

تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري

الواقع - الإشكاليات - البدائل

د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل

مدرس بقسم الإدارة العامة والمحلية - كلية العلوم الإدارية - أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

أستاذ مساعد - قسم إدارة الأعمال - كلية العلوم الإدارية والمالية - جامعة الطائف

مقدمة:

يمثل الفساد الإداري أحد أهم مظاهر ونتائج التعثر في صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة، ويُعد في ذات الوقت أحد أهم أسباب تعطيل برامج التنمية الإصلاحية. فالفساد الإداري عرض ومرض معاً. إن الفساد الإداري عرض لتعثر عمليات صنع السياسات العامة وبرامج التخطيط القطاعي والإقليمي، وهو مرض يحول دون تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، وإدراك ما فات من فرص للنمو والتقدم، في عالم لا يعترف سوى بالقدرة على المنافسة، على أسس من النزاهة والشفافية والمحاسبة والمساءلة والمشاركة، على المستويين المحلي والدولي.

فإن « من يؤدي قسماً (بصفته موظفاً عاماً) لابد أن يفى بقسمه، وأنه إذا كان الإنسان أميراً، أو يعتقد في نفسه أنه أمير، فإن اعتقاده هذا لا يعفيه من أن يكون رجلاً شريفاً، وأن على الجنود أن يُطيعوا الدساتير، وعلى القضاة أن يحترموا القوانين»^(١).

وفي هذا السياق، تنقسم الدراسة لأربعة أجزاء رئيسية، بخلاف المقدمة والخاتمة، هي: الإطار المنهجي للدراسة؛ والإطار المفاهيمي والنظري للدراسة، والذي ركز على تحديد ماهية وأبعاد مفاهيم الدراسة وأثر ظاهرة الفساد الإداري على التنمية؛ وواقع الفساد الإداري في ضوء الحالة المصرية، والذي يغطي جملة من العناصر التي توصف وتوضَّح واقع الفساد الإداري في الحالة المصرية؛ وبدائل مكافحة الفساد الإداري في مصر.

(١) فيكتور هوجو، رسائل وأحاديث من المنفى، ترجمة: أحمد رضا محمد رضا (القاهرة: الهيئة المصرية العامة

للكتاب، ١٩٨٦) ص ٩٣.

أولاً: الإطار المنهجي للدراسة

يغطي هذا القسم العناصر المنهجية التالية:

١. الأدبيات السابقة:

تتعدد وتنوع الأدبيات المنشورة حول الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة، باللغتين العربية الأجنبية (الإنجليزية). ويمكن تقسيم اتجاهات الكتابة في هذا الموضوع، كما يلي^(٢):

أ- أدبيات عُنيت بظاهرة الفساد عامة أو في حالات محددة:

لقد عُنيت الأدبيات تحت هذا المحور، والتي تُعد بالئات، بقضية وظاهرة الفساد بصفة عامة، دون كبير اعتناء بالتركيز على نوع منها دون آخر. وربما يعود ذلك، لاعتبار أن الفساد يمثل مشكلة واحدة خطيرة، ولكنها متشعبة الأبعاد، وتتطلب مواجهة منظومية تشمل كل أبعادها. ومن ثم، لا داعي للتركيز على أحد تصنيفاتها مع إغفال تصنيفات أخرى لا تقل أهمية. وتندرج تحت هذا المحور العديد من الأدبيات^(٣)، التي تجمع بين الوصف والتحليل والتنظير لظاهرة الفساد بصفة عامة

(٢) اضطر الباحث لحذف تفصيلات الأدبيات التي قام بمراجعتها بصدد القيام بهذه الدراسة؛ نظرا لضيق المساحة المتاحة للنشر.

(٣) تتعدد الأدبيات التي بحثت في الفساد بصفة عامة، حتى تتجاوز المئات، من حيث تحليل ماهيته وأسبابه وآثاره وظروف انتشاره وآليات مكافحته، بخلاف الدراسات التي تم التعرض لها بشكل مفصل في هذا القسم من الدراسة، ومنها: Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); OECD, Fighting Corruption: What Role for Civil Society? The Experience of the OECD (Paris: OECD, 2003); Paolo Mauro, "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research", Finance & Development, no. 3, 1998, pp. 11-14; Paolo Mauro, "Corruption and Growth", Quarterly Journal of Economics, 1995, no. 110, pp. 681-711; Mark Levin; Georgy Satarov, "Corruption and Institutions in Russia", European Journal of Political Economy, vol. 16, no. 1, 2000, pp. 113-132; Jon S.T. Quah, "Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt", Asian Review of Public Administration, vol. 11, no. 2, 1999, pp. 71-90; Moshe Maor, "Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective", Governance, vol. 17, no. 1, 2004, pp. 1-28. ترجمة: سوزان خليل (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٩). السيد عبد الفتاح، أباطرة الفساد: وزراء ورجال أعمال نهبوا ثروات مصر (القاهرة: دار الحياة للنشر والتوزيع، ٢٠١١). د. محمد سعيد العمور، شه مظاهر الفساد في النشاط الاقتصادي بدول مجموعة سي. دي. أو - الواقعة في غرب أفريقيا - الإسلامية، ورقة علمية مقدمة للمؤتمر العلمي الثالث للاقتصاد، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، د.ت.

أوفى حالات محددة، وبين العرض للقوانين والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة وآليات الالتزام بها، ومنها: دراسة استراتيجيات الدولة لتدقيق الالتزام باتفاقيات مكافحة الفساد^(٤)، ودراسة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - UNCCAC الإطار والتحرك لتفعيل المصادقة والتنفيذ من منظور برلماني^(٥)، ودراسة مكافحة الفساد - الإطار القانوني والتطبيق^(٦)، ودراسة Preventing Corruption in Humanitarian Assistance "التطبيق"^(٧)، ودراسة "The Control of Corruption in Finland"^(٨)، ودراسة الفساد والجريمة المنظمة^(٩)، ودراسة صور من الفساد الجامعي^(١٠)، وأدوات سياسية لمكافحة الفساد^(١١)، والفساد وتداعياته في الوطن العربي^(١٢)؛ ومفهوم الفساد ومعايير^(١٣)؛ الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها: إطار لفهم ظاهرة الفساد في الوطن العربي ومعالجتها^(١٤)؛ ودور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد^(١٥).

(٤) ليليان إكينيانو، استراتيجيات الدولة لتدقيق الالتزام باتفاقيات مكافحة الفساد، جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، فعاليات مؤتمر الكويت للشفافية، الكويت، ١٣-١٧ يناير ٢٠٠٧، ص ٢٦-٣٣.

(٥) د. ناصر جاسم الصانع، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - الإطار والتحرك لتفعيل المصادقة والتنفيذ من منظور برلماني، في: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤-٣٩.

(٦) أيمن عقيل، مكافحة الفساد - الإطار القانوني والتطبيق (القاهرة: مركز دعم التنمية والتأهيل السياسي، ٢٠٠٨).

(7) Daniel Maxwell (et. al.) , Preventing Corruption in Humanitarian Assistance (Berlin: Transparency International, 2008) .

(8) Ari Salminen (et. al.), "The Control of Corruption in Finland", Administra_le Si Management Public, Faculty of Public Administration, University of Vaasa, Finland, 9/2007.

(٩) د. محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٧).

(١٠) حازم هاشم، صور من الفساد الجامعي (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٤).

(١١) جون د. سوليفان، أدوات سياسية لمكافحة الفساد، خبرات عالمية، العدد ١٣، واشنطن، غرفة التجارة الأمريكية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، د.ت.، ص ٤٢-٤٥.

(١٢) د. محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر ٢٠٠٤، ص ١١-٤.

(١٣) د. محمود عبد الفضيل، الفساد ومعايير، المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، نوفمبر ٢٠٠٤، ص ٣٤-٣٩.

(١٤) عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها: إطار لفهم ظاهرة الفساد في الوطن العربي ومعالجتها، المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، نوفمبر ٢٠٠٤، ص ٩٤-١١٦.

(١٥) طارق البشري، دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ١١٢-١٢٥.

ب- أدبيات عنيت بمكون الشفافية من تطبيقات الحوكمة كمدخل لمحاربة الفساد؛ لقد عنيت الأدبيات تحت هذا التصنيف، هي تصنيفات حديثة نسبياً مقارنة بمئات الأدبيات المنشورة بالإنجليزية والعربية حول ظاهرة الفساد. ولقد مثل ظهور مصطلح الحوكمة Governance، بداية تسعينيات القرن العشرين، بقيمه المجتمعية، متمثلة في: الشفافية، والنزاهة، والمساءلة، والمحاسبة، والمشاركة، البداية الحقيقية لظهور الكتابات في هذا السياق. لقد أعطى مصطلح الحوكمة زخماً للكتابات التي اعتنت بالشفافية كمدخل لمكافحة الفساد، كظاهرة عامة، دون التركيز -غالباً- على شكل من أشكالها دون الأخرى. وتركز هذه الأدبيات -تحت هذا التصنيف- بصفة خاصة على قيمة الشفافية، ربما لإعطاء قيمة أكبر أهمية للمجتمع ومؤسساته المدنية كمساهم في مكافحة الفساد. وذلك على اعتبار أن القيم الأخرى إنما تخضع لتوجهات السلطة التنفيذية، ويمكن أن تتلاعب بها، بخلاف قيمة الشفافية. فلو تم إعلاء تطبيقات الشفافية، فحتماً سيتحرك المجتمع لحماية مكتسباته ومقدراته من مظاهر وتهديدات الفساد.

إن، تدرج تحت مصطلح الحوكمة قيم مجتمعية متعددة منها النزاهة، والمشاركة، والمحاسبة والمساءلة، والشفافية^(١٦). وتحت هذا المحور توجد العديد -عشرات مكتوبة بالإنجليزية والعربية- من الأدبيات، التي تركز بصفة خاصة على قيمة الشفافية والمعلومات والمعرفة، ومنها ما يلي: تقرير التنمية في العالم ١٩٩٨/١٩٩٩ - المعرفة للتنمية، الذي أكد على أهمية المعرفة وأن المعرفة هي محور التنمية، وأن مواطني الدول النامية هم الأقل استحواداً على المعلومات، وأن مؤسساتها الأقل إنفاقاً على البحث والتطوير^(١٧)؛ وتقارير الشفافية الدولية السنوية المتتالية من تقرير ١٩٩٩ إلى تقرير ٢٠١٠ تؤكد على قيمة الشفافية كمدخل لمحاربة الفساد^(١٨)، وكذلك تقاريرها حول الفساد العالمي منذ عام ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٩^(١٩).

(١٦) ومنها ما يلي: Daniel Kaufmann, 2004, "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World", In: World Bank, The Global Competitiveness Report 2004/2005 (Washington Dc., World Bank, 2005) pp. 83-102; Patrick J. Dobel, Public Integrity (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999).

(17) World Bank, World Development Report 1998/1999- Knowledge for Development (Washington: World Bank, 1999).

(١٨) راجع كل تقارير منظمة الشفافية الدولية حتى عام ٢٠١٠، على الصفحة الإلكترونية: http://transparency.org/publications/annual_report. accessed at: 28/10/2011.

(١٩) راجع كل تقارير منظمة الشفافية الدولية حول الفساد العالمي حتى عام ٢٠٠٩، على الصفحة الإلكترونية: <http://transparency.org/publications/gcr>. accessed at: 28/10/2011.

لقد صدر أول تقارير عن المنظمة حول الفساد العالمي في ١٥ أكتوبر ٢٠٠١، ليغطي الفترة من يوليو ٢٠٠٠ إلى يونيو ٢٠٠١، ليرصد حالة الفساد عبر العالم. وقد خص تقرير الفساد العالمي ٢٠٠٣ حق الوصول للمعلومات بالرصد والتحليل على المستوى العالمي كمدخل لمكافحة الفساد^(٢٠)، وقد اشتمل على جملة من العناصر والدراسات تقييم حالة الفساد وحرية المعلومات في ١٦ منطقة إقليمية عالمية، ودراسات حول البيانات والبحث والمعلومات والمسوحات الدولية المرتبطة بحالة وحجم الفساد، منها دراسة مسح الحوكمة العالمي - اقتراب جديد لتقييم الحوكمة^(٢١)؛ وقانون حرية المعلومات ضرورة أم ترف؟ من منظور الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)^(٢٢)؛ وحق الوصول إلى المعلومات في محاربة الفساد^(٢٣)؛ ودراسة نظم النزاهة الوطنية في الدول الجزرية الصغيرة بالمحيط الهادي^(٢٤)، التي انتهت - بعد دراسة أنماط الفساد السائدة في ١٢ دول جزرية، مثل: ساموا، وسولومون - للتأكيد على قيمة النزاهة والشفافية كمدخل مهم لمكافحة الفساد وتحقيق الإصلاح في حالة الدول الجزرية الصغيرة بالمحيط الهادي، إلى جانب الأحزاب السياسية القوية، والمجتمع المدني وتحالفاته النشطة، وهيئة / لجنة مستقلة ضد الفساد (Independent Commission Against Corruption) ICAC^(٢٥)؛ والفساد والشفافية^(٢٦)؛ وما بين الفساد والحكم الرشيد - نحو تحقيق

(20) International Transparency, Global Corruption Report 2003- Access to Information (Berlin: International Transparency, 2003).

