وتقييم تطبيق مبادئ وقيم الحوكمة الرشيدة في ثلاثة مجالات رئيسية و أساسية هي: الرعاية الصحية الأولية، والتعليم الأساسي، ومياه الشرب والصرف الصحي. وقد شكلت النتائج التي انتهت إليها الدراسة الميدانية التي قامت بها الوحدة في عام 2014 صدمة هائلة لصانعي ومتخذي القرار في السياسات العامة المصرية؛ حيث كشفت عن تقييم تطبيق وتنفيذ مبادئ وقيم الحوكمة الرشيدة في مجالات: الرعاية الصحية الأولية، والتعليم الأساسي، ومياه الشرب، والصرف الصحي في محافظة الفيوم جاءت بالترتيب التالي: 44,1 درجة، و 21,2 درجة، و 22,9 درجة، و 24,9 درجة على التوالي من مائة درجة. ومبعث الصدمة في المؤشرات السابقة هو كشفت عنه رؤية المواطنين وتقييمهم لتطبيق قيم الحوكمة الرشيدة في السياسات الحكومية الخدمية حيث لوحظ التدهور الشديد والضعف الظاهر للعيان في قيم ومبادئ: المشاركة، والمساءلة، والشفافية، وضعف الاستجابة في هذه القطاعات والتي انعكست بالسلب على مستويات المشاركة والمساءلة نظرا لعدم معرفة المواطنين بقنوات ومجالات المشاركة بالإضافة إلى عدم إحاطتهم وتعريفهم بجهات المساءلة والمحاسبة. ومن ناحية أخرى، جاءت نتائج بعض المؤشرات مرتبطة بشكل كبير بطبيعة القطاع، كمؤشر مكافحة الفساد في قطاع مياه الشرب والصرف الصحي الذي سجل درجات عالية تخطت درجة 91% نتيجة لعدم معرفة المواطنين بالعلاقات والعمليات داخل القطاع حيث تبدأ علاقة المواطنين بالعاملين في هذا القطاع عند طلب الخدمة ثم تنتهي بعد ذلك⁽⁹⁰⁾.

عقب اعلان الوحدة والمركز لنتائج الدراسة الميدانية السابقة رفض جميع المحافظين والوزراء التصريح للوحدة والمركز بإجراء دراسات مماثلة بمحافظتهم ووزاراتهم؛ علاوة على رفض وزير المالية الموافقة على حصول الوحدة والمركز على المخصصات المالية اللازمة لإجراء المزيد من الدراسات الميدانية في هذا الشأن، أضف لما سبق عدم قناعة المدير الحالي للمركز بجدوى وفعالية مثل هذه الدراسات التي تعد من وجهة نظره مؤشرا سلبيا أمام تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر لمصر؛ وقيامه بحجب دراسات أخرى للوحدة عن النشر عن تقييم أداء الأجهزة الرقابية فيما يتعلق بالحد من الفساد⁽⁹¹⁾.

ولم يغير من قتامة الصورة السابقة كثيرا قيام مصر بإنشاء الأكاديمية الوطنية لتدريب وتأهيل الشباب بموجب القرار الجمهوري رقم 434 لسنة 2017، والتي تهدف إلى تحقيق متطلبات التنمية البشرية للكوادر الشبابية بكافة قطاعات الدولة والارتقاء بقدراتهم ومهاراتهم؛ وكذلك رسم سياسات تدريب الكوادر البشرية بكافة قطاعات الدولة على مختلف المستويات التنظيمية بالتنسيق مع الجهات المعنية وفي إطار خطة الإصلاح

⁹⁰ (للوصول لهذه الدراسة ودراسات أخرى أجرتها الوحدة ونتائجها التفصيلية يمكن الرجوع لها على موقع الوحدة على الرابط التالي :

<http://www.socialcontract.gov.eg/Arabic/PublicationCategory/Publication/55>

⁹¹ (مقابلة مع الأستاذ / صلاح أبو النجا - رئيس القطاع الأسبق لشئون مكتب الأمين العام لمجلس الوزراء في منزله ؛ القاهرة ؛ بتاريخ 17 أغسطس 2020.

