

تقييم سياسات مكافحة الفساد في مصر منذ ٢٠١٤م

د. عبد الله فيصل علام *

مستخلص

تهتم هذه الدراسة بتقييم السياسات التي تم اتخاذها منذ عام ٢٠١٤م من أجل منع ومكافحة الفساد في مصر، وذلك قياساً على النظريات السائدة لتفسير ظاهرة الفساد (الموكل/الوكيل، النظرية التصاعدية، الحوكمة) واعتماداً على مداخل التدخل المختلفة (القانوني، والتنظيمي، والاقتصادي، والسياسي، والقيمي) التي تم وضعها من أجل التعامل مع تلك الظاهرة. وتقوم هذه الدراسة على تساؤل رئيس يهدف إلى التعرف على مدى التحسن الحاصل في سياسات مكافحة الفساد في مصر منذ عام ٢٠١٤م، ومدى قدرة السياسات العامة الجديدة التي تم تبنيها على مواجهة ظاهرة الفساد في مصر، وذلك من خلال قياس مدى كفاءة وفعالية تلك السياسات العامة الجديدة.

ومن أبرز السياسات الجديدة التي تم التعرض لها، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي تم إطلاقها عام ٢٠١٤م، والتعديلات التي تم وضعها على القانون الخاص بهيئة الرقابة الإدارية عام ٢٠١٧م لمنحها المزيد من الصلاحيات في جهود مكافحة الفساد، هذا بجانب ما نص عليه دستور عام ٢٠١٤م في هذا الشأن. كما تم الاعتماد على ثلاثة مؤشرات مختلفة من أجل التعرف على الأثر الذي تركته تلك السياسات على حالة الفساد في مصر، وهي مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، ومؤشر السيطرة على الفساد، وهو أحد المؤشرات الفرعية الخاصة بمؤشرات الحوكمة العالمية الصادرة عن البنك الدولي، وأخيراً مؤشر إدراك ومكافحة الفساد الإداري، الذي يقوم بإصداره مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء.

كلمات مفتاحية:

مصر - مكافحة الفساد - الرقابة الإدارية - الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

* مدرس العلوم السياسية - جامعة أسيوط

Abstract:

This study is concerned with evaluating the policies that have been taken since 2014 to prevent and combat corruption in Egypt, by analogy with the prevailing theories to explain the phenomenon of corruption (principal / agent, bottom-up theory, governance) and depending on the different intervention approaches (legal, organizational, economic, political, and values) which developed to deal with this phenomenon. This study is based on a main question that aims to identify the extent of improvement in anti-corruption policies in Egypt since 2014, and the extent of the ability of the new public policies that have been adopted to confront the phenomenon of corruption in Egypt, by measuring the efficiency and effectiveness of these new public policies.

Among the most prominent new policies that have been exposed are the National Anti-Corruption Strategy that was launched in 2014, and the amendments that were made to the law on the Administrative Control Authority in 2017 to give it more powers in anti-corruption efforts, in addition to what the 2014 constitution stipulates in this matter. Three different indicators were also relied upon to identify the impact of these policies on the state of corruption in Egypt, which are the Corruption Perceptions Index issued by Transparency International, and the Corruption Control Index, which is one of the sub-indicators of the global governance indicators issued by the World Bank. And finally, the Perception and Combating Administrative Corruption Index, which is issued by the Information and Decision Support Center of the Egyptian Council of Ministers.

Key Words:

Egypt - Anti-corruption - Administrative Control Authority

مقدمة:

تربط الكثير من الدراسات والتقارير الدولية بين انتشار الفساد وبين العديد من مظاهر الضعف الأخرى داخل المجتمعات مثل ضعف التنمية وتفاقم عدم المساواة في الداخل، وتقويض حكم القانون، وانتهاك حقوق الإنسان، وزعزعة ثقة الشعب في الحكومة، وغير ذلك من مظاهر الضعف الأخرى التي يلعب الفساد دورا في تفاقمها.

ومن المعروف أن تفشي الفساد داخل المجتمع المصري خلال عهد الرئيس مبارك كان من الأسباب الرئيسة لخروج المصريين ضد حكمه في الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١م، وبالتالي كانت مكافحة الفساد على رأس الأولويات الشعبية خلال الفترة التالية على سقوط نظام مبارك، وذلك باعتبار مكافحة الفساد أحد المداخل الرئيسة لتحسين الوضع الاقتصادي ولتحقيق العدالة الاجتماعية، كأهداف للثورة.

وفي حين كانت تهم الفساد هي السبب الرئيس في غالبية المحاكمات التي خضع لها عدد كبير من رموز نظام الرئيس مبارك، بما فيهم الرئيس مبارك نفسه الذي جرى اتهامه ونجليه في قضية "القصور الرئاسية"، إلا أن السنوات الأولى التالية على ثورة ٢٥ يناير لم يظهر خلالها تحسن ملحوظ في السياسات المصرية الخاصة بمكافحة الفساد، وذلك راجع بشكل كبير إلى حالة عدم الاستقرار السياسي التي سادت خلال تلك الفترة.

ومنذ عام ٢٠١٤م، استعادت الدولة المصرية تدريجيا حالة الاستقرار السياسي، ومع وصول الرئيس السيسي إلى الحكم، ظهرت فلسفة عامة مختلفة في إدارة الدولة، وفي التعامل مع المشكلات المجتمعية المتراكمة، وتجسد الملمح الأبرز لتلك الفلسفة في الاعتماد على الحلول الجذرية لتلك المشكلات، وهو ما أنتج لنا مجموعة من السياسات العامة الجديدة، والتي مثلت تمايزا ملحوظا عن السياسات التي كانت متبعة طوال عقود، ومن أبرز الأمثلة على تلك السياسات العامة الجديدة، سياسات الدعم وتحولها من الدعم غير النقدي إلى الدعم النقدي المشروط، وتبني سياسة جديدة للتعليم، وسياسات وقوانين البناء الجديدة، كل ذلك بالتوازي مع خطط الإصلاح الاقتصادي التي تبنتها الدولة منذ عام ٢٠١٤م.

وفي الوقت نفسه، شرعت الدولة في تدعيم سياساتها العامة الخاصة بمكافحة الفساد، حيث أعلنت في عام ٢٠١٤م الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وعقب ذلك، وفي عام ٢٠١٧م تم إصدار القانون رقم (٢٠٧) لتعديل القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤م الخاص بهيئة الرقابة الإدارية، التي أصبحت وفقاً للقانون الجهاز الأهم في مجال مكافحة الفساد في مصر، وفي عام ٢٠١٩م تم إطلاق المرحلة الثانية من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ولقد مثلت تلك الخطوات إضافة ملحوظة لجهود

مكافحة الفساد، تم التعويل عليها من أجل كسر حالة الجمود المستمرة لظاهرة الفساد في مصر.

مشكلة الدراسة

على الرغم من الجهود الحثيثة التي تبذلها الدولة المصرية في جهود مكافحة الفساد، إلا أنه لا يزال الفساد بكل أشكاله وأنواعه أحد أهم المشكلات التي تؤثر بشكل كبير على كافة جهود التنمية التي تبذلها الدولة، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في تلك السياسات المتبعة لمكافحة الفساد، والوقوف على مدى كفاءتها وفعاليتها في منع ومكافحة الفساد داخل مختلف قطاعات الدولة.

أسئلة الدراسة

تقودنا الإشكالية السابقة إلى طرح مجموعة من التساؤلات الفرعية، التي تحاول التطرق إلى مختلف الجوانب ذات الصلة بموضوع الدراسة، ومن بين ذلك التساؤل عن النظريات والمداخل التي يمكن الاعتماد عليها في بناء سياسة عامة جيدة لمكافحة الفساد؟ وعن أبرز التطورات التي لحقت بالسياسات المصرية في مكافحة الفساد منذ عام ٢٠١٤م؟ ومحاولة معرفة الإضافة التي مثلتها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد إلى الجهود الرسمية لمكافحة الفساد في مصر؟ والتوصل إلى المدى الذي استطاعت السياسات المصرية في مكافحة الفساد منذ عام ٢٠١٤م تقليص حجم الفساد الذي يتم ممارسته داخل مصر؟

فرضية الدراسة

تشير المستويات العالية التي بلغها حجم الفساد في مصر طوال العقود الماضية، وتغلغله في مختلف قطاعات الدولة، إلى أن عملية مكافحة الفساد في مصر عملية صعبة ومعقدة، وبالتالي تحتاج إلى ما هو أشمل مما تم اتخاذه من إجراءات، وبالتالي تفترض الدراسة أن: "التطوير الذي تم في سياسات مكافحة الفساد في مصر غير كافٍ للتصدي للظاهرة أو التقليل من حجمها".

منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج البنائي - الوظيفي، وهو منهج فكري يقوم على أساس تحليل ودراسة بنى المجتمع من ناحية، والوظائف التي تقوم بها هذه البنى من ناحية أخرى، وينطلق المنهج البنوي الوظيفي من أن هناك تكاملاً بين الجانب البنوي للمجتمع والجانب الوظيفي، وسوف يتم توظيف هذا المنهج من خلال التعامل مع سياسات مكافحة الفساد، على اعتبار أنها أحد البنى المجتمعية التي تم وضعها من أجل القيام "بوظيفة" مكافحة الفساد.

المحور الأول: مكافحة الفساد (النظريات والمداخل)

في هذا المحور، سوف نحاول في البداية تقديم تعريف لمفهوم (الكفاءة والفعالية) فيما يتعلق بسياسات مكافحة الفساد، ومن ثم استكشاف النظريات والمداخل المختلفة التي يتم الاعتماد عليها في وضع السياسات العامة لمكافحة الفساد في مختلف البلدان، وذلك من أجل تكوين رؤية واضحة يمكن بناء عليها تقييم سياسات مكافحة الفساد في مصر.

أولاً: كفاءة وفعالية السياسات

في البداية من المهم أن يكون هناك تعريف لمفهوم (الكفاءة والفعالية) ومن ثم توضيح الفارق بينهما، وذلك لبيان الدور المختلف لكل منهما في تقييم سياسات مكافحة الفساد في مصر، وذلك على النحو التالي:

١. مفهوم الكفاءة

تكشف الأدبيات النظرية عن تصورات مختلفة لمفهوم الكفاءة، وفقاً للحقل العلمي الذي تُدرس فيه، فنجد هناك الكفاءة الاقتصادية والكفاءة الإدارية والكفاءة المهنية، وغير ذلك من المجالات المختلفة التي تسبغ على مفهوم الكفاءة دلالات ومؤشرات مختلفة^١. وفي حقل الإدارة، ومن خلال عرض قدمته إحدى الدراسات لتعريفات علماء الإدارة لمفهوم الكفاءة، جاء من بينها "فعل الأشياء بطريقة صحيحة" و"قدرة المنظمة على الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية بما يساهم في تحسين أداء المنظمة" وغير ذلك من التعريفات الأخرى التي اشتركت في التركيز على جانب "المدخلات" على اعتبار أنه جانب الاهتمام الرئيس لمفهوم الكفاءة^٢.