(21) Julius Court ; Goran Hyden, "World Governance Survey: A New Approach to Assessing Governance", in: International Transparency, Global Corruption Report 2003- Access to Information (Berlin: International Transparency, 2003) pp. 310-314.

(٢٢) د. عزمى الشعيبي، قانون حرية المعلومات ضرورة أم ترف؟ من منظور الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، في: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ص ٤٢-٤٥.

(٢٣) صوفى ريد موند، حق الوصول إلى المعلومات في محاربة الفساد، في: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ص ٤٦-٤٩.

(٢٤) Peter Larmour; Manuhua Barcham, "National Integrity Systems in Small Pacific Island States", Policy and Governance Discussion, Paper 05-9, Asia Pacific School of Economics and Government- The Australian National University, 2005.

(٢٥) انشئت عام ١٩٨٩ في ولاية نيو ساوث ويلز New South Wales كاستجابة للاهتمام المجتمعي بقضية النزاهة والشفافية في ممارسات مؤسسات الإدارة العامة، وفقا للقانون رقم ٣٥ الصادر بشأنها عام ١٩٩٨، والذي حدد مهامها في كشف والتحقيق في قضايا الفساد في القطاع الحكومي، وتقديم المشورة والمساعدة، وتنقيف المجتمع حول قضايا الفساد وآثاره. راجع: The Independent Commission Against Corruption, "Overview", <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview>, accessed at: 28/10/2011; The Independent Commission Against Corruption, "Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35", <http://www.legislation.nsw.gov.au/scanview/inforce/s/1/?TITLE=%22Independent%20Commission%20Against%20Corruption%20Act%201988%20No%2035%22&nohits=y>; accessed at: 28/10/2011.

(٢٦) إدريس ولد القابلة، الفساد والشفافية، نواكشوط، ناشري للنشر الكتروني، يوليو ٢٠٠٤.

العقد الاجتماعي والهدف الإنمائية^(٢٧)؛ والشفافية ومكافحة الفساد الإداري^(٢٨)؛ وفعاليات اجتماع تعزيز الشفافية والنزاهة في مجال الإدارة المالية^(٢٩)، الذي استهدف بحث إشكالية الإدارة المالية في العالم العربي، وذلك بغية التوصل إلى تحديد حجم المشكلة وتوزيعها، وما الذي يمكن دراسته فيها؛ للديموقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح^(٣٠)؛ دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد^(٣١)..

ج- أدبيات عنيت بظاهرة الفساد الإداري:

تدرج تحت هذا المحور عدد من الأدبيات ركزت بصفة خاصة على ظاهرة الفساد الإداري، منها ما يلي: جذور الفساد الإداري في مصر: بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات في مصر ١٩٦٣-٢٠٠٢^(٣٢)؛ والصفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها في قانون الفساد^(٣٣)؛ والفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية^(٣٤)؛ ودليل منع الفساد في الإدارة العامة والمحلية^(٣٥)؛

(٢٧) منى سالم (وآخرون)، ما بين الفساد والحكم الرشيد- نحو تحقيق العقد الاجتماعي والاهداف الإنمائية (القاهرة: مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠)

(٢٨) محمد حمود حسن، الشفافية ومكافحة الفساد الإداري، المؤتمر السابع للقادة الإداريين، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، ٢٦-٢٨ نوفمبر ٢٠٠٧م.

(٢٩) راجع: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، فعاليات مؤتمر شتعزيز الشفافية والنزاهة في مجال الإدارة المالية، القاهرة، فندق هيلتون شبرد، ١٣-١٤ يناير ٢٠٠١.

(٣٠) إسماعيل الشطى، الديموقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ٧٣-٨٤.

(٣١) د. حسن ناعفة، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: الحلول والمعالجات- دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ٨٥-١١١.

(٣٢) عبد الخالق فاروق، جذور الفساد الإداري في مصر: بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات في مصر ١٩٦٣-٢٠٠٢ (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٨).

(٣٣) شوقي محترف، الصفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها في قانون الفساد، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر ٢٠٠٥-٢٠٠٨، الجزائر، ٢٠٠٨.

(٣٤) د. صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية (الرياض: المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٩٩٤هـ).

Birgit Pech, Preventing Corruption in Public Administration at the National and Local Level- A Practical Guide (Berlin: Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, 2005).

وظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة^(٣٦)؛ والفساد الإداري في الجامعات اليمنية الحكومية: أنماطه وعوامله^(٣٧)؛ والفساد الإداري^(٣٨)، والتي اهتمت بتحديد وتحليل النقاط التالية: مفهوم الفساد الإداري، وأنواعه، وأسبابه، وآثاره، وآليات الإصلاح الإداري، ووسائل مواجهة الفساد الإداري وعلاجه.

د - أدبيات عُنيت بربط ظاهرة الفساد الإداري بقضايا أخرى:

تدرج تحت هذا المحور جملة من الأبحاث والتقارير عُنيت بربط ظاهرة الفساد الإداري بالفساد بصفة عامة أو بالفساد القطاعي (المالي - الاقتصادي - السياسي - الخ...) بصفة خاصة، ومنها ما يلي: الفساد الإداري والمالي: أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته^(٣٩)؛ والفساد الاقتصادي: أنواعه وأسبابه وآثاره وعلاجه^(٤٠)؛ ودليل دولي في اقتصاديات الفساد^(٤١).

وقد انتهى الباحث من مراجعة الدراسات السابقة، إلى:

أ. تتجاوز المؤلفات التي عُنيت بالفساد كظاهرة عامة المثات، وتقل المؤلفات تدريجياً كلما اتجهت المؤلفات نحو التخصص في قضايا بعينها من ظاهرة الفساد، مثل الفساد الإداري وتداخلاته.

ب. لم يتوصل الباحث لدراسات علمية متخصصة في تحليل السياسات العامة المصرية إزاء ظاهرة الفساد الإداري، من منظور عملية تحليل السياسات العامة.

(٣٦) عماد الدين إسماعيل مصطفى، ظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة، رسالة ماجستير في الإدارة العامة غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، ٢٠٠٣.

(٣٧) يوسف سلمان أحمد الريمي، الفساد الإداري في الجامعات اليمنية الحكومية: أنماطه وعوامله، رسالة ماجستير في التربية غير منشورة، جامعة صنعاء، كلية التربية، ٢٠١٠.

(٣٨) أحمد الكردى، الفساد الإداري، <http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/topics/67675/> posts/277355, accessed at: 4/11/2011.

(٣٩) د. نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي: أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٣٣، يناير ٢٠٠٨.

(٤٠) د. عبد الله بن حاسن الجابري، الفساد الاقتصادي: أنواعه وأسبابه وآثاره وعلاجه، ورقة علمية مقدمة للمؤتمر العلمي الثالث للاقتصاد، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، د.ت.

(٤١) Susan Rose-Ackerman (ed.), International Handbook on The Economics of Corruption (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2006).

ج. لقد وقف الباحث على جملة من الدراسات التي اهتمت بمسألة التقصير في الأداء باعتباره أحد أشكال الفساد الإدارى، فى استقصاءات ميدانية، على التفصيل الذى تشتمل عليه الدراسة.

د. أن الأدبيات التى تغطى نطاق اهتمام المحورين الأول والثالث يُمكن أن تستفيد منها الدراسة عند تحديد ماهية وأبعاد ظاهرة الفساد الإدارى.

هـ. تستفيد الدراسة من الرؤى المطروحة بأدبيات المحورين الثانى مع الأليات المطروحة فى المحورين الأول والثالث، لتطوير بدائل سياسات محددة لمكافحة ظاهرة الفساد الإدارى.

و. أما المحور الرابع فستستفيد الدراسة منه فى تحديد حقيقة العلاقة بين أنواع الفساد (الإدارى، والاقتصادى، والسياسى)، وأى منها المتغير المستقل، وأى منها المتغيرات التابعة.

ز. تختلف الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة فى نقاط عديدة، منها التركيز على: إطار تحليل السياسات العامة وإعداد أوراق السياسات العامة بالتركيز على الحالة المصرية؛ والتركيز على حقيقة العلاقة بين أنواع الفساد (الإدارى، والاقتصادى، والسياسى)، وأى منها المتغير المستقل، وأى منها المتغيرات التابعة؛ ومحاولة تحديد تعريف جامع مانع لمفهوم الفساد الإدارى؛ وإعادة النظر فى تحليل تصنيفات الفساد الإدارى لإضافة متغير التقصير فى الأداء الوظيفى باعتباره أحد أشكال الفساد الإدارى.

٢. المشكلة البحثية:

على الرغم من الإدراك الحكومى المبكر لتفاقم مشكلات الفساد فى المحليات، وفى الجهاز الإدارى للدولة بصفة عامة، وعلى الرغم من التحرك الحكومى على المستويات التشريعية والتنظيمية لمكافحة الفساد ومحاصرته، بمعونة الجهازين التشريعى والقضائى، إلا إنه يُلاحظ استشراف ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر وتزايد مظاهرها وأعراضها وآثارها السلبية على التنمية.

٣ . أهداف الدراسة:

لا تستهدف الدراسة تحديد ما إذا كانت مصر تعاني من مشكلات الفساد الإدارى من عدمه، أو تحديد حجم الفساد الإدارى فى مصر وانتشاره قطاعيا، فذلك أمر بات من المسلمات فى الحالة المصرية، بصفة عامة، وفى مختلف قطاعات العمل، بصفة خاصة^(٤٢).

وإنما تتمثل أهداف الورقة البحثية، من منظور تحليل السياسات العامة، فيما يلى:

- أ. وضع تعريف محدد، واضح الأبعاد، جامع مانع، لمصطلح الفساد الإدارى.
- ب. توضيح العلاقة بين الفساد الإدارى والفساد الاقتصادى والسياسى، وأيهما السبب فى الآخر.
- ج. تحليل واقع الفساد الإدارى فى مصر وأسبابه ومظاهره وآثاره على التنمية وتنافسية الدولة.
- د. تحديد الموقف الرسمى للدولة من تطور الاهتمامات الدولية بالآثار السلبية للفساد الإدارى.
- هـ. تبين واقع تصنيفات الفساد الإدارى فى الواقع المحلى، مع الإشارة لحالات دولية.
- و. وضع بدائل وتوصيات محددة لمكافحة الفساد الإدارى.

٤ . الفرضية البحثية:

توجد علاقة موجبة وطردية بين زيادة الفساد الإدارى وزيادة أشكال الفساد السياسى والاقتصادى، بصفة عامة، وداخل المجتمع المصرى. وفى ذات الوقت، تتزايد ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر لغياب الإرادة السياسية التى ترفض هذه

(٤٢) يكفى لتأكيد ذلك، كما سيوثق لاحقا فى متن الدراسة، مراجعة: التقارير الدولية المتتالية عن الفساد، حيث تحظى مصر بترتيب متأخر بصفة عامة، واستقصاءات الراى التى نفذها مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار IDSC المصرى، هذا بخلاف المشاهدات اليومية للمواطن العادى فى تعاملاته مع الجهاز الإدارى للدولة، وتعليقات القراء على موضوعات الفساد فى، خلال الفترة الزمنية التى تغطيها الدراسة.

الظاهرة وتضعها على قمة جدول أولوياتها لمكافحةها وتحجيمها فى أضيق الحدود؛ لأسباب، منها: الانتفاع الشخصى من تلك الظاهرة، واعتبارها مدخلا مهما لشراء ذمم الموالين للنظام السياسى، واعتبارها مدخلا مهما لمعالجة اختلالات توزيع الثروة داخل المجتمع وللتخفيف من حدة الآثار السلبية الناجمة عن هذه الاختلالات.