الإداري للدولة؛ ووضع خطط التدريب اللازمة في مختلف المجالات لكل المراكز التدريبية على مستوى الجمهورية ومتابعة تنفيذها ومراجعة واعتماد محتويات البرامج التدريبية المقدمة من المراكز التدريبية من حيث المواد العلمية، ودليل المدربين، والأدوات التدريبية، والأنشطة التدريبية، ودليل استخدامها، وغيرها من المحتويات؛ والرقابة على جميع مراكز التدريب وتقييم أدائها والتحقق من التزامها بالقواعد والمعايير والأهداف المنوطة بها؛ ووضع الشروط والقواعد التي يتم على أساسها منح شهادات الصلاحية اللازمة لمدربي مراكز التدريب؛ واعتماد مدربي مراكز التدريب وإعداد قاعدة بيانات بالمدربين المعتمدين وتنقيحها بصفة دورية (92). وقد قامت الأكاديمية في عام 2019 بوضع برنامجا خاصا للإصلاح الإداري لتنمية قدرات القيادات الحكومية وثيقة الصلة بخطة الإصلاح الإداري التي تطبقها الحكومة في المرحلة الحالية واستراتيجية التنمية المستدامة 2030، والذي بموجبه تقوم الأكاديمية بتدريب ممثلين لكل الوزارات تنفيذاً لتوصيات اللجنة العليا للإصلاح الإداري برئاسة رئيس الوزراء؛ واعتبار الأكاديمية أن هذا البرنامج هو قاطرة الإصلاح الإداري الذي يهدف إلى تقليل الفجوة بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل (93).

غير أنه حتى نهاية أغسطس 2020 لم تقم الأكاديمية بتطبيق البرنامج إلا في ورشتين فقط عقدتا لهذا الغرض على الرغم من توقيع المديرية التنفيذية للبرنامج بروتوكولات تعاون وتنسيق مع خمس محافظات هي بورسعيد والشرقية والقاهرة والجيزة والقليوبية خلال الفترة بين يناير 2019 وأغسطس 2020؛ علاوة على ضعف المحتوى التدريبي المعد لهذا البرنامج والذي خلا تماما من أية محاضرات أو أنشطة تدريبية تتعلق بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وتم التركيز على قضايا وموضوعات تقليدية من قبيل: التخطيط الإداري، والموارد البشرية، والاقتصاد العالمي، والموازنة العامة للدولة وحماية البيئة..... وغيرها (94).

مما سبق يتضح أن كثيراً من مهام واختصاصات الأجهزة والمؤسسات المعنية بالحد من الفساد في مصر انصرف إلى إعداد البحوث والدراسات المتخصصة والميدانية حول مظاهر الفساد في القطاع الحكومي، بينما اهتمت القلة من هذه الأجهزة والمؤسسات بتقديم المقترحات والتوصيات اللازمة لرئيس السلطة التنفيذية سواء كان رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء للتوجيه بما يلزم بشأنها لأجهزة ومؤسسات البرلمان والقضاء. وفي بعض الحالات النادرة نوهت الاستراتيجية الوطنية المصرية لمكافحة الفساد 2014-2018 إلى قيام بعض القيادات التنفيذية العليا في المؤسسات والأجهزة التي تم بعض حالات الفساد المالي والإداري بها بالتدخل في التحقيقات وإجراءات إعداد القضايا مما أدى إلى عرقلة وعدم استكمال الإجراءات القضائية مما تسبب في عرقلة عمل الأجهزة الرقابية علاوة على إهدار للقيم والمعايير العالمية للعدالة واستقلالية القضاء وعلانية محاكماته في جرائم الفساد المالي والإداري وإهدار المال العام وعدم الالتزام بالضوابط المتعارف عليها في الشفافية والوصول للمعلومات واتاحتها (95).