وفقاً لهذا المنطق، فإن الدراسة سوف تتعامل مع مفهوم "الكفاءة" على أنه "القدرة على الاستعانة بمختلف المعارف والخبرات والنظريات العلمية من أجل التعامل مع المشكلات والمطالب والاحتياجات المختلفة "المدخلات"، ووضع أفضل الحلول والأهداف بما يساهم في حل تلك المشكلات وتلبية المطالب والاحتياجات".

٢. مفهوم الفعالية

في حين ركزت تعريفات "الكفاءة" على جانب "المدخلات"، فإن التعريفات التي تعاملت مع مفهوم "الفعالية" في غالبيتها اهتمت بجانب "المخرجات"، وذلك من خلال النظر إلى الفعالية على أنها "المدى الذي نصل إليه في تحقيق الأهداف" و"تحقيق النتيجة المقصودة تحقيقاً كاملاً بأقل جهد ووقت وتكلفة"، وغير ذلك من التعريفات التي تطبق المعنى اللغوي للفعالية باعتبارها "القدرة على التأثير"^٣. وبناء عليه، فإن هذه الدراسة سوف تتعامل مع فعالية السياسات، على أنه "القدرة على تنفيذ الأهداف والخطط التي تم وضعها، بما يساهم في تحقيق النتائج المرجوة".

وعلى الرغم من وجود بعض الآراء التي تحاول الفصل بين مفهوم الكفاءة والفعالية، والنظر إلى كل منهما على نحو مستقل، إلا أن التصور الغالب هو وجود علاقة

"اعتماد متبادل" بين مفهومي الكفاءة والفعالية، بحيث يسهم كل منهما في تحقيق الآخر. فبينما الفعالية ترتبط بالأساس بالأهداف والاستراتيجيات طويلة الأمد، فإن عملية قياسها تتم بالمقارنة بالأهداف الموضوعية سلفاً. وفي حين تعبر الكفاءة عن عملية وضع الأهداف من خلال التنسيق بين الموارد والاحتياجات، فإنها تعد مدخلاً لتحقيق الفعالية^٤.

ثانياً: نظريات مكافحة الفساد:

من خلال مراجعة أدبيات مكافحة الفساد، يمكن التوصل إلى ثلاث مدارس فكرية عكست طرق التفكير المختلفة في ظاهرة الفساد، وفي كيفية التعامل معها ومحاربتها، وسوف نقوم بتسليط الضوء على تلك المدارس الفكرية في العناصر التالية:

١. النظرية التقليدية (الموكل والوكيل)

في غالبية الدراسات التي تناولت ظاهرة الفساد، وحاولت تقديم حلول للتعامل معها، ظهر بوضوح نهج التعامل مع مشكلة الفساد على أنها مشكلة في العلاقة بين (الموكل والوكيل Principle-agent)، من خلال افتراض أن الوكيل قد يكون له تفضيلات وميول تجاه الفساد في ظل توافر بيانات ومعلومات لديه لا تتوافر للموكل الذي يمثل المصلحة العامة، ونتيجة لذلك، فإن تصميم سياسات مكافحة الفساد كانت مدعومة بهذا الفهم حول كيفية حل مشكلة فساد الوكيل، ولقد شملت تلك الحلول آليات رقابية لإبلاغ "الموكلين" وعقوبات لتحفيز "الوكلاء"، ووفقاً لتلك الآليات، فإن سياسات مكافحة الفساد التي ارتبطت بالمدرسة التقليدية اعتمدت على الرقابة "من أعلى إلى أسفل" في مكافحة ممارسات الفساد، إلا أن هذا الفهم لطبيعة المشكلة قد تعرض لكثير من أوجه النقد، منها أن من يطلق عليهم "الموكلين" قد لا يكونون موجودين في الواقع، أو أنهم قد يشاركون "الوكلاء" في السلوك الفاسد^٥.

٢. النظرية القائمة على إشراك المواطنين في مكافحة الفساد:

خرج هذا التصور من رحم حقل الإدارة العامة الجديدة، التي سعت إلى خلق أطر مؤسسية جديدة للمساعدة في تمكين الناس من حل مشاكلهم المجتمعية، وبخلاف النهج القائم على الرقابة من أعلى، فإن تلك المدرسة الفكرية حاولت تقديم إطار نظري مختلف لمكافحة الفساد قائم على "النهج التصاعدي"، أي اتباع إجراءات "من أسفل إلى أعلى" لمكافحة الفساد، وتقدم إحدى الدراسات ثلاث فرضيات لتعزيز النهج التصاعدي في مكافحة الفساد، أولاً، المواطنون دائماً في وضع أفضل للحكم على جودة الخدمة العامة المقدمة لهم؛ لذلك يمكن للمجتمع المحلي تقييم الوضع، واتخاذ الخطوات اللازمة لمنع المخالفات، ثانياً، المواطنون هم المستفيدون من الخدمة، لذلك عادة ما يكون لديهم حوافز أقوى لمراقبة العملية، ثالثاً، تعرض الموظفين العموميين للنقد المجتمعي في حال ارتكابهم للمخالفات يجعل المسؤولين الرسميين أكثر يقظة وحرصاً أثناء أداء واجباتهم^٦.

٣. النظرية الشاملة لمكافحة الفساد (الحوكمة)

الفكرة الرئيسية لهذه النظرية قائمة على أن مكافحة الفساد لا يمكن أن تتم إلا في ضوء مواجهة شاملة لكل مسببات الفساد، وإصلاح وتحسين لكل قطاعات الدولة الرسمية وغير الرسمية؛ سعياً نحو الوصول إلى "الحكم الجيد" كأساس لإدارة الدولة يحصنها ضد مظاهر الفساد وممارساته، ومن أبرز المؤيدين للنهج متعدد الطبقات والشامل لمكافحة الفساد منظمة الشفافية الدولية التي تقترح نظاماً وطنياً للشفافية، يتألف من مجموعة من الأهداف، مدعومة باستراتيجيات أو عناصر، يتم تقديمها من خلال المؤسسات أو القطاعات أو الأنشطة المحددة (الركائز).

جدول رقم ١: أدوار الجهات والأطراف المختلفة في النهج الشامل لمكافحة الفساد

الجهة	الدور
الحكومة	إدارة التضارب في المصالح
البرلمان	ضمان وجود انتخابات نزيهة
لجنة الموازنة بالبرلمان	القيام بوظيفة استجواب المسؤولين
موظفين العموم	الالتزام بأخلاقيات الخدمة العامة
القضاء	الحفاظ على الاستقلالية
وسائل الإعلام	الوصول إلى المعلومات
المجتمع المدني	حرية التعبير
هيئات مكافحة الفساد	تطبيق القوانين
القطاع الخاص	الالتزام بسياسات المنافسة

* McCusker, Rob. *Review of anti-corruption strategies*. Canberra: Australian Institute of Criminology, 2006, p. 12.

وفي حين اقترب الأساس الذي اعتمدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من النهج الشامل لمكافحة الفساد، حين تم النص في المادة (١٣) من الاتفاقية على أن "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربتة، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثلته من خطر^٧"، إلا أنها أيضاً قد اقتربت من التصور الخاص بإشراك المواطنين في جهود مكافحة الفساد، حين أوصت بأن يتم "تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها"، ذلك بجانب "ضمان تيسر حصول الناس على المعلومات"^٨. ومع ذلك، فإن نص المادة (٥) من الاتفاقية نفسها، والتي تركت لكل دولة الحرية في وضع السياسات العامة المناسبة لها^٩، وبالتالي فإنها قد سمحت بأن يكون النموذج

التقليدي القائم على فكرة (الموكل والوكيل) هو الأكثر ظهوراً في السياسات العامة لمكافحة الفساد في عدد كبير من البلدان النامية؛ نظراً لضعف الإرادة السياسية، وضعف الإمكانيات الإدارية والاقتصادية لتلك الدول.

ثالثاً: مداخل مكافحة الفساد:

بالإضافة لهذا التنوع في النظريات المفسرة لظاهرة الفساد، فإن الممارسة العملية كشفت عن وجود مجموعة من المداخل التي تم الاعتماد عليها في تبني سياسات عامة موجهة نحو مكافحة الفساد، ومن أبرز تلك المداخل:

١. المدخل القانوني:

يقوم المدخل القانوني بشكل رئيس على اعتماد تدابير قضائية أو عقابية، تدعو إلى فرض عقوبات أشد على الممارسات الفاسدة، ولقد أظهرت الدراسات تبني عدد كبير من البلدان لهذا المدخل من خلال مراجعة الإطار القانوني القائم لديها، والقيام بتعديل بعض تلك القوانين، أو صنع قوانين جديدة، وفي بعض الحالات قد تكون تلك الإصلاحات القانونية نتيجة لاشتراطات المؤسسات الدولية سواء للحصول على عضوية في تلك المؤسسات (كتلك التي يفرضها الاتحاد الأوروبي على الدول التي تنضم إلى عضويته)^{١٠}، أو للحصول على قروض ومساعدات مالية (وهو ما يتبعه البنك الدولي تجاه الدول المستفيدة).

٢. المدخل التنظيمي:

يركز المدخل التنظيمي بشكل أساسي على "القطاع العام"، وذلك عبر وضع خطط لإصلاح نظم إدارة المالية العامة، وإصلاح نظام الخدمة المدنية القائم، وتعزيز القواعد التنظيمية لامركزية، بجانب تحسين أنظمة المراجعة الداخلية والخارجية، بما يشمل التدقيق للكشف عن الفساد، وتناوب الموظفين فيما بينهم، وغير ذلك من الإجراءات التنظيمية والإدارية الأخرى^{١١}، وفي حين لا تتمثل الأهداف الرئيسة لهذه الإصلاحات في الحد من الفساد في حد ذاته، بل زيادة الفعالية والكفاءة والشفافية والمساءلة في الأنظمة الإدارية والمالية وأنظمة الرقابة، إلا أن السيطرة على الفساد تظهر كمنتج ثانوي قيم لهذا المدخل^{١٢}.