٥. التساؤلات البحثية:

تحاول الدراسة الإجابة على التساؤلات البحثية التالية:

- أ. ما واقع الفساد الإدارى فى مصر؟
- ب. هل الفساد الإدارى فى مصر هو المدخل لانتشار الفساد الاقتصادى والسياسى؟
- ج. لماذا تتزايد ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر؟ وما آثاره؟
- د. ما تصنيفات الفساد الإدارى فى مصر؟
- هـ. ما جدوى السياسات الحكومية والتحركات المؤسسية لمكافحة ظاهرة الفساد الإدارى؟
- و. ما البدائل المتاحة لمكافحة ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر؟

٦. حدود الدراسة:

تتمثل حدود الدراسة فيما يلى:

أ- الحدود الزمنية:

تمتد الدراسة لتغطى الفترة من ١٩٩١ وحتى ٢٠١٠/٢٠١١.

لقد شهد عام ١٩٩١ بدايات التطبيق المعمق والمؤسسى لسياسات الرأسمالية والإصلاح الاقتصادى وإعادة الهيكلة والخصخصة وتوسيع الملكية الخاصة، بالتوافق مع توجيهات صندوق النقد الدولى، مع إصدار القانون ٢٠٣ بشأن الخصخصة، وما تلاها من تطورات أزمّت من الواقع المعيشى للمواطن المصرى خلال العقدين التاليين. وشهد عام ٢٠١٠/٢٠١١ نهاية نظام الرئيس السابق مبارك، الذى تصاعدت فى عهده مظاهر الفساد الإدارى بشكل كبير.

ب- الحدود المكانية:

تغطي الدراسة واقع الفساد الإداري في حدود الدولة المصرية، باعتبار أن الدولة هي الوحدة الأساسية لتحليل السياسات العامة، وأن الرصد العلمي يُشير لانتشار الفساد الإداري في كل قطاعات العمل المجتمعية المصرية^(٤٣)، وأن مظاهر الفساد الإداري أصبحت جزءاً من بنية النشاط الاقتصادي في مصر^(٤٤)، وأن الأمر وصل إلى حد أنانهارت سلطة القانون في المجتمع^(٤٥)، وأن حجم الفساد في مصر الآن لا يتصوره بشر، والحل لا أمل لا أمل^(٤٦).

ب- الحدود الموضوعية:

تغطي الدراسة حالة الفساد الإداري في حدود الدولة المصرية، بصفة عامة، من خلال التركيز على النقاط التالية: واقع الفساد الإداري وتصنيفاته وأسبابه وأعراضه وآثاره في حدود الدولة المصرية، وجدوى السياسات الحكومية والتحديات المؤسسية لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري، والبدائل المتاحة لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري في مصر.

وتركز الدراسة على الأبعاد المحلية لظاهرة الفساد الإداري التي ترتكب محلياً، دون التطرق لتطبيقات الفساد الإداري العابرة الحدود الوطنية أو ذات الأبعاد الدولية، مثل جريمة غسيل الأموال.

٧. أهمية الدراسة:

ترجع أهمية الدراسة، إلى:

أ - الأهمية العلمية:

تتمثل الأهمية العلمية للدراسة، في:

(٤٣) راجع، مثلاً: The Cabinet Information and Decision support Center, Corruption Perception Index in Egypt, May 2007. مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، نتائج المسح الميداني حول الشفافية ومكافحة الفساد في مصر، ٢٠٠٩.

(٤٤) راجع: عبد الخالق فاروق، مرجع سبق ذكره.

(٤٥) راجع: فهمي هويدى، مرجع سبق ذكره.

(٤٦) راجع: تعليق لمواطن مصري محمود بعد عرض ملخص لكتاب عن الفساد وسنينه: <http://aljazeera.net/NR/exeres/39410EE3-6F36-4540-9A9E-CD462ABA3558.htm>, accessed at: .22/10/2011

١) قلة الدراسات العلمية التي تناولت ظاهرة الفساد الإدارى من منظور علم السياسات العامة.

٢) محاولة المساهمة فى حقل الإدارة العامة بدراسة حديثة حول تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإدارى: الواقع - الإشكاليات - البدائل.

٣) توافق الدراسة مع الاتجاهات الحديثة فى الإدارة العامة، مثل: الإدارة العامة الجديدة New Public Management، والحوكمة Governance، وإعادة اختراع الحكومة Reinventing Government، والتي تؤكد جميعها على دور متميز للحكومات فى مكافحة الفساد الإدارى - عبر مؤسساتها أو بالتنسيق مع الفعاليات المجتمعية والدولية المناسبة - بشكل يحقق الرفاهية المجتمعية العادلة لكل المواطنين.

ب - الأهمية العملية:

وتتمثل الأهمية العملية للدراسة، فى:

١) التحليل المتكامل لموقف الدولة المصرية من مكافحة ظاهرة الفساد الإدارى والتعامل مع المشكلات القائمة بشأنها، بشكل قد يساهم فى تحديد المشكلات الأساسية وأعراضها وأسبابها ودعم اتخاذ القرار بشأنها، فى مرحلة ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ .

٢) تحاول الدراسة تحديد ملامح واقع ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر، بشكل يمكن أن ينتهى إلى تحديد البدائل الممكنة لتطوير أداء الدولة فى مجال مكافحتها وتقليصها لأدنى الحدود.

٨ . منهاجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة على التكامل بين المنهج والأساليب البحثية التالية لتحليل البيانات واختبار فرضية البحث:

أ. منهج دراسة الحالة:

استخدمت الدراسة منهج دراسة الحالة لتوضيح وتقصى ماهية الفساد الإدارى وتصنيفاته وحجمه وآليات مواجهته فى الواقع المصرى. وقد استخدمت

الدراسة منهج دراسة الحالة انطلاقاً من أنه يُستخدم لتجميع البيانات حول كيفية تعامل الدولة أو المؤسسة أو القطاع محل الدراسة مع الظاهرة موضع التقصي والتحليل. ويقتضى ذلك تحديد الغرض من الدراسة، وتحديد ملامح السياسة العامة محل الدراسة، وعمل زيارات ميدانية استكشافية لملاحظة سير العمل، وإجراء مقابلات مقننة، ومراجعة المعلومات الأولية المتوفرة وتحديثها باستخدام الأدوات التي تستخدم في إطار منهج دراسة الحالة، والتي تتمثل في: الوثائق - السجلات - الملاحظة المباشرة والملاحظة بالمشاركة - المقابلات.

ب. إطار إعداد أوراق السياسات:

استخدمت الدراسة إطار إعداد أوراق السياسات العامة بمكوناته الثلاثة (تحليل الموقف - تحديد البدائل - التوصيات)، وبشكل يتيح للباحث فرصة الانتهاء إلى كتابة فصول الدراسة والنتائج والتوصيات في خاتمتها على غرار ورقة السياسات، التي تشتمل على: تحليل موقف السياسات الدوائية السعودية من خلال تحديد حجم المشكلات التي تواجهها وأسبابها ومظاهرها والأطراف المعنية والفاعلة والمؤشرات الإيجابية؛ والبدائل الممكنة مع مراعاة معايير التكلفة والعائد والجدوى الاجتماعية... الخ؛ والتوصيات.

٩. مصادر وأساليب جمع البيانات:

اعتمد الباحث على المصادر والأساليب التالية لجمع البيانات:

أ. مصادر أولية:

استفادت الدراسة من الوثائق، والسجلات، من قبيل القوانين والاتفاقيات الدولية وتقارير هيئة الرقابة الإدارية، والتقارير السنوى لوزارة الدولة للتنمية الإدارية.

ب. مصادر ثانوية:

استفادت الدراسة من الأبحاث، والتقارير، والكتب، والمقالات التي تناولت موضوع البحث من جانب من جوانبه.

ج. أساليب جمع البيانات:

وقد استخدمت الدراسة الأسلوبين التاليين لجمع البيانات المكتملة للمصادر المكتبية الأولية والثانوية، كما يلي:

- المقابلات الشخصية:

تم إجراء عدد من المقابلات الشخصية المقننة، مع عدد من المراقبين، ومع بعض الأكاديميين والباحثين والمواطنين فيما يتعلق بحجم ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر، وآليات مكافحتها.

الملاحظة:

سجل الباحث العديد من الملاحظات حول وقائع الفساد الإدارى فى مصر، فى مواقع عمل مختلفة، وفترات زمنية متباينة، ونطاقات جغرافية متعددة.

ثانياً: الإطار المفاهيمي والنظري للدراسة

يغطي هذا القسم من الدراسة العناصر التالية: ماهية مصطلح الفساد الإداري، وماهية مصطلح موظف عمومي، والعلاقة بين الفساد والفساد الإداري، والفساد الإداري وتهديد برامج السياسات للتنمية.

١. ماهية مصطلح الفساد الإداري:

يُشتق مصطلح Corruption في مفردات اللغة الإنجليزية، المترجم لمصطلح الفساد في مفردات اللغة العربية، من المصطلح اللاتيني Rumpere، الذي يشير لفعل يدل على كسر شيئاً ما. وهذا الشيء كما قد يكون قاعدة سلوكية، يمكن أن يكون قاعدة إدارية بهدف المنفعة الشخصية أو الجماعية^(٤٧).

وَالْإِفْسَادُ لُغَةٌ ضِدُّ الْإِصْلَاحِ وَنَقِيضُهُ، وَهُوَ جَعَلَ الشَّيْءَ خَارِجًا عَمَّا يَبْغَى أَنْ يَكُونَ عَلَيْهِ، وَهُوَ الْإِعْتِدَالُ، وَالْمُفْسَدَةُ خِلَافُ الْمَصْلُحَةِ، وَالِاسْتِفْسَادُ خِلَافُ الْإِسْتِصْلَاحِ^(٤٨)، وَالْفُسَادُ أَعْمٌ مِنَ الظُّلْمِ^(٤٩)، وَالْفَاسِدُ وَالْبَاطِلُ سِوَاءٌ فِي الْحُكْمِ^(٥٠).

وتتعدد تعريفات مصطلح الفساد الإداري بتعدد الباحثين، منها أنه يعني: الممارسات الفاسدة في مؤسسات الدولة^(٥١)، وإساءة استعمال الأدوار والموارد العامة

(٤٧) السالوسي طارق محمود عبد السلام، التحليل الاقتصادي للفساد مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي المصري (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥) ص ٦٥.

(٤٨) راجع مادة (فسد)، في: ابن منظور الأفریقی المصری، لسان العرب- المجلد الثالث (بيروت: دار صادر، ٥١٣٠٠) ص ٣٣٥-٣٣٦؛ الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن- الجزء الثاني (د.م: مكتبة نزار مصطفى الباز، د.ت) ص ٤٩١؛ أبو البقاء الحسيني الكفوي، الكليات- مخطوطة، ص ٢٥٦، http://al-mostafa.info/data/arabic/depot3/depot3_256.pdf accessed at: 11/11/2012.

(٤٩) أبو البقاء الحسيني الكفوي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٦.

(٥٠) بدر الدين محمد بهادر الشافعي- الزركشي، المنثور في القواعد- المجلد الثالث، تحقيق: د. تيسير فائق أحمد محمود (الكويت: وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، ١٩٨٢) ص ٧.

(٥١) لقد تم حصر جملة كبيرة من تعريفات الفساد الإداري، في: مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، الدليل التدريبي لمكافحة الفساد للمنظمات غير الحكومية، ٢٠٠٩، ص ٨-١١، وراجع: جاري فاتح، إصلاح الفساد أم فساد الإصلاح، مصر المعاصرة، العدد ٤٩١ (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، يوليو ٢٠٠٨) ص ٣٣٧-٣٣٨؛ أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ١١-١٢؛ بيير لوكوم، الفساد، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢-٣٧؛ D. Osterfeld, "Corruption and Development", Journal of Economic Growth, v. 13. N. 3, 1989, p. 14؛ ياولو مورو، الفساد: الأسباب والنتائج، التمويل والتنمية، مارس ١٩٩٨، ص ١٣؛ "What can be done about entrenched corruption?", A presented Paper to the 9th annual banal conference on "Development Economics", wachington Dc., World Bank, 30 April- 1 May 1997:

للحصول على مزايا خاصة^(٥٢)، وسوء استخدام أطراف أو أفراد عموميين للأدوار والموارد العمومية، أو استخدامهم لأشكال غير شرعية من النفوذ السياسي^(٥٣). وهو سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطرية غير شرعية وبدون وجه حق، وعدم الالتزام المتعمد بمبدأ نحية المصالح الشخصية جانبا فى اتخاذ القرارات الإدارية، وإساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة، ومنه: إصدار قرارات لتحقيق مصالح شخصية، والتربح^(٥٤). وأنه استخدام الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية^(٥٥). وفى مصر، ترى هيئة الرقابة الإدارية الفساد الإدارى باعتباره مصطلح فنى يطلق حين تنتشر جرائم الإتجار بالوظيفة العامة أو الإعتداء على المال العام فى المجتمع^(٥٦).