يضاف لما سبق؛ عامل آخر ومهم وهو تعارض وتصادم اختصاصات المؤسسات والأجهزة الرقابية مع بعضها البعض وغياب التنسيق فيما بينها وهو ما أدى إلى تجميد عمل بعض هذه الأجهزة خاصة على المستوى

⁹² تم الإطلاع على المعلومات الخاصة بذلك من موقع الأكاديمية على شبكة الانترنت من خلال الرابط التالي :

<https://nta.eg/ar/news/president-abdel-fattah-al-sisi-issues-a-decree-establishing-the-national-training-academy/>

⁹³ تم الحصول على المعلومات الخاصة بذلك من موقع الأكاديمية على شبكة الانترنت من خلال الرابط التالي :

<https://nta.eg/ar/news/the-impact-of-training-on-the-efficiency-of-workers-and-productivity-of-institutions/>

⁹⁴ تم الإطلاع على المحتوى التدريبي الخاص بذلك من موقع الأكاديمية على شبكة الانترنت من خلال الرابط التالي :

<https://nta.eg/ar/news/the-impact-of-training-on-the-efficiency-of-workers-and-productivity-of-institutions/>

⁹⁵ (للمزيد حول الإجراءات التي تقوم بها بعض المؤسسات والأجهزة التنفيذية العليا لعرقلة إجراءات ضبط الأجهزة الرقابية لوقائع الفساد في مصر يمكن الرجوع إلى : اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد ، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018 مرجع سابق؛ ص. 12.

التنظيمي والإداري الأقل لصالح الأجهزة والمؤسسات الأعلى وذات التبعية للمسؤولين التنفيذيين في مركز القرار⁽⁹⁶⁾.

الخاتمة :

حاولت الدراسة معالجة الفرض الرئيسي الذي طرحته في بدايتها عن ارتباط تطبيق معايير الحوكمة بالسياسات الخاصة بالحد أو مكافحة الفساد المالي والإداري بالأجهزة والمؤسسات الحكومية في الدول النامية ؛ وذلك نظرا لتضمن الحوكمة الرشيدة عدة مبادئ ومعايير أساسية يتعين تنفيذها في إطار مكافحة الفساد ومن أبرزها : الشفافية ؛ والنزاهة ؛ والحصول والوصول للمعلومات، والرقابة والمحاسبية ، والكفاءة والفعالية... وغيرها . وعرضت الدراسة للعوامل والأسباب الدافعة لضرورة قيام الدول النامية ومنها الدول العربية بتضمين وتطبيق معايير الحوكمة في سياساتها لمكافحة الفساد الإداري والمالي في منظومتها الحكومية ؛ وقد تمكنت عدة دول نامية بفضل توفر الإرادة السياسية وتضافر الجهود والتنسيق الفعال بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع منظمات المجتمع المدني من أحزاب سياسية ونقابات واتحادات مهنية وجمعيات أهلية وذلك وسائل الإعلام من تحقيق نجاحات ملموسة في الحد من مظاهر الفساد المالي الإداري الحكومي وتحسن ترتيب هذه الدول في المؤشرات والمقاييس العالمية المتخصصة في رصد وتقييم سياسات الدول المتقدمة والنامية للتعامل مع هذه الظاهرة المعوقة لعملية التنمية بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية . ونظرا لما كشفت عنه الدراسة من استمرار بعض أوجه القصور في سياسات بعض الدول النامية ومنها الدول العربية لمكافحة الفساد والتي يعود غالبيتها إلى غياب أو عدم استكمال معايير ومبادئ مهمة في الحوكمة الرشيدة والتي تعد من وجهة نظرنا متكاملة وشاملة وغير قابلة للتجزئة وتفضيل معيار وتجاهل معايير أخرى أكثر ارتباطا بعملية الحد من الفساد؛ لذا يتعين معالجة هذه الجوانب السلبية من خلال النظر في أعمال وتنفيذ المقترحات والتوصيات التالية :

- العمل على ضرورة معالجة سوء الفهم المتعارف عليه والخلط بين مصطلحي "الدولة القوية" ومصطلح "الدولة الضعيفة غير الديمقراطية" حيث ينصرف مصطلح الدولة القوية إلى الدولة الديمقراطية التي يسود فيها حكم القانون وقيم العدالة والمساواة والحرية بين جميع أفراد وفئات المجتمع بصرف النظر عن التمييز فيما بينهم بسبب اللغة أو الدين أو الجنس أو الوضع الاجتماعي اللغة ، أما الدولة الضعيفة غير الديمقراطية فهي الدولة التي تستخدم وتقرط كثيرا في استخدام أدوات القمع والقهر للسيطرة واليهمنة على المواطنين والجماعات وصنع وفرض قراراتها وسياساتها في مجالات إدارة الاقتصاد والسياسة والثقافة بعيدا عن مطالب ورغبات المواطنين والجماعات مما يؤدي إلى الزج بالمعارضين السياسيين في السجون وتقسيم عوائد التنمية وإيرادات الدولة مجموعات النخبة المحيطة بجماعة الحكم سواء المؤيدة لها بشكل مباشر أو الداعمة لاستمرارها في الحكم حرصا على استمراره حصولها على بعض متحصلات وعوائد عمليات الفساد المالي والإداري الحكومي .