٣. المدخل الاقتصادي:

جادل عدد من الباحثين بأن الفساد عادة ما يقترن بالتدخل الحكومي في الاقتصاد وبالجمود البيروقراطي، وهو ما يؤدي إلى عدم التوازن بين العرض والطلب على السلع والخدمات، حيث توفر الظروف التي يتفوق فيها الطلب على العرض البيئة المناسبة لظهور الفساد^{١٣}، وتتمثل الإستراتيجية المقررة للقضاء على الفساد في السماح لقوى السوق بالعمل دون تدخل حكومي، هذا مع إجراءات أخرى مثل ضمان مستوى معيشي معقول ورواتب أعلى للسياسيين وكبار الموظفين العموميين، والحد من المحفزات الاقتصادية للفساد.

٤. المدخل السياسي:

في حين ربطت بعض الدراسات بين ظاهرة الفساد وبين بعض الممارسات السياسية غير الديمقراطية، حيث رأت أن الفساد السياسي يحدث عندما يستخدم صناع القرار السلطة السياسية التي يتسلحون بها للحفاظ على مناصبهم ومكائنتهم وثرواتهم، وهو ما يقود إلى سوء تخصيص الموارد، ويمتد تأثيره إلى مؤسسات الحكومة والنظام السياسي، ويؤدي في كثير من الأحيان إلى الاتحلال المؤسسي، ومن خلال تلك الدراسات اتضح أن المشكلة الأساسية في التعامل مع ظاهرة الفساد السياسي هي ضعف المساءلة بين الحاكمين والمحكومين، وخاصة في البلدان السلطوية^١، ولقد أدى هذا التصور إلى افتراض أن ترسيخ مبادئ وقيم الديمقراطية ستجعل السياسيين وكبار الموظفين أكثر حذرا تجاه احتمالية تعرضهم للمساءلة، وبالتالي أقل ميلا نحو التورط في ممارسات فاسدة.

بينما تفند دراسات أخرى هذا التوجه، وترى أن العلاقة ما بين الديمقراطية والفساد هي علاقة معقدة، فقد تؤدي الانتخابات التنافسية إلى الحد من الفساد، حيث يتم التصويت ضد أصحاب المناصب الفاسدين وإخراجهم من مناصبهم، إلا أنه من ناحية أخرى، قد تدفع الحاجة إلى تمويل الحملات الانتخابية إلى قيام السياسيين بمقايضة القرارات السياسية بالتمويل، ويدلل أصحاب هذا التوجه بالكثير من الحالات التي تثبت صعوبة الربط ما بين زيادة الديمقراطية والحد من الفساد، من ذلك الإشارة إلى حالة سنغافورة كمثال على بلد غير ديمقراطي نسبياً، في حين يحقق مستويات منخفضة من الفساد، على العكس من ذلك، فإن بعض البلدان الديمقراطية مثل منغوليا وباراغواي ونيكاراغوا لديها مستويات عالية من الفساد^٢.

٥. المدخل القيمي:

يهدف هذا المدخل إلى تغيير مواقف وقيم السكان وموظفي الخدمة المدنية على حد سواء، وتعزيز الشعور بالمسؤولية العامة والمساءلة، وعلى خلق ثقافة عامة من القيم المشتركة والمعايير الأخلاقية^٣، ويهتم هذا المدخل بعمليات نشر الوعي بين المواطنين حول قضايا الفساد، وهو ما يجعله يعطي أهمية لدور الإعلام في تسليط الضوء على مخاطر الفساد وأساليب مكافحته، بجانب دعم الإعلام لجهود الأجهزة الرقابية من خلال نشر المعلومات حول قضايا الفساد، وأيضاً إعطاء أهمية للدور التوعوي للمنظمات الأهلية داخل المجتمعات المحلية، أما فيما يخص موظفي الجهاز الإداري، فإن هناك اهتماماً بعمليات تدريبهم وتأهيلهم ليكونوا أكثر تحصيناً ضد فرص الفساد، ومحاولة خلق كود أخلاقي داخل الجهاز الإداري يعزز من قيم الشفافية والنزاهة.

ما يمكن أن ننتهي إليه بخصوص مداخل مكافحة الفساد، أنه لا يمكن لسياسة ناجحة في مكافحة الفساد أن تعتمد على أحد تلك المداخل دون الاستفادة من باقي المداخل الأخرى، فكما أن الفساد ظاهرة متعددة الأسباب والمظاهر، فإن مواجهتها لا بد وأن تكون

معتمدة على أساليب ومداخل متنوعة تستطيع أن تحاصر المظاهر المختلفة للفساد، وأن تتعقب كل سبب من أسبابه، وبالتالي، فإن العلاقة بين تلك المداخل هي علاقة تكاملية، ويعتمد نجاح أية سياسة عامة لمكافحة الفساد في قدرتها على الاستفادة من مختلف الأساليب التي تقدمها تلك المداخل بما يناسب ظروفها وأوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

المحور الثاني: تقييم كفاءة السياسة المصرية لمكافحة الفساد

على الرغم من امتلاك الدولة المصرية لترسانة قانونية كبيرة تضمنت العديد من النصوص القانونية التي حاولت التصدي للصور الأكثر انتشاراً للفساد، مثل الرشوة واختلاس المال العام، بجانب امتلاكها للعديد من الهيئات والأجهزة التي تم إنشاؤها من أجل التصدي لمظاهر الفساد، أبرزها، الجهاز المركزي للمحاسبات، والنيابة الإدارية، وجهاز الكسب غير المشروع بوزارة العدل، وهيئة الرقابة الإدارية، وغيرها من الهيئات والأجهزة. إلا أن ذلك وطوال الفترة السابقة على ثورة يناير، لم يؤد إلى محاصرة مظاهر الفساد المنتشر والمتفشي بشكل كبير، وهو ما تطلب استحداث وتطوير المنظومة الخاصة بمكافحة الفساد، وفي هذا المحور سوف نحاول التعرف على قيمة ما تم استحداثه من سياسات على جهود مكافحة الفساد في مصر، وما إذا كانت تلك السياسات الجديدة قد اعتمدت على النظريات الحديثة في مكافحة الفساد، وهو ما سنحاول التوصل إليه في النقاط التالية، عقب التعرف على أبرز تلك السياسات الجديدة، وعلى أهمية السياق الخاص بتلك السياسات.

أولاً- سياسات مكافحة الفساد عقب عام ٢٠١٤م:

مع بدء الدولة في العودة التدريجية لحالة الاستقرار السياسي عقب عام ٢٠١٤م، شرعت الدولة في تطوير سياساتها المتعلقة بمكافحة الفساد، بداية من الدستور الصادر عام ٢٠١٤م، والذي تضمن مجموعة من المواد الخاصة بالأجهزة الرقابية، وتلا ذلك وفي العام نفسه وضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وصولاً إلى صدور القانون رقم (٢٠٧) لعام ٢٠١٧م، الذي عزز مكانة هيئة الرقابة الإدارية في جهود مكافحة الفساد.

١. مكافحة الفساد في الدستور المصري:

تضمن الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤م مجموعة من المواد التي اهتمت بتحديد الأطر العامة لسياسة مكافحة الفساد، حيث تضمنت المادة (٢١٨) النص على أن "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ... وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية؛ ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه

القانون"، وبجانب ذلك اختصت مواد أخرى بالدستور بتنظيم أوضاع "الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية" التي تقوم بمهام منع ومكافحة الفساد، ومن أبرز ما تضمنته تلك المواد؛ النص على تمتع الهيئات الرقابية بالشخصية الاعتبارية، وبالاستقلال الفني، والمالي، والإداري^{١٧}. واشترط موافقة مجلس النواب على تعيين رئيس الجمهورية لرؤساء تلك الهيئات الرقابية^{١٨}. وإلزام الأجهزة الرقابية بتقديم تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء^{١٩}. بالإضافة إلى النص على نشر تقارير الأجهزة الرقابية على الرأي العام^{٢٠}.

وتعد المواد السابقة تطوراً ملحوظاً في جهود مكافحة الفساد، سواء فيما يتعلق بتعزيز صلاحيات الهيئات الرقابية، أو في إشراك مجلس النواب في تعيين رؤساء الهيئات الرقابية، أو في إشراك المواطنين في الاطلاع على جهود مكافحة الفساد، من خلال نشر تقارير الأجهزة الرقابية.

٣. تعزيز مكانة هيئة الرقابة الإدارية:

بدأت هيئة الرقابة الإدارية كقسم للرقابة يتبع النيابة الإدارية عام ١٩٥٨م، وأصبحت هيئة مستقلة طبقاً للقانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤م، وصدر قرار بتجديدها نشاطها عام ١٩٨٠م، ثم أعيد تشكيلها عام ١٩٨٢م؛ لممارسة اختصاصاتها، وعدلت بعض اختصاصاتها، وذلك في إطار تعديل قوانين الأجهزة الرقابية بما يتوافق مع الحالة الدستورية الجديدة خاصة المواد التي تنظم الاستقلال والتبعية، والسلطات والصلاحيات المخولة لهذه الأجهزة، وآليات التنسيق فيما بينها، وفي عام ٢٠١٧م، صدر القانون رقم (٢٠٧) الذي منح هيئة الرقابة الإدارية اختصاصات إضافية عززت من مكانتها في طليعة الأجهزة المختصة بمكافحة الفساد في مصر، حيث نص القانون على أن تتضمن هيئة الرقابة الإدارية جهازين، أحدهما لمنع الفساد، والآخر لمكافحته، هذا بخلاف قانون (٥٤) لسنة ١٩٦٤م الذي لم يتضمن أية إشارة مباشرة لمسميات مكافحة الفساد.

ومن أبرز الاختصاصات التي تم استحداثها في القانون، كشف وضبط الجرائم التي تستهدف الحصول أو محاولة الحصول على أي ربح أو منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين المدنيين، أو أحد شاغلي المناصب العامة بالجهات المدنية، أو اسم إحدى الجهات المدنية خاصة رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء والوزارات ودواوين عموم المحافظات. وكشف وضبط الجرائم المتعلقة بتنظيم عمليات النقد الأجنبي، والجرائم المتعلقة بالتجارة في الأعضاء البشرية، وجرائم الاتجار في البشر. هذا بجانب وضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع الهيئات والأجهزة المعنية في الدولة، والعمل على نشر قيم النزاهة والشفافية والتوعية المجتمعية بمخاطر الفساد. وأخيراً، عمل وتنفيذ التدريبات اللازمة للقيادات والمناصب الإدارية العليا والمتوسطة من خلال الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد كشرط للتقدم الإداري^{٢١}.

بجانب تلك الاختصاصات المستحدثة، فإن القانون الجديد ألغى شرط موافقة رئيس الوزراء من أجل التحقيق مع كبار موظفي الدولة، كما ألغى صلاحية الهيئة للقيام بـ "المراقبة السرية" أثناء التحريات التي تقوم بها^{٢٢}، وهو ما يكسب القانون مميزات إضافية أخرى، في حين أن أبرز النقاط السلبية التي تم رصدها في القانون الجديد عدم الإشارة إلى ما نص عليه الدستور بخصوص نشر التقارير السنوية أمام الرأي العام، حيث اقتضت المادة (٥) من القانون الجديد على النص بتقديم تلك التقارير إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء فقط.