إذن، تتعدد تعريفات مفهوم الفساد بتعدد الكتاب والمحللين، انطلاقا من نطاق التحليل، والمشاهدات الشخصية، والخبرة العملية فى متابعة الظاهرة،... إلخ.

ويطابق معنى الفساد بصفة عامة، معنى الفساد الإدارى فى كثير من حالات تحديد ماهية المصطلح. ومن ذلك تعريفه استغلال موظفى الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة^(٥٧). وتعريفه بأنه سلوك بيروقراطى منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير مشروعة وبدون وجه حق^(٥٨)، وأنه استغلال الوظيفة العامة

(٥٢) مايكل جونستون، متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥.

(٥٣) مايكل جونستون، المسؤولون العموميون، والمصالح الخاصة، والديمقراطية المستدامة: عندما تجتمع الأمور السياسية والفساد، فى: كيمبرلى آن إليوت (محررا)، مرجع سبق ذكره، ص ٩٢.

(٥٤) وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير الأول للجنة النزاهة والشفافية، أغسطس ٢٠٠٧، ص ٣؛ وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير الثانى للجنة النزاهة والشفافية: أولويات العمل وآلياته، أغسطس ٢٠٠٨، ص ٦.

(٥٥) World Bank, World Development Report 1996- From Plan to Market, Washington Dc., World Bank, 1996, p. 95, p. 112.

(٥٦) هيئة الرقابة الإدارية المصرية، تعريف الفساد الإدارى، <http://www.rekaba.com/الإدارى.html>, accessed at: 3/11/2011.

(٥٧) عادل عبد العزيز السن، مكافحة أعمال الرشوة، فى: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مكافحة الفساد فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ٤٧.

(٥٨) محمد على إبراهيم، الفساد المالى والإدارى وسبل مكافحته، فى: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مكافحة الفساد فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ١٤٢.

لتحقيق منافع شخصية وجماعية بشكل مناف للمشرعية والأنظمة الرسمية، بدافع شخصى أو نتيجة الضغوط الخارجية^(٥٩).

وإجمالاً، يعنى الفساد الإدارى من وجهة نظر الدراسة الانحراف عن تطبيق مقتضيات الوظيفة العامة، على نحو يُخلُّ بحقوق جملة المواطنين بصفة عامة، تكاسلاً عن أدائها، أو لغرض الانتفاع واستغلال الموقع الوظيفى، سواءً كان موقعاً قيادياً أو غير قيادى.

٢. ماهية مصطلح موظف عمومي:

تستخدم الدراسة مصطلح موظف عمومي بمعني أى شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً، سواء أكان معيناً أم منتخبا، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، وبصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص، وبمعنى أى شخص يؤدي وظيفة عمومية، بما فى ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد فى القانون الداخلى لكل دولة^(٦٠).

(٥٩) محمد خالد المهائنى، الفساد المالى والإدارى وسبل مكافحته، فى: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مكافحة الفساد فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ١٢٠، وفى سياق الضغوط الخارجية، من جماعات الضغط *pressure groups* وخلافها، يجب التمييز بين استراتيجية النفوذ وممارسة النفوذ. وفى الممارسة الفرنسية، تكتمل أركان جريمة الفساد الإدارى منذ لحظة وجود الدليل المادى (مثل: تسليم وثائق، ولقاءات واتصالات منتظمة أو غير منتظمة، ودعوات لتناول الطعام أو للسفر، وسفريات مشتركة،... الخ) على سعى إحدى جماعات المصالح لدى صانع القرار. بينما يمثل نشاط جماعات المصالح فى الممارسة الألمانية والأمريكية واتصالها بصناع القرار شكلاً من أشكال تعزيز الديمقراطية، حيث يوجد ٢٠٠٠٠ عضو بهذه الجماعات فى واشنطن فقط، وتوجد ١٥٠٠ جماعة مسجلة لدى البوندستاج المانى.

(٦٠) يتطابق هذا المعنى، وما أقره المشرع المصرى، ومع ما اتفقت عليه الدول أطراف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. راجع: مادة ١١٩ مكرراً، قانون العقوبات المصرى رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته؛ و: مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة، اتفاقية مكافحة الفساد، ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، مادة ٢، لقد فُتِح، بنص المادة ٦٧ من الاتفاقية، باب التوقيع على هذه الاتفاقية أمام جميع الدول من إلى كانون الأول/ ديسمبر فى ميريدا-المكسيك، ثم فى مقر الأمم المتحدة بنيويورك حتى؟ كانون الأول/ ديسمبر وتقرر، بنص المادة ٦٨ من الاتفاقية، بدء نفاذ هذه الاتفاقية فى اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار أو الانضمام. ومن التعريفين أعلاه يمكن اشتقاق معنى مصطلحى الوظيفة العامة، والمؤسسة العامة بانهما كل منصب تشريعى أو تنفيذى أو إدارى أو قضائى، يُشغل بالتعيين أو الانتخاب أو الاثنين معاً، بشكل دائم أو مؤقت، يقدم خدمات عمومية مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر للمواطنين أو الأجانب فى حالات محددة، وكل مؤسسة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية، تُشغل مناصبها بالتعيين أو الانتخاب أو الاثنين معاً، بشكل دائم أو مؤقت، تقدم خدمات عمومية مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر للمواطنين أو الأجانب فى حالات محددة.

٣. العلاقة بين صور الفساد وبين الفساد الإدارى:

حقيقة، يمكن رد كل صور الفساد للفساد الإدارى بالأساس. فالفساد الاقتصادى، المرتبط بتسهيل الاحتكار وآثاره، وتسهيل توزيع المنتجات عديمة الصلاحية، والسوق السوداء التى تتاجر بقوت الشعب، وتسهيل الحصول على معلومات اقتصادية دقيقة، وتجاوزات الممارسات والمناقصات والمزادات... الخ، إنما يرتبط بغياب الدور الإدارى الكفاء والفعال، لأجهزة: حماية المنافسة، وحماية المستهلك، والتموين، والهيئة العامة للخدمات الحكومية، و... الخ. والفساد السياسى، المرتبط بتواطؤ الشرطة لصالح فريق من المرشحين، وحماية استخدام البلطجة والرشاوى المالية، أو غض الطرف عنها لدى استخدامها من فريق بعينه، أو تسويد البطاقات فى البيوت، أو تجاوز الحدود المالية أو الزمنية للدعاية الانتخابية المنظمة بالقرارات الوزارية المعنية، إنما يرتبط بغياب الدور الإدارى الكفاء والفعال لأجهزة وزارة الداخلية بالأساس. وفى هذا السياق، تنظر جملة من الأدبيات للفساد باعتباره مرادفاً للفساد الإدارى، أو ناجماً عنه، انطلاقاً من أن كل أشكال الفساد داخل الدولة القومية، من فساد اقتصادى أو سياسى، إنما تنبع من خلل فى الجهاز الإدارى للدولة وفى أداء الموظف العام لواجباته الوظيفية المكلف بها فى إطار محدد من السلطة الإدارية^(٦١).

وتعرف أدبيات عديدة الفساد باعتباره شكل من أشكال تقصير الموظف العام عن أداء مهامه الوظيفية. ومن ذلك تعريفه استغلال موظفى الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة^(٦٢). وتعريفه بأنه سلوك بيروقراطى منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير مشروعة وبدون وجه حق^(٦٣)، وأنها استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية وجماعية بشكل منافع للشرعية والأنظمة الرسمية، بدافع شخصى أو نتيجة الضغوط الخارجية^(٦٤).

(٦١) . Ari Salminen (et. al.), op. cit., p. 81.

(٦٢) عادل عبد العزيز السن، مرجع سبق ذكره، ص ٤٢٧.

(٦٣) محمد على إبراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٢.

(٦٤) محمد خالد المهائنى، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٠.

وتنشر الأبحاث والدراسات المعنية بالفساد -على إطلاقه- فى دوريات الإدارة العامة، باعتباره أحد نواتج خلل عملية صنع السياسات العامة، أو باعتباره ناتجا عن الخلل فى عمليات تنفيذ ومتابعة ومراقبة برامج السياسات العامة^(٦٥). ويؤكد علماء تحليل وتقييم السياسات العامة، من أمثال شارلز لندبلوم Charles Lindblom وغيره، على أن السياسة التى تحوز على القبول، هى تلك التى تتضمن القدرة على إثبات صحتها وتنفيذها، مما يجعل السياسة العامة المتخذة مرهونة بذلك النشاط التنفيذى المحقق لها^(٦٦).

وقد أفردت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد جزءا كبيرا من بنودها -خمس مواد- للموظف العام والقطاع العام والمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وعندما تطرقت للقطاع الخاص والفساد الذى يمكن أن يسود ممارساته، فى مادة وحيدة، انطلقت من فرضية فساد التراخيص والإجراءات الإدارية الحكومية وعدم إنفاذ القانون فى التعامل مع ممارساته التى يشوبها الفساد، وعلى نحو يؤشر لكون أن الفساد الاقتصادى إنما يمثل متغيرا تابعا للفساد الإدارى^(٦٧). وفى هذا السياق، يتضمن مصطلح الفساد الإدارى محاور أربعة، تتمثل فى^(٦٨):

أ. الفساد السياسى، ويتمثل فى استغلال مقدرات الدولة والمال العام خدمة لنزوات ومصالح رأس الدولة الشخصية وعائلته، ولتوطيد أركان الحزب الحاكم وتحالفاته ونوابه وأعضائه، والتغاضى عن أخطاء رموزه وتابعيهم وحاشيتهم، لأسباب سياسية، على نحو تكثر وتنتشر معه مظاهر الخيانة والتواطؤ والتغافل والإذعان والجهل والضغط... وغيرها، بما يخالف صحيح نصوص القانون.

Jon S.T. Quah, op. cit., p. 71-72. (٦٥)

(٦٦) فهمى خليفة الفهداوى، السياسة العامة: منظور كلى فى البنية والتحليل (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠١) ص ٢٨٩، فلا يمكن فصل العملية التنفيذية عن السياسة. د. سلوى شعراوى جمعة، تحليل السياسات العامة فى القرن الحادى والعشرين، فى: د. سلوى شعراوى جمعة (محرر)، تحليل السياسات العامة فى الوطن العربى (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٤) ص ٣٧؛ د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل أصول تحليل السياسات العامة (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٩).

(٦٧) راجع: الأمم المتحدة، الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، المواد ٦-١٢.

(٦٨) أحمد الكردى، الفساد الإدارى، <http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/topics/67675/>, accessed at: 4/11/2011. .posts/277355

ب. الفساد الإدارى، ويتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإدارى أو الوظيفى من خلال المنظمة والتي تصدر من الموظف العام أثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانونى وضوابط القيم الفردية، أى استغلال موظفى الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة .

ج. الفساد المالى، ومن مظاهره الانحرافات المالية، ومخالفة الأحكام والقواعد واللوائح المالية المعتمدة فى تنظيمات الدولة ومؤسساتها، مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية .

د. الفساد الأخلاقى، ويتمثل بالانحرافات الأخلاقية وسلوك الفرد وتصرفاته - كموظف عام- غير المنضبطة بدين أو تقاليد أو عُرْف اجتماعى مقبول، أو بالأنحة أو وثيقة رسمية معتمدة لخلقيات العمل، ومنها ممارسات: تضييع الوقت، وعدم الالتزام بمواعيد العمل والانتهاى من المهام والتكليفات، وعدم إجادة تنفيذ المهام وعدم الحرص على تحقيق ذلك، وتعهد إهدار المال العام، واللامبالاة، والعناية برعايا المحسوبة والواسطة، والاستغلال للوظيفة، والإثراء على حساب الوظيفة، والسرقة والغش والتدليس والتزوير، وعدم الحرص على تطوير الإداء العام،... الخ.