- تكثيف دور ومساهمة أجهزة ومؤسسات الاعلام والتوعية المجتمعية في الحد من ومحاربة الفساد المستشري في مؤسسات الدولة وثقافة المجتمع ؛ ويتعين في هذا المجال الاعتماد على أدوار هذه المؤسسات في تحرى ورصد وكشف عمليات الفساد ، ونشر المعلومات والبيانات الصحيحة الخاصة بالحصول على الخدمات الحكومية بعيدا عن استغلال الموظفين ، والاحتفاء الدوري والمستمر بالرموز والقيادات الحكومية المناهضة والرافضة لمغريات الفساد المادي والمعنوي.

- سرعة تطبيق المادة 68 من الدستور المصري لسنة 2014 بصياغة واصدار كافة التشريعات – بما فيها من القوانين واللوائح التنفيذية والقرارات والكتب الدورية والأوامر التنظيمية التي تتيح للمواطنين ولكافة أصحاب المصلحة الدخول لمصادر المعلومات والبيانات والحصول عليها واستخدامها وتداولها على النحو الأمثل وفي

⁽⁹⁶⁾ حسين أسامة ، أثر تعارض اختصاصات الأجهزة الرقابية في مصر على فعاليتها ؛ مركز العقد الاجتماعي ، القاهرة ، 2015 . ص 7-9. ووردت هذه المعلومات أيضا في : اللجنة التنسيقية الفرعية لمكافحة الفساد ؛ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد مرجع سابق. ص ص. 12-13. وفي: عبد الفتاح الجبالي وهناء عبید (محرران)؛ دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد و تعزيز

الشفافية (الناشر: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة 2010). ص ص. 4-7. و ص ص. 134-135.

الأغراض المشروعة والمرتبطة بالخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين ؛ وفي ذات الوقت المحافظة على الالتزام باحتياجات الأمن القومي في الحصول على وتداول المعلومات والبيانات التي تمس بهيبة وأمن الدولة واستقرار نظم العمل بها وبمؤسساتها الداخلية والخارجية .

- انجاز الأعمال التحضيرية لمشروع القانون الخاص بحماية الشهود، والمبلغين، والخبراء حماية شاملة ونافذة خاصة العاملين في قضايا الفساد المالي والإدارى الحكومى تطبيقاً للمادة 96 من دستور 2014 والتي تنص في شطرها الثانى على: " وتوفر الدولة الحماية للمجنى عليهم والشهود والمتهمين والمبلغين عند الاقتضاء، وفقاً للقانون " .

- تفعيل السلطات والصلاحيات الخاصة بالمؤسسات والأجهزة القومية المتخصصة فى الرقابة المالية والإدارية الحكومية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية وهيئة النيابة الإدارية ؛ وتوفير كافة الاحتياجات والمتطلبات المالية والتنظيمية والقانونية اللازمة للقيام بمهامها ووظائفها للحفاظ على الأموال العامة وجودة وكفاءة تقديم الخدمات للمواطنين وفئات المجتمع .

- تجديد وتحديث النظم والإجراءات والعمليات الخاصة بتطوير مهارات الموارد البشرية فى قطاع الخدمة المدنية؛ ومعالجة أوجه القصور والضعف المتعلقة بعمليات التوظيف والترقى وإنهاء الخدمة الوظيفية إما بسبب العجز أو المرض أو بلوغ سن التقاعد والإحالة للمعاش .

- العناية التامة بوضع موثيق الشرف والأخلاق الخاصة بضوابط وقيم السلوك الإدارى الرشيد فى التعامل مع المواطنين وتقديم الخدمات بجودة وكفاءة وفى التوقيتات العالمية المتعارف عليها فى انجاز الأعمال.