٣. الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد:

على الرغم من انضمام مصر لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد منذ عام ٢٠٠٤م، إلا أن اتخاذ خطوات تنفيذية من أجل تطبيق أحكام تلك الاتفاقية قد تأخر إلى نهاية عام ٢٠١٠م، حين صدر قرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة وزير العدل، بحيث تكون مسؤولة عن تفعيل الإنفاذ الفعلي لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقيات الأخرى ذات الصلة، والتنسيق بين الجهات الوطنية المعنية بهذا الشأن^{٢٣}. وفي ٢٠١٤م، انتهت كانت اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد من إعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والتي أصبحت هي الإطار المرجعي لجهود الدولة في مكافحة الفساد، وفي عام ٢٠١٩م صدرت النسخة الثانية من الاستراتيجية التي قدمت في الجزء الأول منها تقريراً عن متابعة تنفيذ الاستراتيجية خلال الفترة السابقة، وفي الجزء الثاني قدمت الخطة التنفيذية الجديدة للفترة من عام ٢٠١٩م حتى عام ٢٠٢٢م^{٢٤}، وسوف نقوم في الأجزاء التالية من الدراسة بتحليل وتقييم استراتيجية مكافحة الفساد بشكل أكثر تفصيلاً.

ثانياً - كفاءة سياسات مكافحة الفساد:

فيما يلي سوف نحاول تقييم كفاءة سياسات مكافحة الفساد، من خلال الاعتماد على مجموعة من المعايير التالية:

١. من حيث القدرة على توصيف المشكلة:

استطاعت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أن توصف الأسباب التي تقف وراء ظاهرة الفساد في مصر على نحو جيد، حيث تتنوع الأسباب التي تم إدراجها ما بين أسباب إدارية واقتصادية وقانونية ومؤسسية واجتماعية وثقافية، وهي بذلك قد شملت الغالبية العظمى من مسببات الفساد، كما تميزت الاستراتيجية بالاعتراف بالكثير من الحقائق التي لم يكن يتم الإشارة إليها من قبل في الوثائق الرسمية على هذا النحو، ومن بين ما تضمنته الاستراتيجية من أسباب لظاهرة الفساد في مصر:

- غياب العدالة الاجتماعية وعدالة التوزيع: وضعت الاستراتيجية الأسباب الاقتصادية على رأس أسباب الفساد في مصر، حيث أفادت الاستراتيجية بأن النموذج

الاقتصادي المصري خلال العقود الثلاثة الماضية قد أدى إلى ازدياد الثروات، وعدم عدالة توزيعها، وعدم وصول ثمار التنمية إلى الطبقات محدودة الدخل، الأمر الذي ولد لديهم الشعور بالظلم واللامبالاة، مما ساعد في انتشار الفساد.^{٢٥}

- قصور الجهاز الإداري للدولة: ذكرت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أن هناك الكثير من نقاط الضعف في نظم الإدارة العامة في مصر، وهو ما كان سببا مباشرا في انتشار الفساد وتوغله، حيث أوردت الاستراتيجية معاناة الهياكل التنظيمية للجهاز الحكومي للدولة من غياب المراجعة والتحديث الدوري، ومن تداخل الاختصاصات بين الجهات المختلفة وعدم تحديدها بشكل دقيق، بما يؤدي إلى شيوع المسؤولية، وضعف القدرة على الرقابة والمحاسبة، والاعتماد على الوساطة والمحسوبية؛ هذا بجانب الإقرار بجميع مشاكل الجهاز البيروقراطي من طول فترة الإجراءات الإدارية، وسوء تعامل الموظفين مع الجمهور، وصورية منظومة الشكاوى، بالإضافة إلى الإقرار بضعف منظومة الرقابة الداخلية على الأجهزة الحكومية.

- ضعف المنظومة القانونية والمؤسسية: من أهم ما ذكرته الاستراتيجية بخصوص الأسباب القانونية لانتشار الفساد في مصر، هو عدم وجود تشريع يوفر الحماية للشهود والخبراء والمجني عليهم والمبلغين في جرائم الفساد، ولأن الخسائر من وراء الفساد في الغالب تكون من حساب المصلحة العامة والمال العام، فإن عدم وجود مصلحة مباشرة للشهود أو المبلغين يجعلهم متخوفين من الدخول في ملائسات قضائية وقانونية قد تعرضهم لمضايقات أو للانتقام من المدعى عليهم، وهو ما يجعلهم يحجمون عن القيام بهذا الأمر، وبالتالي يمنح عدم توافر قانون لحماية الشهود ظاهرة الفساد غطاء حماية مجاني، والمساهمة في استمرار الفاسدين بعيداً عن القانون والمحاسبة.

- انتشار سلوكيات سلبية: بينما كان من المهم وضع الأسباب الاقتصادية على رأس أسباب الفساد في مصر، فإن وضع الأسباب الاجتماعية في نهاية تلك الأسباب هو أيضاً شيء إيجابي، إذ يعني ذلك الابتعاد عن المسار التقليدي في تحميل المواطنين المسؤولية الكاملة عن الأوضاع التي يعاني منها المجتمع، وإرجاع كل مشكلة إلى ثقافتهم وسلوكياتهم، وحينما أوردت الاستراتيجية انتشار سمات سلوكية سلبية داخل المجتمع، عللت ذلك بكونه نتاجاً للظروف الاقتصادية والسياسية المتعاقبة، كما حملت الاستراتيجية الممارسات السلبية للأنظمة الحاكمة، مثل ضعف الشفافية، وغياب المسائلة والمحاسبة، وعدم احترام القانون، وانتشار الفساد داخل الهيئات الحكومية المسؤولة عن ضعف ثقة المواطنين في الحكومات المتعاقبة، وبالتالي لجوئهم للوساطة والمحسوبية من أجل قضاء مصالحهم الخاصة.

٣. من حيث إيجاد الأساليب المناسبة للتعامل مع المشكلة:

اعتمدت الاستراتيجية في سعيها لمحاصرة ظاهرة الفساد في مصر على وضع مخطط تنفيذي تفصيلي مكون من ستة محاور؛ شملت الأهداف الرئيسية التي تسعى الاستراتيجية لتحقيقها، وسياسات التنفيذ المطلوبة من أجل تحقيق الهدف، بجانب تحديد المسؤول عن تنفيذ كل سياسة من سياسات التنفيذ السابقة، وتحديد المدى الزمني المطلوب لتحقيق كل هدف، هذا بجانب المؤشرات التي يتم من خلالها قياس معدل الإنجاز في الأهداف والسياسات المطلوبة تحقيقها.

من خلال هذا المخطط التنفيذي الذي تضمنته استراتيجية مكافحة الفساد، تنوعت المداخل الخاصة بمكافحة الفساد، ما بين مداخل قانونية، ومداخل إدارية، ومداخل مجتمعية، ومداخل اقتصادية، وهي بذلك قد اقترنت إلى حد معقول من تطبيق المنهج الشامل في مكافحة الفساد، لكنها في الوقت نفسه لم تعط كل من تلك المداخل القدر نفسه من الأهمية، حيث كانت المداخل القانونية والإدارية هي الأكثر بروزاً داخل الخطة التنفيذية للاستراتيجية، بينما لم يحظ المدخل السياسي بأي اهتمام داخل تلك الاستراتيجية.

وفي حين كان من الجيد وجود مؤشرات لقياس الأداء الخاص بالخطة، إلا أن تلك المؤشرات اتسمت بشكل عام بأنها فضفاضة وغير محددة بدقة، فعلى سبيل المثال، تم اعتبار "وجود برامج تعليمية وتوعية بمخاطر الفساد" مؤشر على رفع مستوى الوعي الجماهيري بخطورة الفساد، بينما مجرد وجود مثل تلك البرامج هو مؤشر غير كافٍ ما لم تكن حققت تلك البرامج درجة كافية من الانتشار لتشمل عدداً كبيراً من المواطنين، وهو الأمر الذي تم تطويره في الإصدار الثاني من الاستراتيجية (٢٠١٩-٢٠٢٢)، حيث تحول من مجرد الحديث عن "وجود" الإجراءات المطلوب، إلى الحديث عن "تسبة" ما تم تنفيذه في هذا الإجراء أو "عدد" ما تم تنفيذه أو عمله من خدمات أو تشريعات.

أما فيما يتعلق بهيئة الرقابة الإدارية، فإن القانون (٢٠٧) لسنة ٢٠١٧م قد رفع من مكانتها من خلال نقل تبعيتها من رئاسة الوزراء إلى رئاسة الجمهورية، هذا بجانب منحها درجة أعلى من الاستقلالية الإدارية والمالية والفنية، وهو ما يعني زيادة "تمكين" هيئة الرقابة الإدارية فيما يتعلق بمجال مكافحة الفساد، بحيث تصبح أكثر قدرة على الحركة وعلى الفعل، ويظهر ذلك بوضوح من خلال قدرة الهيئة على إلقاء القبض على عدد كبير من كبار موظفي الدولة، من بينهم وزراء ومحافظين، وهو تطور نوعي ناتج عن الوضع الجديد التي أصبحت تتمتع به الهيئة، وبجانب أسلوب التمكين، فلقد استحدث القانون (٢٠٧) لسنة ٢٠١٧م إنشاء "الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد" التي تعد أداة جديدة تقوم بتأهيل العاملين في هيئة الرقابة الإدارية وغيرها من الهيئات الرقابية الأخرى، بجانب موظفي الجهاز الإداري للدولة، على النظم الحديثة الخاصة بالكشف عن ممارسات الفساد وجرائمه.

٣. من حيث إيجاد الشراكات المطلوبة لإنجاح تلك السياسات:

بما أن الفساد ظاهرة متعددة المظاهر، كما أنه في حالات كثيرة يكون فعلاً مشتركاً ما بين أطراف أو جهات متعددة، وبالتالي فإن عملية مكافحة الفساد لا بد وأن تكون عملية جماعية، أي أن يشارك في القيام بها جميع الأطراف والجهات ذات الصلة داخل الدولة والمجتمع، وسوف نقوم هنا بالكشف عن مدى وجود تلك الشراكات في السياسات العامة الخاصة بمكافحة الفساد.