فمن المؤكد أن الفساد الإدارى يؤثر بدرجة كبيرة على كفاءة أنشطة الدولة وإنصافها وشرعيتها. فالموظف العام مسئول عن تنفيذ مهام محددة، بكفاءة وفاعلية. وتقصير الموظف العام عن أداء مهام وظيفته، دون قصد، يعنى ذلك إهدار للمال العام وموارد الدولة. كما أن تقصيره فى وظيفته، لغياب أسباب النزاهة، دون أن ينتفع بشكل مباشر، أو لتحقيق انتفاع مباشر (مالى أو غير مالى)، يعنى ذلك إعطاء من لا يستحق ما لا يملكه الموظف العام بحكم القانون. فيعطى من لا يملك، من لا يستحق. وعندما تنتشر هذه الظاهرة إلى موظف وموظفين عموم آخرين، يعنى ذلك انتشار مظاهر الفساد الإدارى، حيث يعطى من لا يملكون بحكم القانون من لا يستحقون .

والموظف العام، قد يكون فى أدنى السلم الإدارى (يسلم الخدمة للعمالء)، وقد يكون فى قمته (ملك، رئيس، أمير، وزير أول، ...) . فتقصير الأول، دون قصد، فى أداء

مهام وظيفته يمثل مظهرا من مظاهر الفساد الإداري، حيث لم يراع أن يؤدي مهام وظيفته المؤمن عليها بكفاءة وفعالية. وقد يترتب على التقصير في أداء المهام العامة إلى انخفاض في الرضاء العام، ومن ثم يؤدي ذلك لتذمر وضيق عام، قد يدفع لتحركات واضطرابات سياسية. وتقصير الأول (الموظف العام في أدنى السلم الإداري للدولة) بقصد، لينتفع بشكل مباشر أو غير مباشر، حتما سيؤدي مع استفحال الظاهرة إلى اضطرابات وقلقل ومظاهرات واعتصامات سياسية، لوقف نزيف الموارد العامة لمن لا يستحقون ممن لا يملكون حق هذه التصرفات الفاسدة.

وعندما تكون هذه هي الحال، لدى الموظف العام، في أدنى السلم الإداري، ومعه رؤسائه، فسيعنى ذلك حتما الانحراف عن غايات ومقاصد خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولو كانت محترفة في صياغتها وطموحة في مستهدفاتها، ومتكاملة ومتوازنة (قطاعيا ومكانيا) في أبعادها.

وإذا كانت هذه هي الآثار السلبية الناجمة عن تقصير الموظف العام في أدنى السلم الإداري، بقصد أو بدون قصد، فحتمًا ستكون الآثار السلبية الناجمة عن تقصير الموظف العام في قمة السلم الإداري للدولة (ملك، رئيس، أمير، وزير أول، ...) مضاعفة^(٦٩). فوقتها، سيكون المطمع الشخصي هو الحاكم في عمل المسئول السياسي، إذا كان قاصدا أن يخون الأمانة، أمانة السياسات العامة المسئول عنها. ومن ثم، سيقرب، بقصد، من يسايره في أهوائه، ويقصى غيرهم، وسيحيط نفسه بهالة إعلامية تبرز له إنجازات وهمية يغطي بها على فساد الإداري، وسيضطر أن يغض الطرف عن فسادات متتالية مع النزول في المستويات الإدارية داخل الجهاز الإداري للدولة، وله أن يعلن أن الدولة تضرب بيد من حديد على يد الفاسدين. ولا مانع، بطبيعة الحال، من أكباش وأضاحى فداء لترضية وتهدئة الرأي العام. وقد يتطور ذلك الأمر لعمولات ولجان وتشكيلات سياسية يحتمى بها ويغطي بها على مظاهر الفساد الإداري التي يرتكبها، بدعوى أن الوزارة (الدولة) ساعية في مخططات التنمية وضرب معاقل الفساد. ويخشى الموظفون العموم من سطوته،

(٦٩) راجع: د. عزمى الشعبى، قانون حرية المعلومات ضرورة أم ترف؟ من منظور الائتلاف من أجل النزهة والمساءلة (أمان)، في: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ٤٢.

فيما لؤونه ليتقربوا منه، وهو الغالب، أو يمتنعوا -بأدب- فيقصون. وممن يتم إقصاؤهم، وممن يثوبون لرشداهم، وممن يقصون بعد أداء أدوارهم المطلوبة منهم دون رغبة منهم، تنتسرب رائحة الفساد الإدارى. ويصل الخبر للمراقبين، فللرأى العام، فتحدث الاضطرابات السياسية.

ولا تقل الآثار السلبية الناجمة عن تقصير الموظف العام فى قمة السلم الإدارى للدولة (ملك، رئيس، أمير، وزير أول، ...) دون قصد عن أداء مهام وظيفته المكلف بها -فى إطار شروط العقد الاجتماعى للدولة بين المواطنين والمسئولين- عن تلك الآثار الناجمة عن تقصيرهم عمداً.

فتقصير الموظف العام فى قمة السلم الإدارى للدولة (ملك، رئيس، أمير، وزير أول، ...) دون عمد عن أداء مهام وظيفته، يعنى قصور فكره الاستراتيجى عن تحقيق مقاصد وطموحات وتطلعات عموم المنتفعين من المواطنين، وعدم الاستفادة من الموارد والفرص المتاحة للتطوير والتنمية. فيظل الوضع راكداً. كما أن قصور همته عن قصد، يعنى عدم إحكام قبضته على الفاسدين، وعدم إعمال القانون، وعدم مراقبة الأداء بصفة عامة. فيظل الوضع راكداً، كذلك.

وفى هذا السياق، يؤكد باحثون أن الفساد السياسى هو المدخل للفساد الإدارى، باعتباره الأب الشرعى للفساد الإدارى^(٧٠)، على خلاف ما ذهب إليه الدراسة لاحقاً. ولكن، يحتاج هذا الرأى للمناقشة. فيبدو أن هذا الفكر ينطلق من مضمون مثل شعبى دارج، نصه إذا كان رب البيت بالداف ضارب، فشيمة أهل البيت الرقص، والذى يؤكد على قيمة القدوة. فإذا كان القدوة والراعى فاسداً، فلا يتنظر صلاح الرعية والمقتدين!! إلا أن الواقع المؤسسى لا يقبل بقلب المعادلة، لوضع العربة أمام الحصان. ففى دولة القانون فساد الراعى والقدوة هو جزء من الفساد الإدارى، بمعنى أنه اخترق حدود القوانين الضابطة للسلوكيات المجتمعية، ومن ثم يستوجب ذلك التحقيق وإنزال العقوبات الملائمة بالفاسد سياسياً. وتجاهل تطبيق القانون على حالات فساد القادة هو فساد إدارى. وإذا تم تطبيق القانون على القادة والرعية، على

(٧٠) أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

السواء، فلن نكون هناك فرصة للفساد السياسي، إلا في أدنى الحدود. ومن ثم، لن تكون هناك فرصة لضرب الدف - الفساد السياسي، ومن ثم سيمتنع جواب الشرط رقص أهل البيت - الفساد الإداري. وواقع المناخ السياسي في الدول الغربية شاهد على ذلك. فالقيادة السياسية توضع تحت مقصلة القانون حال خرق القانون، ووقت توافر لائحة الاتهامات، ودون مراعاة للاعتبارات السياسية والمنصب القيادي.

ومن ثم، يكون مآل السياسات العامة هو الفشل والتعثر باستمرار، مع إخلال الموظف العام في قمة السلم الإداري للدولة (ملك، رئيس، أمير، وزير أول، ...) بمهام وظيفته المكلف بها، سواء بقصد، أو بدون قصد. ولا محل هنا للفصل بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية للمسؤولين، فالوظيفة الإدارية هي نصف المهام المكلف بها، ولا تقل أهمية عن وظيفته السياسية المرتبطة بتخطيط السياسات العامة وتمثيل مؤسسته أمام المواطنين ونوابهم وجماعات المصالح والمؤسسات والمسؤولين الدوليين.

وعلى ذلك، فإن شيوع عملية إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته بأى شكل من تطبيقات الفساد الإداري، فإن ذلك يمثل المدخل الحقيقي لكل أشكال الفساد الاقتصادي والسياسي الذي يمكن أن يشهده مجتمع من المجتمع. والعكس صحيح، بمعنى أن التزام الموظف العام بواجبات مسؤوليته وحدود سلطاته ستمنعه من ممارسة تطبيقات الفساد الاقتصادي والسياسي الممكنة. فالمدخل للفساد الاقتصادي والسياسي هو الفساد الإداري^(٧١).

٤. الفساد الإداري وتهديد برامج السياسات للتنمية:

مع نهاية سبعينيات القرن العشرين، تسارع وقع واتساع مسيرة الديمقراطية والتنمية والتحول نحو الاقتصاد الرأسمالي في الدول النامية، في إطار السياق

(٧١). Ari Salminen (et. al.), op. cit., pp. 81-83.

الدولى للعولمة^(٧٢)، مع الميل المتزايد لتقليص وإعادة قراءة حدود دور الدولة والحكومة فى الدول المتقدمة^(٧٣).

غير أن الفساد الإدارى هُددَ، فى بعض أنحاء العالم، وبالأخص منه فى الدول النامية التى تريد أن تواكب التطورات الفكرية العالمية، بإبطاء هذا الاتجاه^(٧٤). فيقرر البعض أن تطبيقات اللامركزية، على المستويين الفكرى والحركى، تمخضت عن ظاهرة الفساد الإدارى المتفاقمة^(٧٥). كما أن، الفساد الإدارى يكاد يقضى على الجهود الحقيقية للتوجه نحو توسيع تطبيقات اللامركزية، وبصفة داخل الدول النامية.

فيبدو الأمر، فى الدول النامية، بسبب الفساد الإدارى، وكأنه تسودها عمليات مواكبة شكلية للتطورات الفكرية والحركية العالمية، أكثر منه مواكبة حقيقية لمضامين هذه الأفكار المستحدثة والتطبيقات العملية لإعادة اختراع وظائف الحكومة ومؤسسات الإدارة العامة ونشر تطبيقات اللامركزية والحكومة والإدارة العامة الجديدة.

وتعطى المكاسب غير المشروعة للسياسيين، من طرق الفساد الإدارى، حافزاً للتعلم بأهداب السلطة وحتى آخر لحظة ممكنة، فيدفعون ببلدانهم إلى أعماق أشد غوراً من القلاق السياسية والاقتصادية. وكما كان الفساد الإدارى متغلغلاً فإن بإمكانه أن يُعرق الاستثمار، ويعوق التنمية الشاملة والمستدامة، ويعطل نمو المجتمع المدنى بخلق قاعدته الاقتصادية واستقلاله، وإعاقة الاندماج الوطنى فى الأسواق الدولية، ويقلل من معدلات النمو الاقتصادى، ويقوض الشرعية السياسية^(٧٦). وهى عواقب تفاقم بدورها من الفقر وعدم الاستقرار السياسى معاً.

(٧٢) راجع عن عالمية الفساد، وارتباط الفساد بإبعاده المختلفة بالعولمة: د. حمدى عبدالعظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة: إدارى- تجارى- سياسى- دولى- منهج نظرى وعملى (الإسكندرية: الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨)؛ داود خير الله، الفساد والحكم الصالح فى البلاد العربية: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها. المستقبل العربى، العدد ٣٠٩، نوفمبر ٢٠٠٤، ص ٦٦-٩٣.

(٧٣) مايكل جونستون، متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، ترجمة: د. نايف الياسين (الرياض: العبيكان، ٢٠٠٨) ص ٢٤؛ مصطفى الفقى، الفساد الإدارى والمالى بين السياسات والإجراءات، منتدى الحرية الاقتصادية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، غرفة التجارة الأمريكية، ٢٠٠٣، <http://www.cipe-arabia.org/files/html/art0900.htm> accessed at: 3/11/2011.

(٧٤) مايكل جونستون، متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦.

(٧٥) د. صبحى منصور، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإدارى، فى: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد الإدارى والمالى فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٨) ص ١٩٦.

(٧٦) The Cabinet Information and Decision support Center, Corruption Perceptions Index in Egypt, May 2007. وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير الثانى للجنة النزاهة والشفافية: أولويات العمل وآلياته، أغسطس ٢٠٠٨، ص ٥؛ مايكل جونستون، متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧٣-٢٩٣.