- تكثيف العمل الدؤب على الساحة الخارجية بغرض التوصل لعقد اتفاقات تعاونية مع الدول الأخرى بشأن التصدى والحد من أنماط وأشكال الفساد العابر للحدود ؛ وتبادل المعلومات والبيانات الخاصة بهذه الجرائم ، وتسهيل تبادل ونقل المجرمين، واستدعاء ونقل الشهود والوثائق والمستندات وكافة أنواع الأدلة القانونية، واسترداد الأموال والممتلكات المنهوبة وإعادتها مرة أخرى، وتسهيل كافة أنماط وأشكال التعاون التقنى والتكنولوجى والمخصص وتطوير مهارات وقدرات الموارد البشرية اللازمة .

- يجب على الحكومات الوفاء بواجباتها والتزاماتها تجاه الموظفين العموميين وتقديم الدعم والخدمات اللازمة للمحافظة على القيم الأخلاقية والمهنية فى تقديم الخدمة العامة.

- ضرورة العمل على تعزيز ثقافة النزاهة والأمانة فى الخدمة المدنية، من بين أمور أخرى، واعتماد مدونة أخلاقيات فى عمل الموظفين العموميين، وتطبيقها.

- تطبيق اللامركزية الحكومية الكبيرة، والسماح للهيئة التشريعية بمراجعة الإدارة العامة، وتبني فلسفات تنظيمية جديدة فى الإدارة العامة تحسّن عملية تقديم الخدمات العامة ، واعتماد الميزانية القائمة على الأداء .

- التوكيد على دور الحكومة الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات فى تحسين عمليات الإدارة العامة بما يحقق الكفاءة فى تقديم الخدمات ويوسع نطاق النمو الإقتصادى فى البلدان المتقدمة والنامية .

- ضرورة توافر إرادة سياسية حقيقية للتطوير والتحسين فى أداء النظام السياسى والإدارى والاقتصادى، اعتماداً على أن إصلاح الحكم العام هو الهدف والطموح الرئيسى للدول النامية ؛ وذلك من خلال العمل على : القيام بإعادة هيكلة المنظومة الإدارية والمالية بما يجعلها أكثر فاعلية واستجابة وكفاءة فى معالجة مشكلة الفساد وتدنى جودة الخدمات الحكومية ، علاوة على معالجة مشكلة تزايد الغضب الشعبى على الفساد وعلى الفشل فى التعامل معها ، وتوسيع نطاق رضا الجمهور من خلال التفاعل والتواصل المستمر والدائم مع مطالب وآمال المواطنين المتزايدة من الأجهزة والمؤسسات الإدارية الحكومية باستحداث آليات لتلقى الشكاوى والاستجابة لها.

- تعظيم التشاركية بين الحكومة والمجتمع المدني باعتبارها واحدة من أكثر الطرق فاعليةً فى درء الفساد على المدنيين القصير والبعيد؛ ومواصلة تعزيز دور المجتمع المدني وضمان وجود إعلام حر ودعم منظمات

الرقابة على المستوى المحلى وتوسيع نطاقها مع البدء فى تطبيق اللامركزية

- ضرورة مراجعة القوانين القائمة؛ والعمل على تنقيح وتنقية النصوص والمواد التشريعية القائمة التى تنسم بالتكرار أو التناقض مما يغلّق باباً يستغله الفاسدون فى جرائم الرشوة والابتزاز ونهب المال العام .

- نزع الطابع الشخصي عن مكافحة الفساد، إذ ينبغي للحكومة أن تركز جهود مكافحة الفساد على العمليات، وليس على الأفراد، لضمان أن تكون تدابير مكافحة الفساد طويلة الأمد ومستدامة تعتمد على تفكيك الهياكل التي سمحت بالفساد.
- استخدام نظام تحديد الهوية على الإنترنت للمساعدة في محاصرة القطاع غير الرسمي، بما يساعد الحكومة على تعويض إيرادات الضرائب المفقودة ومساعدة الأشخاص المهمشين على تلقي الخدمات الاجتماعية.
- الاستثمار بكثافة في مكافحة الفساد في المناطق الحدودية بمساعدة كبيرة من المجتمع الدولي.