جدول رقم ٢: الجهات المشاركة في تنفيذ ومتابعة الخطة التنفيذية لمكافحة الفساد

الأطراف المشاركة	جهات تشريعية وتنفيذية	هيئات وأجهزة رسمية	جهات غير رسمية
في التنفيذ	- رئاسة مجلس الوزراء - مجلس النواب - وزارة التخطيط - وزارة المالية - وزارة العدل - وزارة الاستثمار - وزارة التضامن الاجتماعي - وزارة الداخلية - وزارة الخارجية - وزارة الاتصالات - وزارة التربية والتعليم - وزارة التعليم العالي	- الجهاز المركزي للمحاسبات - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - أجهزة الرقابة الداخلية بالوزارات المختلفة. - اللجنة الوطنية للتنسيقية الرئيسية والفرعية لمكافحة الفساد. - الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد. - هيئات قضائية (النيابة العامة- النيابة الإدارية- مجلس الدولة- هيئة قضايا الدولة) - جهاز المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر. - مركز معلومات مجلس الوزراء - المؤسسات الدينية	- الصحف ووسائل الإعلام - منظمات المجتمع المدني - القطاع الخاص
في المتابعة	- مجلس النواب	- اللجنة الوطنية للتنسيقية الرئيسية والفرعية لمكافحة الفساد	- منظمات المجتمع المدني - الصحف ووسائل الإعلام

* الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤.

ويظهر من الجدول السابق، تحميل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد لعدد كبير من الجهات الرسمية بمسؤوليات وأدوار في عملية مكافحة الفساد، في حين توجب على مجلس النواب القيام بالمسؤولية الأهم في متابعة تنفيذ الأهداف والسياسات المرجوة، هذا بجانب وضع مسئولية ضمنية لمنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام في عملية

المتابعة، وبشكل عام، فإن هناك إشادة إيجابية من قبل مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، الذي يشير إلى أن هناك أكثر من ثمانين جهة حكومية ما بين وزارات ومحاكمات وغيرها تشارك في تنفيذ هذه الاستراتيجية^{٢٦}، وهو ما يرى فيه مكتب الأمم المتحدة أنه يعزز من شمولية جهود مكافحة الفساد.

أما هيئة الرقابة الإدارية، فإن من ضمن مهامها المستحدثة "التعاون والتنسيق وتبادل الخبرات والوثائق والمعلومات مع الهيئات والأجهزة الرقابية في الدولة، وغيرها من الجهات المختصة بمكافحة الفساد في الخارج"، وكون هيئة الرقابة الإدارية هي المسؤولة عن تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، فإنها بالضرورة هي المسؤولة عن التواصل مع الجهات المختلفة التي وردت في الجدول السابق، من أجل ضمان قيام كل منها بالدور المطلوب منه.

٤. من حيث الاستمرارية:

من بين التجارب الدولية المهمة في مكافحة الفساد، تجربة كوريا الجنوبية، التي تتولى فيها "هيئة مكافحة الفساد والحقوق المدنية" مهام تقييم الجهود الوطنية لمكافحة الفساد، وبينما لا تملك الهيئة أية صلاحية قانونية بفرض عقوبات على الجهات العامة ذات الأداء دون المستوى في مكافحة الفساد، إلا أن استمرار الهيئة في دورها طوال ثلاث عشرة عاماً في تقييم جهود مكافحة الفساد أسهم في دفع وتحفيز رؤساء الهيئات الحكومية إلى إيلاء المزيد من الاهتمام للسياسات والمبادئ التوجيهية الخاصة بمكافحة الفساد^{٢٧}.

وقيمة هذه التجربة تتعلق باستمرارية متابعة جهود مكافحة الفساد، وهذا ما يمكن ملاحظته في إصدار النسخة الثانية من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والتي حاولت تقييم التجربة السابقة، وتسليط الضوء على الإنجازات التي تحققت، وكذا على الصعوبات التي منعت تحقيق باقي الأهداف، ومن ثم، تم وضع خطة مكملة للخطة الأولى، استمدت عدد كبير من أهدافها من أهداف الاستراتيجية الأولى، التي لم يتم تنفيذها، واستحدثت مجموعة أخرى من الأهداف، فبعض النظر عن النتيجة المتحققة في جهود مكافحة الفساد، فإن استمرارية الاهتمام ومتابعة وتقييم تلك الجهود يُعد عنصراً جوهرياً في ضمان تحقق الأهداف الموضوعية، حتى وإن تجاوزت الإطار الزمني المخطط لها.

وخلاصة ما يمكن أن نخرج به من خلال تقييم كفاءة سياسات مكافحة الفساد، أن تلك السياسات على مستوى جيد من الكفاءة، حيث إنها قامت بتوصيف المشكلة ومسبباتها على نحو متميز، كما استطاعت أن تقدم أدوات متنوعة تساعد في التعامل مع مشكلة الفساد سواء بالمنع أو المكافحة، وصولاً إلى خلق شراكات واسعة، سواء مع المؤسسات الرسمية أو غير الرسمية، وإن كانت بدرجة أقل، وانتهاءً بالقدرة على الحفاظ على استمرارية تلك الجهود، وتحديثها على نحو يعزز من فرص استدامتها.

المحور الثالث: تقييم فعالية سياسات مكافحة الفساد

تظهر أهمية السياسة العامة من خلال قدرتها على التعامل مع المشكلة الموضوعة من أجلها، وذلك عبر إحداث تحول إيجابي في تلك المشكلة، ويعد مدى التحول الإيجابي الحاصل هو مقياس نجاح تلك السياسة، وبالتالي فإنه بعد أن حاولنا تقييم مدى كفاءة سياسات منع ومكافحة الفساد التي اعتمدتها الدولة منذ عام ٢٠١٤م، يأتي الدور على تقييم تلك السياسات من حيث مدى فعاليتها، وذلك من أجل معرفة الأثر الذي تركته تلك السياسات على واقع ظاهرة الفساد في مصر.

أولاً - دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد:

في حين تشير التجارب الدولية إلى أنه على الرغم من وجود حوالي ١٥٠ هيئة رقابية لمكافحة الفساد حول العالم، فإن وجود مثل تلك الهيئات في حد ذاتها ليس هو الضمان للتخلص من الفساد، حيث استطاعت تلك الهيئات دعم جهود مكافحة الفساد في بعض الدول، بينما لم يكن وجودها في دول أخرى ذا فائدة تذكر، في حين ظهر دور تلك الهيئة في بلدان أخرى على نحو سلبي^{٢٨}.

وعلى مدار السنوات الثلاثة التالية على صدور القانون (٢٠٧) لعام ٢٠١٧م، الذي عزز من مكانة هيئة الرقابة الإدارية بين الأجهزة الرقابية الأخرى في مجال مكافحة الفساد، أصبح ظاهراً للعيان اتساع حجم النشاط الخاص بالهيئة في مختلف الهيئات والمؤسسات الحكومية، كما تصاعدت على نحو واسع أخبار عمليات التحقيق، وإلقاء القبض على المتورطين في تهم فساد من قبل الهيئة، وذلك داخل مختلف وحدات الجهاز الحكومي وقطاعاته، بالإضافة للقطاع الخاص، وبعد إلغاء شرط موافقة رئيس الوزراء للتحقيق مع كبار موظفي الدولة، تكررت أخبار إلقاء القبض على مسئولين كبار بتهم فساد، الأمر الذي وصل لدرجة إلقاء القبض على أحد المحافظين وأحد الوزراء، وذلك في سابقة لم تحدث في مصر طوال عقود.

وتشير إحدى البيانات إلى قيام هيئة الرقابة الإدارية خلال سبعة شهور من عام ٢٠١٩م بالتحقيق في (٤١٢) قضية فساد موزعة ما بين الرشوة، والاختلاس، وتسهيل الاستيلاء على المال العام، والتزوير والكسب غير مشروع، بالإضافة إلى اتخاذ إجراءات قانونية تجاه (١٤٣٣) موظفاً عاماً، نتيجة ممارساتهم غير المنضبطة، ولقد بلغ حجم العائد المادي لخزينة الدولة (٢,٤ مليار جنيه) تقريباً؛ نتيجة الكشف عن المخالفات في المجالات المختلفة، كما استطاعت الهيئة توفير نحو (٣,٣ مليار جنيه) نتيجة اتخاذ بعض الإجراءات، ومنها السيطرة على منظومة الدعم التمويني للسلع، وتحديد الأسر المستحقة للدعم والفئات الأولى بالرعاية^{٢٩}.

وإن كانت الملاحظة العامة يمكن أن تعطينا نتيجة مفادها حدوث تطور كمي وكيفي في طبيعة وحجم الدور الذي تقوم به هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد، إلا أنه وفي ظل غياب التقارير الدورية التي يفترض أن تصدر عن الهيئة وفقاً لما نص عليه

الدستور، والتي كان من المفترض أن تكشف عن طبيعة التطور في عدد قضايا الفساد التي تم الكشف عنها، والتحقيق فيها، وعن توزيعها على القطاعات والمؤسسات المختلفة، وكذلك عن التكلفة المادية الخاصة بها، وغير ذلك من البيانات الأخرى. فإنه سيكون من الصعب على الباحثين إجراء تقييم موضوعي لجهود مكافحة الفساد التي تقوم بها الهيئة، ومعرفة القيمة الحقيقية لدور الهيئة في الحد من مظاهر وممارسات الفساد في مصر.

ثانياً - فعالية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

يمكن الكشف عن فعالية الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من خلال معرفة الكم الذي تم تنفيذه من الأهداف التي تضمنتها الاستراتيجية، وهو ما يمكن معرفته من خلال عمل مقارنة بين ما تم التخطيط لتنفيذه منذ عام ٢٠١٤م، وما تم تحقيقه حتى نهاية عام ٢٠٢٠م، وذلك اعتماداً على الإصدارين الأول والثاني من الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وسوف نقوم بذلك عبر خمسة مستويات يعبر كل مستوى عن إحدى المداخل السابق ذكرها والخاصة بمكافحة الفساد.

١. على المستوى القانوني:

حددت الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أربعة أسباب قانونية لاستمرار الفساد في مصر، أولها ضعف الحماية للشهود والخبراء والمجني عليهم والمبلغين، وثانيها طول الإجراءات القانونية والقضائية، وثالثها التراخي في تنفيذ العقوبات الصادرة في جرائم الفساد، وأخرها تعدد القوانين واللوائح المنظمة لعمل الجهات الحكومية وتداخلها، ومن أجل التغلب على تلك المعوقات القانونية، تضمنت الاستراتيجية مجموعة من الإصلاحات القانونية التي كان يجب تنفيذها قبل عام ٢٠١٧م، ويبين الجدول التالي تلك الإصلاحات المطلوبة، وما تم تنفيذه، وما لم يتم تنفيذه منها.