وفى البلدان المتقدمة النمو، قد تكون الآثار الاقتصادية والسياسية للفساد الإدارى أقل حدة؛ لوجود الإرادة السياسية والمجتمعية التى ترفضه وتكافحه. بيد أنه، حتى فى البلدان الغنية، لن تستخدم الموارد المسربة أو المهذرة فى تحسين مستويات المعيشة. كما يميل الفساد الإدارى إلى مفاخرة التفاوتات فى الدخول عن طريق زيادة نفوذ أولئك الذين لديهم استعداد ومقدرة على دفع الرشاوى، بما يلحق الضرر بمن لا يستطيع الإقدام على ذلك، وتثير هذه القضية انشغالاً متزايداً فى الكثير من البلدان المتقدمة والأقل نمواً. وكذا، يمكن للفساد الإدارى أن يُقوض الشرعية السياسية فى البلدان الديمقراطية الصناعية، وفى البلدان النامية على حد سواء، عن طريق إقصاء المواطنين العاديين من دوائر تمثيلها السياسى، كناخبين أو كمرشحين، وجعل قيام حكومة فعّالة، وطنية قومية أو محلية، مسألة أكثر صعوبة. وحتى عندما يلوح أنه قد تم احتواء عواقب الفساد الإدارى لفترات زمنية طويلة، كما حدث فى أندونيسيا وكوريا الجنوبية، فمن الممكن أن ينفلت الفساد الإدارى الواسع الانتشار نسبياً عن نطاق السيطرة فى نهاية الأمر^(٧٧).

وعندما يصبح الفساد الإدارى مرتبطاً بالإصلاحات التحريرية للسوق، مثل التحول نحو تطبيقات الخصخصة بشكل موسع، قد تفقد هذه الإصلاحات ما تحظى به من تأييد وتتفكك فى نهاية المطاف. وتبين الحالات المختلفة مخاطر التسامح مع قدر متواضع من الفساد الإدارى. فقد بينت دراسة متعمقة لمنطقة للرى فى الهند أن ٢٠٪ إلى ٥٠٪ من الأموال التى قدمتها الحكومة أهدرت بسبب الفساد الإدارى والانحراف الوظيفى. وبيّن عمل مماثل قام به باكستانيون خبراء فى الرى أنه قد جرى شراء مخارج للمياه غير قانونية من الدولة، مما كبّد المزارعين أسفل مجرى النهر تكاليف باهظة. ووثقت دراسة للفساد فى تايلاند أمثلة عديدة للفساد البيروقراطى (الإدارى) فى مشاريع البنية الأساسية، والبناء ومجالات أخرى، وقد تراوح التسرب بين ٢٠٪ و ٤٠٪ من تكلفة المشاريع فيما بين عامى ١٩٦٠. ويُدعى بأن العمولات المأخوذة على العقود العامة، عندما كانت البرازيل تحت حكم الرئيس

(٧٧) على نحو ما شهدته مصر؛ حيث قاد الفساد الإدارى المستفحل، ومظاهره وآثاره، لحدوث ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، التى اطلاحت بالنظام السابق وملئه.

فيرناندوكولور دى ميلو، زادت مما بين ١٠٪ إلى ١٥٪ إلى ما بين ٣٠٪ إلى ٥٠٪^(٧٨). وكشفت استطلاعات الرأى عن أن ٧٥,٦٪ من الشعب البلغارى يرى أن الفساد الإدارى يؤثر عليهم وعلى أسرهم. كما كشفت عن أن من بين كل أربعة أشخاص يوجد ثلاثة يعتقدون أن الفساد الإدارى يؤثر بشكل مباشر على الحياة الاقتصادية. وعانت الهند كثيرا من الفساد الإدارى فى كلاً من المجالات السياسية والاقتصادية، وتدنى مستوى المعيشة، حيث يقرر من الشعب الهندى أن الفساد الإدارى هو ظاهرة حقيقية ومتوغلة فى البلاد، وأن تقريبا من الشعب الهندى يعيشون تحت خط الفقر وفقا لإحصاءات عام^(٧٩) ويعرقل الفساد الإدارى، من خلال غياب حكم القانون ودولة المؤسسات وضعف وقصور الأداء المؤسسى وغلبة الشخصانية، عمليات التوظيف الفعال للمهارات العلمية والفنية لتحقيق التطوير الاقتصادى الحقيقى^(٨٠).

وإن عدد وتنوع البلدان التى تعانى من فضائح الفساد الإدارى فى السنوات الأخيرة يبرز حقيقة مفادها أن الفساد الإدارى يختلف إلى حد واسع فى أشكاله وتغلغله وعواقبه. والحملات التى تشن ضد الفساد الإدارى لا تكاد تعتبر بالطبع مسألة جديدة. غير أن العقد الأخير من القرن العشرين هو أول عقد يشهد بروز الفساد الإدارى كقضية عالمية حقيقية تستثير استجابة سياسية عالمية. فمنذ عام ١٩٩٢، تبنت العديد من المنظمات الدولية -الحكومية وغير الحكومية- هذه المسألة بحماس. وتبذل الأمم المتحدة، ومنظمة الدول الأمريكية، وغرفة التجارة الدولية،

(٧٨) سوزان روز أكرمان، الاقتصاد السياسى للفساد، فى: كيمبرلى آن إليوت (محررا)، الفساد والاقتصاد العالمى، ترجمة: محمد جمال إمام (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٨) ص ٥١، ٥٢. وراجع حول تفاصيل فى ذلك الشأن: Da-vid Fleisher, "Attempts at corruption control in brazil: congressional investigations and strengthening internal control", Washington Latin American political science association, 29 September 1995; Robert Wade, "The system of administrative and political corruption: canal irrigation in South Africa", Development Studies, vol. 18. no. 3, 1 April 1982, pp. 287-328; Luigi Manzetti; Charles Blake, "market reform and corruption in Latin American: new means for old ways", International Political Economy, Vol. 3, no. 4, pp. 662-697. .

(٧٩) لجنة النزاهة والشفافية - وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير الأول، ٢٠٠٧، ص ٢٢، ص ٢٥، وهو الأمر الذى يؤشر لعدم كفاية الديمقراطية والمجالس النيابية، فى أشهر ديمقراطيات الدول النامية، والنزاهة ومراعاة النوع فى تشكيلها، كآلية لمكافحة الفساد الإدارى. فبالكلام وحده -رغم أهميته ضمن منظومة- لا تحل مشاكل الفساد الإدارى.

(٨٠) فريديريك م. شرر، نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادى وتأثيره بالابتكار التكنولوجى، ترجمة: د. على أبو عمشة (الرياض: مكتبة العبيكان، ٢٠٠٢) ص ١٨١-١٨١.

ومنظمة الشفافية الدولية، والمنتدى الاقتصادي العالمي، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي جهوداً متنوعة لمعالجة أسباب الفساد الإداري. وتحث وتدفع دول بعينها، مثل: دول غرب أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، الدول النامية، ومن بينها الدول العربية، لاتخاذ إجراءات حاسمة للقضاء على أشكال الفساد الإداري، وللتحول نحو الديمقراطية ودولة المؤسسات كمدخل لتطويق هذه الظاهرة.

وتنطلق كل التحركات الدولية لمكافحة الفساد من أن الفساد الإداري هو الأساس في انتشار مظاهر الفقر والحرمان والاختلال في توزيع الثروة، الذي تعاني منه فئات كبيرة من المواطنين الدول النامية. وتزايد هذه المظاهر السلبية برعاية النظم الحاكمة المستفيدة بصفة عامة من الفساد الإداري، حيث تتحول الموارد والأموال العامة لموجودات وحيازات شخصية. ومن ثم، فإن الفساد الإداري، الذي يخلق ظاهرة الحرمان النسبي، يمثل مدخلاً أساسياً للاضطرابات السياسية ليس فقط داخل الدول، وإنما تمتد هذه الاضطرابات لتشمل دولاً أخرى، تتهم بأنها السبب غير المباشر وراء هذه الظاهرة، من خلال رعايتها لأنظمة سياسية بعينها.

وفي الحقيقة، فإن الفساد الإداري ليس قاصراً على الدول النامية، وإنما تتعدد وقائعه وفئاته في الدول المتقدمة، والفرق بين الحالتين هو عدم التهاون على الإطلاق في مكافحة هذه الحوادث لمحاولة تحجيم فرص تكرارها. وقد أصيب الألمان بالهلع على نطاق واسع لما تبين لهم أن بلدهم تعتبر أكثر فساداً من بريطانيا أو سويسرا، وذلك بالرغم من أنها أقل من الولايات المتحدة، وفرنسا، واليابان. ومن ثم، شهدت جمهرة من الدول في أوروبا وآسيا، مثل: الولايات المتحدة، وألمانيا، وإيطاليا، وبريطانيا، وفرنسا، وكوريا، واليابان، في التسعينيات من القرن العشرين زخماً في أنشطة مكافحة الفساد الإداري. فلم تعد سياسات مكافحة الفساد الإداري هماً مقصوراً على أمريكا وحدها وإنما ظاهرة عالمية^(٨١).

(٨١) باتريك جلين (وآخرون)، تعولم الفساد، في: كيمبرلي آن إليوت (محرراً)، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة: محمد

جمال إمام (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٨) ص ٤٣.

ثالثاً: واقع الفساد الإدارى فى ضوء الحالة المصرية

يغضى هذا القسم من الدراسة جملة من العناصر التى توصف وتوضَّح واقع الفساد الإدارى فى الحالة المصرية.

١. حجم وانتشار وأعراض وآثار الفساد الإدارى فى مصر:

لقد شهدت مصر ٦٨ ألف قضية فساد إدارى خلال عام ٢٠١٠، مقارنة ب ٧٠ ألف ٢٠٠٩. وقد تلقت النيابة الإدارية على الخط الساخن للإبلاغ عن قضايا الفساد ٥٥٠ شكوى خلال ٣٠ يوم، أحيل منها ٥٠ قضية للتحقيق. وفى إحصاء آخر، شهدت مصر ٧٠٨٤٣ قضية فساد إدارى فى ٢٠١١، مقابل ٧٢٨٣٦ فى عام ٢٠١٠، وبإجمالى ١٤٣١٨٤ قضية خلال العامين المنصرمين، وبزيادة بلغت ٥٤% فى إجمالى الشكاوى مقارنة بالأعوام السابقة.^(٨٢)

ويبلغ مؤشر إدراك الفساد فى مصر، فى رأى ١٠٨٠٠ مستقصى، لا تقل سن كل واحد منهم عن ١٨ سنة، من ٢٦ محافظة ومدينة الأقصر، ٦٦ نقطة بزيادة ١٦ نقطة عن المعدل المحايد، ومتفاوتاً بين ٥٨،٣ فى حالة محافظة المنيا، و٦٩،٨ فى حالة محافظة القليوبية، وبلغ المؤشر فى محافظة القاهرة العاصمة ٦٨،٢، وبلغ فى محافظة الأسكندرية ٦٦،٥ ويؤكد نحو ٧٦% منهم على الأقل وجود وانتشار ظاهرة الرشاوى والهدايا بحالاتها المختلفة فى مصر، ويؤكد ٧٦% على انتشار ظاهرة المحسوبيات، ويؤكد ٤٢% منهم على وجود ظاهرة الاستيلاء على المال العام باعتبارها أهد أهم مظاهر الفساد الإدارى فى مصر. ولم ينف الأشكال الثلاثة للفساد سوى ٣،٨%، و١،٨%، و٥،١%. والأخطر فى هذا الأمر، أن مؤشر إدراك الفساد يتراوح بين ٧٠،٢ و٧٢،٢ فى الفئة العمرية ١٨-٤٠ سنة، أو فئة الشباب، مقارنة ب ٥٦،٥ و ٦٦،٣ فى الفئة العمرية حتى أكثر من ٦٠ سنة، والتى تبدو أكثر تحفظاً مقارنة بفئة الشباب^(٨٣).

(٨٢) المستشار تيمور فوزى مصطفى كامل- رئيس هيئة النيابة الإدارية برنامج مصر النهاردة، التلفزيون المصرى، الثلاثاء ٢٧ مارس ٢٠١١، و: شبكة مصر الآن، النيابة الإدارية: مصر شهدت ٦٨ ألف قضية فساد إدارى خلال ٢٠١٠، http://www.misralaan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3462:---68----- و: عبد الرؤوف خليفة، المستشار تيمور مصطفى: لن نستطيع التصدى للفساد الوظيفى... الأهرام، الجمعة، ٢٩ يونيو ٢٠١٢، ص ٤٢.

The Cabinet Information and Decision support Center, Corruption Perceptions In- (٨٣) dex in Egypt, May 2007, pp.3-4 ..

ويمكن ترتيب المجالات الأكثر عرضه للفساد في مصر، فيما يلي: المدفوعات غير المبررة للحصول على الخدمات والتراخيص؛ والضرائب / الجمارك؛ وتدوين ورفع المخالفات بأنواعها؛ والإهمال واللامبالاة في إدارة المرافق العامة؛ والتوظيف الحكومي؛ والمشتريات الحكومية^(٨٤).