جدول رقم ٣: بيان بما تم تنفيذه من الإصلاحات القانونية المطلوبة لمكافحة الفساد

لم تنفذ	تم تنفيذها	الإصلاحات القانونية المطلوبة
	✓	سن قانون جديد للعاملين المدنيين بالدولة
✓		سن قانون لحماية الشهود والمبلغين والضحايا والخبراء
✓		سن قانون إتاحة وحرية تداول المعلومات
	✓	سن قانون جديد للجمعيات الأهلية
	✓	تحديث التشريعات المنظمة لعمل واستقلالية أجهزة مكافحة الفساد
	✓	تعديل قانون المناقصات والمزايدات
✓		تحديث التشريعات المنظمة للصناديق الخاصة
✓		إنشاء المحاكم المتخصصة في جرائم الفساد

* الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

يتضح من الجدول السابق، أنه تم تحقيق نصف الأهداف ذات الطابع القانوني التي تضمنتها الاستراتيجية، في حين أن قوانين مثل قانون حماية الشهود، أو قانون حرية تداول المعلومات، على أهميتها الحيوية لم تصدر إلى الآن، والأمر نفسه بالنسبة لإنشاء محاكم متخصصة في جرائم الفساد، وتحديث التشريعات المنظمة للصناديق الخاصة، كما أن بعض الأهداف تم تحقيقها بشكل جزئي، مثل الهدف الخاص يتحدث التشريعات المنظمة لعمل أجهزة مكافحة الفساد، فإن ما تم تنفيذه من هذا الهدف هو إصدار القانون الخاص بهيئة الرقابة الإدارية فقط، كما أن الإصدار الثاني من الاستراتيجية قد أضاف هدفاً جديداً يتناول قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، الصادر عام ٢٠١٣م، والذي يسعى لمنع التعارض بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة بالمسئول الحكومي^{٣٠}، حيث إنه حتى الآن لم تصدر اللائحة التنفيذية للقانون، الأمر الذي يجعله غير مفعّل.

٣. على المستوى التنظيمي/الإداري:

شكل المستوى التنظيمي أو الإداري الجزء الأكبر من مشاكل الفساد التي سردتها الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، فوفقاً للاستراتيجية فإن الجهاز الإداري للدولة يعاني من الكثير من أوجه القصور، والتي سبق توضيحها في جزء سابق، ولأهمية المستوى التنظيمي في مكافحة الفساد، فلقد كان الهدف الأول من الخطة التنفيذية للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد هو "الارتقاء بمستوى أداء الجهاز الحكومي والإداري للدولة وتحسين الخدمات الجماهيرية"، ولقد شمل هذا الهدف مجموعة من السياسات الفرعية، منها تعديل وتحديث الهياكل التنظيمية، وإصلاح نظام التعيين والتقييم والترقية، وإصلاح هياكل المرتبات والأجور، وتبسيط الإجراءات الإدارية وميكنتها.

ولقد مثل إصدار قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م ولائحته التنفيذية^{٣١} نقلة إيجابية في تطوير الجهاز الإداري، حيث احتوى القانون على مواد تؤصل للنزاهة والعدالة والجدارة والشفافية ومكافحة الفساد، وهو ما تم وصفه خطوة مهمة في مكافحة الفساد الإداري داخل الجهاز الحكومي المصري^{٣٢}، كما قامت الحكومة بجهود ملحوظة من أجل تحقيق الشمول المالي، وهو ما أسفر عن إصدار قانون الدفع غير النقدي^{٣٣}، والذي يسعى إلى تحويل المدفوعات الحكومية من الدفع النقدي إلى المدفوعات الإلكترونية، وذلك بجانب ميكنة بعض الخدمات الحكومية، أبرزها نيابات المرور وخدمات تراخيص المرور والسجل المدني، ومشروعات التحول الرقمي الأخرى، وهو الأمر الذي أسهم في تحسين مركز مصر وفقاً لتقرير مسح الحكومة الإلكترونية لعام ٢٠٢٠م^{٣٤}، حيث انتقل تصنيف مصر في المسح من دولة ذات أداء متوسط إلى دولة ذات أداء مرتفع، وقد احتلت مصر المرتبة رقم ١١١ من ١٩٣ دولة، والذي يعد ارتفاعاً بثلاثة مراكز مقارنة بالمرتبة رقم ١١٤ في عام ٢٠١٨م^{٣٥}.

وفي حين مثلت الإجراءات السابقة خطوات جيدة في مسيرة الارتقاء بمستوى أداء الجهاز الحكومي وتحسين الخدمات الجماهيرية، إلا أنه وبسبب عدم وجود تقارير رسمية تحدد حجم الإنجاز الذي تم تحقيقه كنسبة من إجمالي الوظائف والخدمات التي يتم تقديمها، فإن حجم الإنجاز الفعلي يبقى غير معروف.

٣. على المستوى الاقتصادي:

كما سبق وأن تناولنا، فإن العلاقة بين الفساد والاقتصاد متشابكة، وأن البلدان ذات مستوى الدخل الاقتصادي المنخفض تعاني أكثر من غيرها من حدة ظاهرة الفساد، وتحتاج لجهد أكبر لمواجهة، يعتمد على خطة متوازنة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي وضمان توزيع الدخل على نحو عادل بين المواطنين.

وفي يوليو ٢٠١٦م بدأت مصر مفاوضات جديدة مع صندوق النقد الدولي، وذلك بشأن دعم الصندوق لبرنامج الإصلاح الاقتصادي الذي تبنته الحكومة، وشرعت في تنفيذه بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، وخفض مستويات عجز الحساب الجاري، وبنهاية عام ٢٠١٩م كانت مصر قد انتهت من تحقيق المرحلة الأولى من خطة الإصلاح الاقتصادي، وحسب تقارير البنك الدولي فإن مصر قد اجتازت تلك المرحلة بنجاح، حيث استطاعت تخفيض حدة الاختلالات والتشوهات على صعيد الاقتصاد الكلي وتحقيق استقرار الأوضاع المالية^{٣٦}.

وعلى الرغم مما حققته مصر في خطتها للإصلاح الاقتصادي، إلا أن تصنيف مصر في المؤشرات الدولية الخاصة بالتحول الاقتصادي، وفي مدى اتباع نظام اقتصاد السوق والحرية الاقتصادية، لم يكن على النحو المطلوب، حيث لم تحقق مصر تقدماً ملحوظاً في مؤشر "التحول الاقتصادي" الذي تصدره مؤسسة برتلزمان، إذ حافظت على معدلها البالغ (٤،٩) درجة على مقياس من عشر درجات منذ عام ٢٠١٦م، وهو ما يجعلها ضمن فئة الدول التي تحقق تحول اقتصادي "محدود جداً"^{٣٧}، وفي حين حققت مصر تحسناً بمقدار (١،٥) نقطة في مؤشر "الحرية الاقتصادية" الصادر عن "مؤسسة هريتيدج" ليرتفع تقييمها إلى (٥٤) درجة من (١٠٠) كدرجة إجمالية للمؤشر في تقرير عام ٢٠٢٠م، إلا أن تقييم مصر يظل أقل من المتوسط الإقليمي والعالمي، وهي بذلك تحتل المرتبة (١٤٢) من بين (١٨٦) دولة شملها التقرير^{٣٨}.

ومع ما حققته المرحلة الأولى من خطة الإصلاح الاقتصادي من نتائج إيجابية فيما يتعلق بمعالجة الاختلالات الكبرى التي يعاني منها الاقتصاد المصري، ورفع معدلات النمو، فإن المؤشر الخاص بتحسين المستوى المعيشي للمواطنين يبقى هو الأهم في معادلة العلاقة ما بين الفساد والاقتصاد، وتظهر المؤشرات الخاصة بنسب الفقراء في مصر ارتفاعاً مستمراً^{٣٩}، حيث بلغت عام (٢٠١٧/٢٠١٨) أعلى معدلاتها التي وصلت إلى (٣٢،٥) %^{٤٠}، بينما تم الإعلان مؤخراً عن تراجع نسبة الفقراء في مصر لتصل

إلى (٢٩،٧ %)، وعلى الرغم من أهمية هذا الانخفاض في نسبة الفقراء، إلا أن معدلات الفقر في مصر لا تزال في مستويات مرتفعة بشكل كبير.

نتيجة لتلك العوامل، أوصى الإصدار الثاني من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بحذف الهدف الخاص بالارتقاء بالمستوى المعيشي للمواطنين وتحقيق العدالة الاجتماعية، كأحد أهداف الخطة التنفيذية لمكافحة الفساد التي تضمنها الإصدار الأول من الاستراتيجية عام ٢٠١٤م، وتعليل ذلك بصعوبة إدراج هذا الهدف ضمن خطة استراتيجية معنية بمكافحة الفساد^{٤١}، وهو الأمر الذي يحد من وظيفة الاستراتيجية كإطار شامل لسياسات مكافحة الفساد.

٤. على المستوى السياسي:

وبينما تخففت استراتيجية مكافحة الفساد من الهدف الخاص بالارتقاء بالمستوى المعيشي للمواطنين في إصدارها الثاني، فإنها لم توجد من الأصل مكان لأي هدف ذي علاقة بالإصلاح السياسي، وبالنظر إلى عدم وجود اتفاق بين الباحثين على الربط ما بين زيادة مستوى الديمقراطية وانخفاض مستوى الفساد، فإنه من الممكن -خلال هذه المرحلة- تفهم إسقاط هذا الهدف من استراتيجية مكافحة الفساد، وذلك حتى لا يتم تحميل الاستراتيجية والجهات المسؤولة عن تنفيذها عبئاً إضافياً، مع إمكانية أن يتم استحداث هذا الهدف في إصدارات متقدمة من هذه الاستراتيجية خلال السنوات القادمة.

٥. على المستوى المجتمعي:

لأنه من المهم أن تكون البيئة المجتمعية داعمة للسياسات الحكومية في منع الفساد ومكافحته، من أجل ضمان استدامة الإجراءات الحكومية، وفعالية تطبيقها، لذا، فلقد ظهر اهتمام ملحوظ داخل سياسات مكافحة الفساد عبر العالم بإشراك المواطنين في جهود منع الفساد ومكافحته، وذلك بالتوازي مع الاهتمام بالدور الذي تقوم به كل من مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية في دعم تلك السياسات. وبالنظر إلى ما تم تنفيذه على هذا المستوى، فلقد قامت هيئة الرقابة الإدارية بعمل حملتين إعلاميتين، الأولى عام ٢٠١٦م تحت شعار "مصر أقوى من الفساد"، والثانية بدأت عام ٢٠١٧م، وحملت شعار "أنت مرآة نفسك"، واستمرت حتى عام ٢٠١٨م^{٤٢}، ولقد دعم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة تلك الحملة التي رأى فيها أنها تلهم المصريين لاتخاذ خطوات فعلية من خلال الترويج لفكرة أن التغيير لا بد أن يبدأ على صعيد الفرد، وأنها تشجّع المواطنون على الإبلاغ عن أعمال الفساد إلى السلطات المعنية، وقد كانت تلك الحملة تُبثّ يومياً أكثر من ٦٥٠ مرة من خلال مختلف القنوات التلفزيونية المحلية والخاصة^{٤٣}.

وفي حين كانت هناك جهود مقبولة في الجانب الدعائي، إلا أنها كانت بحاجة لمزيد من الدعم المالي لضمان استمرارها وفعاليتها، حيث توقفت تلك الحملة عقب عام ٢٠١٩م، أما فيما يخص دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد، فإن تأخر صدور

اللائحة التنفيذية لقانون العمل الأهلي رقم (١٤٩) لسنة ٢٠١٩م حتى نهاية عام ٢٠٢٠م، جعل هذا الدور غير مفعّل تقريباً، خاصة وأن منظمات المجتمع المدني التي يفترض أن تقوم بدور في هذا الأمر، هي المنظمات ذات الطابع الحقوقي، والتي قد دخلت في خلاف الدولة منذ عام ٢٠١١م على خلفية قضية التمويل الأجنبي، ولا تزال حتى الآن علاقتها بالدولة متوترة.

ثالثاً - مستويات الفساد في مصر منذ عام ٢٠١٤م:

بعد الانتهاء من تقييم معدلات الإجاز في السياسات الموضوعة من أجل مكافحة الفساد، فإنه من المهم معرفة أثر تنفيذ تلك السياسات على مستويات الفساد في مصر، وسنقوم بذلك من خلال تتبع ثلاثة مؤشرات مختلفة خاصة بأوضاع الفساد في مصر، المؤشر الأول، وهو مؤشر إدراك ومكافحة الفساد الإداري، ويقوم بإصداره مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء منذ عام ٢٠١٦م، أما المؤشر الثاني وهو الأكثر شهرة، فهو مؤشر مدركات الفساد الذي تقوم بإصداره منظمة الشفافية الدولية^٥، والمؤشر الأخير هو مؤشر السيطرة على الفساد، وهو أحد المؤشرات الفرعية الخاصة بمؤشرات الحوكمة العالمية الصادرة عن البنك الدولي^٦، وتعتمد المؤشرات الثلاثة مقياس من (١٠٠) نقطة، وكلما اقترب الرقم من (١٠٠) يعني ذلك تراجعاً في إدراك الفساد، وعلى العكس، كما اقترب الرقم من (صفر) يعني ذلك إدراك لمستويات فساد أعلى.

جدول رقم ٤: مستويات الفساد في مصر وفق المؤشرات المختلفة

العام	مؤشر إدراك ومكافحة الفساد الإداري	مؤشر مدركات الفساد (CPI)	السيطرة على الفساد (WGI)
٢٠٢٠	لا توجد بيانات	٣٢	لا يوجد بيانات
٢٠١٩	٤٩,٠	٣٥	٢٧,٨٨
٢٠١٨	٤٣,٥	٣٥	٣١,٧٣
٢٠١٧	٣٧,٣	٣٢	٣٥,٥٨
٢٠١٦	٣١,٢	٣٤	٣١,٢٥
٢٠١٥	لا يوجد بيانات	٣٦	٣٠,٧٦
٢٠١٤	لا يوجد بيانات	٣٧	٣٠,٧٦

* الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على المؤشرات المختلفة الخاصة بالفساد.

يُظهر الجدول السابق وجود اختلافات ملحوظة في مستويات إدراك الفساد بين المؤشرات الثلاثة، فبينما غلب على المؤشرات الدولية (CPI & WGI) التآرجح صعوداً وهبوطاً خلال السنوات السبعة الأخيرة، وإن المؤشر المصري قد اتخذ منحى تصاعدياً خلال السنوات التي شملها، وهو ما يكشف عن تباين واضح ما بين نتائج المؤشرات

الدولية والمؤشرات المحلية فيما يتعلق بإدراك الفساد في مصر، وفي الوقت نفسه، وعلى الرغم من توافق المؤشرات الدولية على تأرجح مستويات إدراك الفساد في مصر، إلا أن هناك تعارضاً واضحاً فيما بينها في اتجاهات الصهود والهبوط، فبينما يُظهر مؤشر مدركات الفساد الخاص بمنظمة الشفافية الدولية تراجعاً لمكانة مصر في حالة الفساد منذ عام ٢٠١٤م، التي حصلت مصر فيها على أعلى تقييماتها (٣٧ درجة)، حيث بدأ المنحني في الهبوط وصولاً على عام ٢٠١٧م الذي سجلت مصر فيه مستوى متدنياً (٣٢ نقطة)، ثم عاد المنحني بعدها لارتفاع خلال العامين التاليين قبل أن ينخفض مرة أخرى في عام ٢٠٢٠م، بينما على العكس أظهر تقرير السيطرة على الفساد الصادر عن البنك الدولي اتجاهها متصاعداً للسيطرة على الفساد منذ عام ٢٠١٤م، وبينما كان عام ٢٠١٧م هو عام التراجع الأكبر في تقرير منظمة الشفافية الدولية، فإنه كان عام التحسن الأفضل في تقرير البنك الدولي، الذي أعطى مصر (٣٥,٥٨) درجة، في أفضل تقييم لها خلال السنوات الأخيرة.

ومما سبق، وبينما يغلب على مؤشرات قياس مستويات إدراك الفساد والسيطرة عليه التباين في قراءة الواقع المصري، فإن الأمر الأكثر أهمية، والذي توافقت عليه جميع المؤشرات، بما فيها المؤشر المصري، أن كل التقييمات تضع مصر ضمن مستويات عالية من إدراك الفساد ومستويات منخفضة من السيطرة عليه، حيث إن المؤشر المصري وحتى العام الماضي يُظهر أن هناك مستويات إدراك عالية للفساد في مصر تصل إلى (٥١ %). وهو ما يعني، بشكل أو بآخر، أن هناك تفشياً للكثير من ممارسات الفساد في مصر، وأن التكلفة الناتجة عن ممارسة الفساد لا تزال مرتفعة على نحو كبير.

نتائج الدراسة

سعت الدراسة خلال المحاور الثلاثة السابقة إلى استكشاف أبرز النظريات والمداخل التي يتم الاعتماد عليها في وضع سياسات مكافحة الفساد، ومن ثم محاولة التعرف على طبيعة السياسات العامة الخاصة بمكافحة الفساد، والتي تبنتها الدولة المصرية من خلال تلك المداخل، وتبع ذلك عملية تقييم كفاءة وفعالية تلك السياسات، ولقد توصلت الدراسة عبر تلك المحاور إلى مجموعة من النتائج:

- شهدت السياسة العامة لمكافحة الفساد في مصر نقلة نوعية ملحوظة منذ عام ٢٠١٤م، تجسدت في إصدار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وفي تعديل القانون المنظم لهيئة الرقابة الإدارية عام ٢٠١٧م بما يزيد من صلاحياتها في جهود منع ومكافحة الفساد.
- استطاعت سياسات مكافحة الفساد أن توصف الأسباب التي تقف وراء ظاهرة الفساد في مصر على نحو جيد، لكنها في المقابل لم تستطع أن تضع الأدوات المناسبة للتعامل مع جميع تلك الأسباب بالقدر نفسه من الكفاءة، حيث جرى التركيز على الأدوات

الإدارية والقانونية والمجتمعية، والتي تتماشى بدرجة أكبر مع النهج التقليدي لمكافحة الفساد، بينما لم يظهر بوضوح الاعتماد على أدوات لمكافحة الفساد من أسفل لأعلى وفقاً للنهج التصاعدي، وإيجاد دور أكبر للمواطنين في جهود مكافحة الفساد.

• أشركت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد عدد كبير من الأطراف الرسمية وغير الرسمية في خططها التنفيذية لمكافحة الفساد، من بين ذلك تكليف اثنتي عشرة وزارة وعشرات الهيئات الرسمية والأجهزة الفرعية الأخرى، بجانب مجلس النواب، بمهام مختلفة ضمن خطة مكافحة الفساد، بالإضافة لإشراك كل من منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام ومؤسسات القطاع الخاص في عمليات المتابعة لتلك الخطة، إلا أن التطبيق الفعلي لتلك الشراكات لم يكن على المستوى المطلوب، فبينما جاء مجلس النواب في قلب الجهات المسؤولة عن تنفيذ ومتابعة أهداف الخطة التنفيذية لمكافحة الفساد، إلا أنه لم يرقم بالدور المطلوب منه في إصدار القوانين التي تضمنتها الخطة، وعلى رأسها قانون حماية الشهود وقانون حرية تداول المعلومات، كما أن مؤسسات المجتمع المدني، والتي كان يفترض أن تؤدي دوراً محورياً في الرصد والمتابعة لجهود منع ومكافحة الفساد، فإنها ظلت رهينة للاتحة التنفيذية الخاصة بقانون تنظيم العمل الأهلي، والتي لم تصدر سوى نهاية عام ٢٠٢٠م.

• حدوث تطور كمي وكيفي في طبيعة وحجم الدور الذي تقوم به هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد، ويظهر ذلك من خلال الزيادة الكبيرة في عمليات التحقيق، وإلقاء القبض على المتورطين في تهم فساد من قبل الهيئة، وذلك داخل مختلف وحدات الجهاز الحكومي وقطاعاته، إلا أنه وفي ظل غياب التقارير الدورية التي يفترض أن تصدر عن الهيئة وفقاً لما نص عليه الدستور، والتي كان من المفترض أن تكشف عن طبيعة التطور في عدد قضايا الفساد التي تم الكشف عنها والتحقيق فيها، وعن توزيعها على القطاعات والمؤسسات المختلفة، وكذلك عن التكلفة المادية الخاصة بها، وغير ذلك من البيانات الأخرى، فإن هناك صعوبة في تقدير معدل التطور في وظيفة ودور الهيئة في الحد من مظاهر وممارسات الفساد في مصر.

• على عكس الخطة الطموحة التي تضمنتها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، إلا أن حجم الإنجاز الخاص بأهداف تلك الخطة جاء متواضعاً، سواء فعلى المستوى القانوني، تم تحقيق حوالي نصف الأهداف الموضوعة فقط، هذا بالإضافة إلى التخلي عن الأهداف الاقتصادية في الخطة التنفيذية الخاصة بمكافحة الفساد، والتعلل بصعوبة التمسك بها ضمن جهود مكافحة الفساد، وتجنب إدراج أهداف ذات طابع سياسي.