وتتعدد أعراض الفساد الإداري في مصر، ومنها: تعددية حزبية شكلية وأحادية حزبية واقعية، وإقصاء ومحاصرة المعارضة، وانتخابات مزورة، وشيوع ثقافة الفساد الإداري كمدخل لإنجاز الأعمال، وتلاشي الطبقة الوسطى أمام سطوة رأس المال، وشيوع ثقافة الوصولية ومحاولة الالتحاق بعضوية الحزب الوطني الحاكم كمدخل لإنجاز الأعمال، وشراء ذم جملة كبيرة من أساتذة الجامعات والقضاء من خلال عضوية المجالس النيابية ولجان الحزب الوطني... الخ، وانقسام المجتمع لفريقيين أحدهما يملك ويقدر وآخر لا يقدر ولا يملك - وهم الكثر - وما يرتبط بذلك من خلل قطاعي وإقليمي في توزيع الثروة وموارد الموازنة العامة، وتدنى مستوى المعيشة والتنمية البشرية بمؤشراتها الدخل، والتعليم، والصحة، وتدنى مستوى المشاركة السياسية، وما يرتبط بكل ما سبق من تدنى لمستوى الخدمات، وسطوة جهاز الشرطة تحت مظلة حالة الطوارئ المعلنة باستمرار... الخ.

ويمكن ترجمة كل ما سبق وغيره من أعراض في حالة انخفاض الرضاء العام التي سادت البلاد طوال العقدين الأخيرين. فقد بلغ معدل الرضاء العام عن مستوى المعيشة داخل مصر ٥٨% فقط بصفة عامة، و٦٢% بين الإناث خلال الفترة ٢٠٠٦ - ٢٠٠٩^(٨٥)، وقد بلغ ترتيب مصر على دليل التنمية البشرية عام ٢٠١٠ رقم ١٠١ بين ١٦٩ دولة بمعدل ٠,٦٢٠ فقط وتسبقها مباشرة دولة منغوليا!!^(٨٦). وفي ٢٠١١ تأخر ترتيب منغوليا ليصبح ١١٠، ولكن ترتيب مصر أصبح أكثر تأخراً. فقد صنفت مصر في المرتبة ١١٣ من بين ١٨٧ دولة؛ حيث كان معدل التنمية البشرية مستقراً

(٨٤) وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة، ٢٠٠٧.

(٨٥) UNDP, Human Development Report 2010- The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development (New York: UNDP, 2010) p. 178..

(86)Ibid, p. 144 .

على المستوى الفعلى عند معدل ٠,٦٤٤، مع تقرير أنّ نحو ٠,٧٪ من المصريين باتوا يعانون من الحرمان بشكل كبير^(٨٧). وإجمالاً، قادت حالة الفساد الإدارى المتفاقمة والمتوغلّة لتخلف التنمية فى الدولة اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً وثقافياً^(٨٨).

٢. تصنيفات الفساد الإدارى فى مصر:

تتنوع تصنيفات الفساد الإدارى باختلاف الرؤى المطروحة للظاهرة. فقد صنفتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣، فى: غسيل الأموال، ورشوة الموظف العام أو الموظف الأجنبى، واختلاس الممتلكات أو تبديدها، واستغلال النفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، والإثراء غير المشروع، والرشوة فى القطاع الخاص، واختلاس ممتلكات القطاع العام، وإعاقة سير العدالة^(٨٩).

(87)UNDP, Human Development Report 2011- Sustainability and Equity: A Better Future for All (New York: UNDP, 2011) p. 128, p.144 .

(٨٨) راجع: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، الدليل التدريبى لمكافحة الفساد للمنظمات غير الحكومية. مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٨-٣١: أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٨-٢٩ .

(٨٩) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المواد ١٦-٢٣ .

وصنف البنك الدولي، ظاهرة الفساد الإداري، إلى: إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، وتقديم الرشاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، واستغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة لتعيين الأقارب أو للاستيلاء أو تسهيل الاستيلاء على أموال الدولة مباشرة^(٩٠).

(٩٠) أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ١١، وكذلك، يتم تصنيف الفساد الإداري إلى أربع مجموعات. وهي: (أ) الانحرافات التنظيمية، ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، ومن أهمها: عدم احترام العمل، ومن ذلك: (التأخر في الحضور صباحاً- الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي- النظر إلى الزمن المتبقى من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجيته- قراءة الجرائد واستقبال الزوار- التنقل من مكتب إلى آخر...); وامتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه، ومن ذلك: (رفض الموظف أداء العمل المكلف به- عدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح- التأخير في أداء العمل...); (التراخي، ومن ذلك: (الكسل- الرغبة في الحصول على أكبر اجر مقابل أقل جهد- تنفيذ الحد الأدنى من العمل...); و عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء، ومن ذلك: (العدوانية نحو الرئيس- عدم إطاعة أوامر الرئيس- البحث عن المنافذ والأعذار لعدم تنفيذ أوامر الرئيس...); والسلبية، ومن ذلك: (اللامبالاة- عدم إبداء الرأي- عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار- العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات- الإنعزالية- عدم الرغبة في التعاون- عدم تشجيع العمل الجماعي- تجنب الاتصال بالأفراد...); وعدم تحمل المسؤولية، ومن ذلك: (تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر بلا داع- التهريب من الإمضاءات والتوقيعات لعدم تحمل المسؤولية...); وإفشاء أسرار العمل (ب) الانحرافات السلوكية، ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه. ومن أهمها: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، ومن ذلك: (ارتكاب الموظف لفعل مذل بالحياء في العمل كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية); وسوء استعمال السلطة، ومن ذلك: (تقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم); والمحسوبية، ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج؛ والوساطة، فيستعمل بعض الموظفين الوساطة شكلاً من أشكال تبادل المصالح (ج) الانحرافات المالية، ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف. وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي: مخالفة القواعد والإحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة؛ وفرض المغارم. وتعنى قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع من الأعمال الموكلة إليه في فرض الإتاوة على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم؛ والإسراف في استخدام المال العام. ومن صورده: (تبيد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث- المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية- إقامة الحفلات والدعابيات ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع و...). (د) الانحرافات الجنائية، ومن أكثرها شيوعاً ما يلي: الرشوة Bribery وتعنى حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة؛ الابتزاز Blackmail والتزوير Fraud لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود؛ ونهب المال العام Embezzlement والسوق السوداء والتهريب باستخدام المصالحات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سرى من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية. راجع: أحمد بن عبد الرحمن الشميمري، مظاهر الانحراف الوظيفي، التدريب والتقنية، عدد ٥٧، ٢٠١٠م، ص ص ٢٦-٢٨.

وتصنف هيئة الرقابة الإدارية المصرية الفساد الإدارى، لجانبين اثنين^(٩١):

(١) جرائم العدوان على المال العام، وتشمل: الإختلاس، والإستيلاء وتسهيل الإستيلاء على المال العام، والتربح، والإضرار بالمال العام سواء كان عمداً أو عن إهمال، والغش فى عقود التوريد؛

(٢) جرائم الإتجار بالوظيفة العامة وتشمل: الرشوة؛ واستغلال النفوذ .

إذن، أشكال وتصنيفات الفساد الإدارى تمثل مادة خصبة تقبل الدمج والتوسع، والحذف والإضافة والتعديل، باختلاف رؤى الباحثين. وتؤثر الخصوصية الوطنية والرؤية الفكرية دورها فى إبراز أشكال محددة منها، وتجاهل أو دمج العديد منها.

وفى هذا السياق، يمكن مراجعة واقع الفساد الإدارى فى مصر من خلال التصنيف التالى لأشكال الفساد الإدارى^(٩٢):

(أ) الانحرافات التنظيمية، وتشمل: شيوع الخطأ فى تطبيق القانون بدون قصد، والمحسوبيات، والعزوة، وغياب المتابعة وعدم موضوعية تقييم الأداء، والمجاملات خاصة فى اختيار القيادات، واستغلال السلطة أو النفوذ؛

(ب) جرائم العدوان على المال العام، وتشمل: الإختلاس / الإثراء غير المشروع من الوظيفة؛

(ج) جرائم الإتجار بالوظيفة العامة، وتشمل: الخطأ فى تطبيق القانون بقصد، والرشاوى، وتعطيل القانون لمصلحة خاصة، والتراخى فى تطبيق القانون لمصلحة خاصة. ويمكن عرض تفصيلات أهم تصنيفات الفساد الإدارى فى مصر، كما يلى:

(٩١) ومن ثم، تستبعد الدراسة بعض تصنيفات الفساد ذات الأبعاد الدولية، مثل غسيل الأموال، باعتبارها جريمة دولية، مثل جرائم دولية أخرى، مثل الاتجار فى الأطفال والمخدرات... الخ. وتستفيد الدراسة فى تصنيفها للفساد الإدارى من الدبيبات السابقة.

(٩٢) هيئة الرقابة الإدارية المصرية، الجرائم التى تختص بها الهيئة، <http://www.rekaba.com/> الجرائم ٢٠% التى ٢٠% تخص ٢٠% بها، الهيئة.html، accessed at: 3/11/2011.

أ. الرشاوى؛

يعترف المسؤولون المصريون بوقائع الفساد، ويؤكدون أن النسبة العظمى من وقائع الفساد الإداري في مصر تتمثل في تريبج الموظف العام من وظيفته، وأنَّ جلَّ الرشاوى تخدم هذا الاتجاه^(٩٣). ويمكن تعريف الرشوة بأنها اتجار الموظف العام في أعمال وظيفته بتغاضيه أو قبوله أو طلبه مقابلاً لنظير قيامه بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عنه^(٩٤).

ويحدث الفساد الإداري، متمثلاً في الرشاوى، عند خطوط التماس ما بين القطاعين العام والخاص. فكلما كانت لدى مسئول عام سلطة في توزيع منفعة أو تكلفة ما على القطاع الخاص، أو جماهير المواطنين بصفاتهم الشخصية وليست العامة، فإنَّ حوافز الرشوة تتولد. وهكذا، فإنَّ الفساد يعتمد على حجم المنافع والتكاليف الواقعة تحت سيطرة المسؤولين العموميين. والأفراد والشركات الخاصة، المحلية والدولية، على استعداد للدفع مقابل الحصول على هذه المنافع وتجنب التكاليف. وفي الكثير من البلدان، تُطلب الرشاوى غير الرسمية مقابل الحصول على خدمات معجلة، مثل خط للهاتف، أو جواز سفر، أو رخصة قيادة^(٩٥).

(٩٣) تصريح للأستاذ الدكتور أحمد درويش - وزير الدولة للتنمية الإدارية، في: محمد حبيب، د. أحمد درويش: الرشاوى تعرقل جذب الاستثمارات، المصور، ٣/١٠/٢٠٠٨، ص ٢١.

(٩٤) عادل عبد العزيز السن، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩٢ كما تشير الرشوة، إلى 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، وتشير كذلك إلى 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. راجع: المادة ١٥، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ويعرف القانون المصرى حالة الرشوة بأنها شكل موظف عمومي يطلب لنفسه أو لغيره أو يقبل أو يأخذ وعداً أو عطية لاداء عمل يعتقد خطأً أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو لامتناع عنه أو للإخلال بواجباتها. راجع: المواد ١٠٣ - ١١٠٦ مكرر، قانون العقوبات المصرى المعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢.

(٩٥) راجع حول ما سبق من معاني: د. صبحي منصور، مكافحة أعمال الرشوة والفساد، في: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ص ٢١٣ - ٢٣١؛ د. محمد خالد المهدي، مكافحة أعمال الرشوة، في: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ص ١٦٧ - ٢١١؛ عبد العزيز الإمام، الرقابة على الأموال العامة، في: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مكافحة الفساد في الوطن العربي (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ص ٤٥٣ - ٤٧١؛ د. محمد عبد الفتاح العشماوى، ضوابط حماية المال العام لأغراض الحد من الفساد المالى والإداري، في: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد الإداري والمالى في الوطن العربي (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٨) ص ص ٢٠٣ - ٢١٨؛ سوزان روز أكرمان، مرجع سبق ذكره، ص ص ٥٠ - ٦٠، وراجع حول تفاصيل في ذلك الشأن: Ting Gong, "Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences", Crime, Law, and Social Change, Vol. 19, No. 4, 1993, pp. 311-327; Lant Pritchett; Getta Sethi, "Tariff Revenue and Tariff Reform: Some New Facts", World Bank Economic Review, Vol. 8, No. 1, 1994, pp. 1-16; George B. N. Ayittey, Africa Betrayed (New York: St. Martin's Press, 1992)

ومن هنا، تظهر وقائع الرشاوى جليةً، فى مصر، على منصات القضاء، حتى شوهت سمعته بشكل بيّن، وفى سجالات حروب المخابرات وطوابير الجاسوسية، وفى صفقات السلاح، وتراخيص الشركات دولية النشاط، وبين المواطنين العاديين وبين موظفى المحاكم والأحياء والوحدات المحلية، وداخل الجامعات التى تفترض أنها تمثل منابر مكافحتها^(٩٦)،... إلخ.