• بينما استمر موقع مصر ضمن الدول ذات مستويات الفساد المرتفع، وذلك وفقاً لمختلف المؤشرات الخاصة بإدراك الفساد، بما فيها المؤشر الصادر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، فإن هناك تبايناً في تحديد الأثر الخاص بما تم تنفيذه من سياسات على واقع الفساد في مصر، ويغلب على التقييم الخاص بمصر وفقاً للمؤشرات الدولية

التأرجح ما بين التحسن والتراجع طوال السنوات السبعة الماضية، على عكس التقرير الصادر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار الذي يتخذ في التقييم منحى إيجابياً متصاعداً.

خاتمة

إن الخطوات التي تبنتها الدولة منذ عام ٢٠١٤م، من أجل تطوير سياساتها المتعلقة بمكافحة الفساد، توحى بوجود رغبة حقيقية في التصدي لتلك الظاهرة التي تنخر في عصب الدولة المصرية، وتلتهم جزءاً كبيراً من عوائدها الاقتصادية، وتسهم في معاناة أكبر للطبقات الفقيرة والمتوسطة داخل المجتمع المصري، إلا أن الإنجازات المتواضعة في تنفيذ السياسات الموضوعية، يكشف عن عدم قيام بعض الأطراف بالدور المطلوب منها في التنفيذ والمتابعة، وعلى رأس تلك الأطراف مجلس النواب، الذي يقع عليه عبء إصدار القوانين والتشريعات الضرورية للمساهمة في مكافحة الفساد، حيث نأمل أن يُظهر مجلس النواب الجديد إرادة أكبر في إصدار تلك القوانين المطلوبة لدعم جهود مكافحة الفساد، وتولي مسؤوليته في الرقابة على الأطراف الأخرى المتقاعسة عن تنفيذ الأهداف الملغاة على عاتقها، وضمان وجود تمويل كاف لتلك الجهات من أجل تنفيذ التزاماتها.

وعلى الرغم مما تكشف عنه الأرقام الخاصة بمؤشرات إدراك الفساد والسيطرة عليه في مصر، والتي تتأرجح ما بين التحسن والتراجع، إلا أن هذا لا يعني حكماً بالفشل على ما قامت الدولة بتبنيه من سياسات عامة جديدة في مكافحة الفساد، وإنما يعني أن تلك السياسات، والتي هناك تأخير في تفعيل الكثير من أهدافها وخططها، بحاجة إلى التفعيل على النحو المطلوب وبجدية أكثر، وأن الخطوات التي تم البدء فيها غير كافية للتعامل مع تلك المشكلة الضخمة التي تضرب بجذورها في الكثير من قطاعات الدولة ومؤسساتها، وذلك حتى لا تفقد تلك الخطوات والمكتسبات قيمتها، وتسقط هي الأخرى في غياهب الفساد.

وبناء على ما سبق، فإننا نوصي بأن يحتل تنفيذ أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أولوية لدى مجلس النواب، وذلك من خلال الإسراع في إصدار القوانين المشار إليها، والقيام بتنظيم جلسات متابعة مستمرة مع كل الأطراف ذات الصلة للوقوف على ما تم تحقيقه وما لم يتم تحقيقه من أهداف، ومحاولة بذل كل الجهد لتذليل العقبات التي تواجه جهود التنفيذ، سواء كانت مادية أو بشرية أو فنية، كما نوصي بأن يتم تفعيل الشراكات مع منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية من أجل الشروع في القيام بالدور الواقع عليها في الرصد والمتابعة لجهود مكافحة الفساد، وبذل جهد أكبر في إشراك المواطنين في جهود مكافحة الفساد من خلال تشجيع القيام بالتبليغ عن ممارسات الفساد، وتعزيز السلوكيات والممارسات الإيجابية للمواطنين.

هوامش الدراسة

1. محمد علي نسيم، التوأمان: الكفاءة والفعالية (القاهرة، دار جوانا للنشر والتوزيع، ٢٠١٦) ص ١٣-٣٦.
2. دعاء رضا رياض، التأسيس النظري لمفهوم الكفاءة والفعالية وتحليل طبيعة العلاقة بينهما: بحث في تطور الفكر الإداري، مجلة العلوم الإدارية، ٢٠١٤، ص ٦-٧.
3. محمد علي نسيم، مرجع سابق، ص ٦٦.
4. دعاء رضا رياض، مرجع سابق، ١٨-١٩.
5. Schwertheim, Helena. "Innovations in anti-corruption approaches: A resource guide." International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Retrieved from <https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-RESOURCE-GUIDE-ANTI-CORRUPTION.pdf> (2017). p. 2.
6. Sakib, Nurul Huda, Bottom-Up Anti-Corruption Approach, A. Farazmand (ed.), Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, © Springer Nature Switzerland AG 2020
7. مادة رقم (١٣)، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
8. المرجع السابق.
9. مادة رقم (٥)، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
10. Hussmann, Karen. "Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia." U4 Report (2007). p. 18
11. Disch, Arne, et al. "Anti-corruption approaches: A literature review." Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation. Retrieved August 12 (2009): 2018. pp. 25-27.
12. Hussmann, Karen, op. cit, p. 20.
13. Aron, Octavian. "Corruption and anti-corruption strategies: an assessment framework." Revista Românească pentru Educație Multidimensională 1.1 (2009): pp. 16-17.
14. Amundsen, Inge. Political corruption: An introduction to the issues. Chr. Michelsen Institute, 1999. p 4.

15. Kolstad, I., & Wiig, A. Does democracy reduce corruption? Democratization, 23(7), (2016). 1198-1215. Rock, M. T. (2009). Corruption and democracy. The Journal of Development Studies, 45(1), 55-75.

16 . Huberts, Leo WJC. "What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity." Crime, Law and Social Change 29.2 (1998): 209-224. pp. 217-218.

١٧ . مادة (٢١٥) الدستور المصري ٢٠١٤.

١٨ . مادة (٢١٦) الدستور المصري ٢٠١٤.

١٩ . مادة (٢١٧) الدستور المصري ٢٠١٤.

٢٠ . المرجع السابق.

٢١ . قانون رقم (٢٠٧) لسنة ٢٠١٧ في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤، بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد ٤١ مكرر (ب)، ١٨ / ١٠ / ٢٠١٧.

٢٢ . مادة (٨) قانون إعادة تنظيم الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤.

٢٣ . قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٨٩٠) لسنة ٢٠١٠.

٢٤ . الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩-٢٠٢٢، اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد، مصر.

٢٥ . الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤-٢٠١٨، مرجع سابق، ص ٦.

26 . UNODC and Egypt sign Memorandum of Understanding to combat corruption, UNODC (7 November 2017):

<https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2017/November/unodc-and-egypt-sign-memorandum-of-understanding-to-combat-corruption.html?ref=fs4>

٢٧ . جون-من لي، وآجونغ لي، مقدمة حول تقييم جهود مكافحة الفساد في جمهورية كوريا: أداة لتقييم جهود مكافحة الفساد في القطاع العام في جمهورية كوريا، مركز سياسات سول التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، د.ت.

28 . De Jaegere, S. Principles for Anti-Corruption Agencies: A Game Changer. Jindal Journal of Public Policy, 1(1), 2012. p. 80.

٢٩ . حقائق وأرقام: جهود الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد خلال ٢٠١٩، صحيفة أخبار اليوم (٦ أغسطس ٢٠١٩).

٣٠ . القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣.

٣١ . قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

٣٢ . مدحت أبو طالب، الخدمة المدنية اللبنة الأولى للقضاء على الفساد، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، مجلة التنمية الإدارية، العدد ١٥٦، ٢٠١٧.

٣٣ . قانون ١٨ لسنة ٢٠١٩ الخاص بتنظيم استخدام وسائل الدفع غير النقدي.
 ٣٤ . يصدر مسح الحكومة الإلكترونية كل عامين عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة ويركز هذا المسح على تقييم الخدمات العامة التي يمكن الحصول عليها من خلال الحكومة الإلكترونية، فضلاً عن تقييم مدى نمو الحكومة الإلكترونية، والمجالات التي شهدت تحسناً ملموساً، وذلك في جميع الدول الأعضاء للأمم المتحدة..

٣٥ . تصنيف مصر في مؤشرات الحوكمة، المعهد القومي للحوكمة والتنمية المستدامة، يناير ٢٠٢١.

٣٦ . مصر: نحو تحقيق الرخاء الاقتصادي، صندوق النقد الدولي (٢٤ يوليو ٢٠١٩):

<https://www.imf.org/ar/News/Articles/2019/07/24/na072419-egypt-a-path-forward-for-economic-prosperity>

37 . BTI Transformation Index 2020:

https://atlas.bti-project.org/1*2020*CV:CTC:SELEGY*CAT*EGY*REG:TAB

٣٨ . تصنيف مصر في مؤشرات الحوكمة، مرجع سابق، ص ١٧.

٣٩ . تتخذ معدلات الفقر في مصر منحى تصاعدياً، حيث زادت نسبة الفقراء من (١٦,٧ %) عام ٢٠٠٠/١٩٩٩ إلى (٢١,٦ %) في ٢٠٠٨/٢٠٠٩، وإلى (٢٥,٢ %) عام ٢٠١٠/٢٠١١، ثم (٢٦,٣ %) عام ٢٠١٢/٢٠١٣، ثم (٢٧,٨ %) عام ٢٠١٥، ثم ارتفع إلى (٣٢,٥ %) عام ٢٠١٧/٢٠١٧.

٤٠ . أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك ٢٠١٧/٢٠١٧، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، يونيو ٢٠١٩، ص ٧٧.

٤١ . الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩-٢٠٢٢، مرجع سابق، ص ١٩.

٤٢ . الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩-٢٠٢٢، مرجع سابق، ص ١٣.

٤٣ . في حملته الجديدة ضد الفساد المكتب يدعو إلى: تغيير ينبع من الداخل، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:

<https://www.unodc.org/middleeastandnorthafrica/ar/web-stories/change-begins-from-within-new-anti-corruption-campaign.html>

٤٤ . مؤشر إدراك ومكافحة الفساد الإداري "نسخة إعلامية"، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، ديسمبر ٢٠٢٠.

٤٥ . تقوم منظمة الشفافية الدولية بإصدار تقريرها السنوي من خلال موقعها على الرابط التالي:

- Transparency.org مؤشر مدركات الفساد ٢٠٢٠: أبرز الملامح العالمية...

٤٦ . يمكن الاضطلاع على البيانات الخاصة بمؤشر السيطرة على الفساد التابع للبنك الدولي على موقع البنك الدولي على الرابط التالي:

WGI 2020 Interactive > Interactive Data Access (worldbank.org)