ولعل أسوأ آثار الرشوة، بخلاف التمييز بين المواطنين وهدر المال العام، ما يتمثل فى إهدار كرامة وسمعة وهيبة الموظف العام، ومنهم: مفتشى ومأمورى الضرائب، ومأمورى الجمارك الفاسدين كما فى منفذ الرسوة ببورسعيد^(٩٧)، ومفتشى التموين على المخابز،... إلخ، والتى ظلت مصانة لعقود -بل ولقرون- طويلة. فالراشى يحتقر الموظف العام، ويتعامل معه باعتبار أنه يَمُنُّ عليه، وأنه ولى جزء من النعمة -الزائفة- التى يرتع فيها. ومن ثم، لا يتورع عن التصريح بأنه لا يخشاه على الإطلاق، وأنه سيضربه إن تجاوز حدوده، كما يقدرها الراشى^(٩٨)!!!

والأخطر من كل ذلك، ضياع هيبة الدولة ذاتها من نفوس الراشين والمرتشين والرائشين، ومن ثم من نفوس جل المواطنين، على اعتبار أن كل الدولة بتقبض ياعم^(٩٩).

(٩٦) تظهر الرشاوى جلية فى حالة تعاملات بعض الأساتذة الفاسدين مع طلاب الدراسات العليا من دول الخليج. ومن أشكال الرشاوى فى مثل هذه الحالات: بوكيهات الورد بخلاف ما خفى، والوعد بسيارة بخلاف ما تم دفعه، وساعات وأقلام فاخرة، وتأشيرات رحلات للحج، ودعوات لمؤتمرات، ووجبات سمك مدفوعة الثمن من محلات مشهورة، ومظاريف توضع على المكاتب بدوافع إنسانية مثل المساهمة فى تصليح السيارة الموجودة عند الميكانيكى. مقابلات شخصية للباحث مع طلاب خليجيين فضحوا فيها أساتذة بأعينهم، يمثلون استثناءات شاذة، وذلك بعد انتهاء دراساتهم العليا، والتى كانت عادة سهلة وبسيطة وسريعة للغاية أحياناً!!!، فى مقابل المعاناة التى يمر بها الطالب المصرى الذى يريد أن يرتقى بمستواه العلمى ليحصل على وظيفة لائقة وملئمة!!!، وتمتد الرشوة فى الجامعة أحياناً لتشمل الوعد غير المباشر وتوقع مناصب مثل وزارة وخلافه. وراجع: حازم هاشم، صور من الفساد الجامعى (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٤).

(٩٧) من ملاحظات الباحث لدى مروره المتكرر على المنفذ، ٢٠٠٧/٢/٢٠٠٩.

(٩٨) مقابلة شخصية مع أحد أصحاب مخابز العيش المدعم بمنطقة حدائق المعادى، الجمعة ٣٠/١/٢٠٠٩.

(٩٩) تصريح، كثيراً ما سمعه الباحث فى مقابلات شخصية مع بعض أصحاب مخابز العيش المدعم، وغيرهم من المواطنين.

وفى مصر، أفضت رشوة مهندسى الأحياء ومفتشى الزراعة وأفراد الشرطة... الخ إلى بناء عقارات دون المواصفات القياسية، انهارت فيما بعد، مما أسفر عن مقتل العديد من الناس. وفى مصر، حدثت ٩٠٪ من حالات المباني المخالفة للمواصفات بسبب الفساد الإدارى (الرشاوى غالباً) (١٠٠).

وقد اعتبر ٩٠٪ من أفراد عينة مسح استقصائية مصرية أنّ دفع الرشوة قد بات أمراً مألوفاً يقوم به الجميع. وذكر ٥٦٪ من أفراد العينة أنّ الموظف العام طلب منهم الرشوة مباشرة. كما، ذكر ٧٠٪ منهم أنهم دفعوا الرشوة من أجل إنجاز أعمالهم بسرعة (١٠١).

وقد جرّم المشرع المصرى الرشوة، ووصلت العقوبة للسجن والغرامة معا، مع المصادرة (١٠٢).

ب. الخطأ فى تطبيق القانون بقصد أو بدون قصد :

ويدخل تحت هذا التصنيف مثلاً تقرير أو التوصية بعدم أحقية بعض طالبي الخدمة الحصول عليها بالمخالفة للقانون، خاصة فى الحالات غير المتكررة، والتي قد يبدو لبعض الموظفين أنها غير جائزة، رغم حصول غيرهم عليها فى مواقع أخرى مختلفة. ومنع تطبيق القانون بشكل كامل، رغم تطبيق نصوصه فى إدارات أخرى بشكل حرفى، وربما داخل ذات المؤسسة. وكما يدخل تحت هذا التصنيف حصول بعض الموظفين على غير حقوقهم -المالية وغيرها- أو أكثر من حقوقهم. وجرّم المشرع المصرى تجاوز الموظفين العموميين حدود وظائفهم وتقصيرهم فى أداء الواجبات المتعلقة بها (١٠٣).

(١٠٠) أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦.

(١٠١) من نتائج المسح الميدانى حول الشفافية ومكافحة الفساد فى مصر الذى نفذه مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية عام ٢٠٠٩. راجع: عبد الحافظ الصاوى، الفساد بمصر يتحدى المؤسسات والنظم والقوانين، <http://www.aljazeera.net/Mob/Templates/Postings/eBusinessDetailedPage.aspx?GUID=761FB120-DDE7-479C-8196-66450F34E01A>, accessed at: 3/11/2011.

(١٠٢) المواد ١٠٣-١١٠ مكرر، قانون العقوبات.

(١٠٣) المواد ١٢٠-١٢٥، قانون العقوبات. ويصنف سوء الإدارة باعتباره أحد أشكال الفساد الإدارى. بيبير لوكوم، الفساد، م.

س. ذ.، ص ٢٦.

وتتعدد وقائع الخطأ فى تطبيق القانون كما تسجلها التقارير السرية لشعب الإدارة المركزية للرقابة على شئون العاملين بالجهاز المركزى للمحاسبات، عند مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المحددة بالمادة (٣) من قانون الجهاز، فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال وما فى حكمها، للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات^(١٠٤). وبموجب هذا الاختصاص تقوم الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين بالمراجعة الفنية لموضوعات شئون العاملين بوحدات الإدارة المحلية بجميع محافظات الجمهورية وعددها ٢٦ محافظة، بالإضافة إلى محافظتين تم إنشاؤهما بالقرار الجمهورى رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠٨، وبخلاف مدينة الأقصر. وتهدف هذه المراجعة لموضوعات شئون العاملين إلى تحقيق هدفين:

الأول) التثبت من مطابقتها للموازنة والقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها.

والثانى) التحقق من سلامة وقانونية القرارات الصادرة فى مجالات شئون العاملين.

وفى ضوء ما تقدم، قامت الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين بإعداد التقرير الدورى عن نتائج فحص أعمال شئون العاملين لوحدات الإدارة المحلية عن الفترة من ١/٧/٢٠٠٦ حتى ٣٠/٦/٢٠٠٧، وقد أسفر الفحص عن صرف مبالغ لبعض العاملين بدون وجه حق بلغ ما أمكن حصره منها مبلغ ٤٤٨٨٨٦٤,٦٦ جنيهاً وتم تحصيل مبلغ ٢٣٧٨٥٩٨,٧٩ جنيهاً بمعرفة الجهات من العاملين بها نتيجة التطبيق السليم للقانون، وجرى تحصيل مبلغ ٢١٠٨٦٩٨,٦٥ جنيهاً، وتم التجاوز عن تحصيل مبلغ ١٥٦٧,٢٢ جنيهاً وفقاً لأحكام القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠ بشأن التجاوز عن استرداد ما صرف بغير وجه حق.

ويتضمن التقرير قسمين رئيسيين. القسم الأول، ويشتمل على الظواهر العامة للمخالفات، ومن أبرزها الملاحظات الآتية: منح بعض العاملين العلاوة الدورية قبل أول يوليو التالى لانقضاء سنة من تاريخ التعيين ومنحها للبعض الآخر قبل أول

(١٠٤) إعمالاً لنص المادة ٥ من قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

يوليو التالي لانقضاء سنة من تاريخ إعادة تعيينهم بالمخالفة للمادة (٤١) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨؛ ومنح بعض العاملين العلاوات الدورية التي حل موعدها أثناء فترة حبسهم تنفيذاً لحكم جنائي نهائي وكذلك عدم إسقاط مدة الحبس من أقدميتهم بالمخالفة للمادة (٨٤) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٨ وبالمخالفة لما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة فى ١٢/٦/١٩٩٥ ملف رقم ١٣١٧/٨٦ وتؤكد هذا الرأى بجلستها المنعقدة فى ١٩٩٦/٢/٧ ملف رقم ٨٨٨/٨٦^(١٠٥).

(١٠٥) و: ومنح بعض العاملين العلاوات الدورية بالتجاوز لنهاية ربط الدرجة الوظيفية التالية للدرجة الأعلى مباشرة من درجة الوظيفة التى يشغلونها وكذلك بالتجاوز للربط الثابت بالمخالفة للمادة السابعة من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩٤ الصادر بتعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة وما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة فى ١٩/٤/٢٠٠٦ ملف رقم ٨٦/٤/١٥٧١؛ وصرف مصاريف الانتقال لبعض العاملين بزائد من القيمة المستحقة قانوناً وكذلك صرفها لبعض الأخر عن أيام العطلات والإجازات الرسمية بالمخالفة للمادة (٤٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة وللماتين ٢٦، ١٩ من لائحة بدل السفر ومصاريف الانتقال الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٤١ لسنة ١٩٥٨؛ والجمع بين الحافز الشهرى والجهود غير العادية والمكافآت المنصرفة لبعض العاملين بنسبة تجاوز ٢٥٪ من الأجر الأساسى الشهرى بالمخالفة للمادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٤٢٩ لسنة ١٩٩٨ بمنح العاملين المدنيين بالدولة مكافأة شهرية تعادل الفرق بين نسبة ٢٥٪ من الأجر الأساسى الشهرى وبين ما يتقاضونه فعلاً من حوافز أقل وقرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٨ بالقواعد التنفيذية له؛ وعدم استئزال قيمة العلاوة التشجيعية السابق منحها لبعض العاملين وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٩٨ لسنة ١٩٨٢ من قيمة حافز الأداء المتميز بالمخالفة لأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٣٤ لسنة ٢٠٠٥ بشأن قواعد وإجراءات منح حافز أداء متميز للعاملين المدنيين بالدولة الحاصلين على درجة الدكتوراه وما يعادلها ودرجة الماجستير وما يعادلها وما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة فى ١١/١/٢٠٠٦ ملف رقم ٨٦/٤/١٥٦٩؛ وصرف مكافأة الأداء المتميز لقيادات الإدارة المحلية بالمخالفة لضوابط الصرف الصادرة بكتاب وزارة الدولة للتنمية الإدارية عام ١٩٩٩؛ وإعادة احتساب العلاوات الخاصة الممنوحة لبعض العاملين المعاد تعيينهم بالمادة (٢٥ مكرراً) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة بالمخالفة لما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة فى ١٥/١٢/١٩٩٩ ملف رقم ٨٦/٣/٩٧٤؛ ومنح بعض العاملين علاوة اجتماعية أكثر من المستحق وكذلك منحها رغم عدم توافر شروط استحقاقها بالمخالفة للمادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٨١ بشأن تقرير علاوة اجتماعية؛ وعدم امتداد الخصم من المرتب بسبب الجزاء أو الحرمان إلى توابع المرتب بالمخالفة لما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة فى ١٦/٥/٢٠٠١ ملف رقم ٨٦/٢/٣٠٤؛ وعدم إخضاع بعض عناصر الأجور المتغيرة لاشتراكات التأمين والمعاشات بالمخالفة للمادة (٥) بند (ط) من قانون التأمين الاجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وكذلك قرار وزير التأمينات رقم ٥٣ لسنة ١٩٩٢ بشأن أجر الاشتراك المتغير فى قانون التأمين الاجتماعى؛ وسداد اشتراكات التأمين والمعاشات عن المدد التى لا يستحق العامل عنها أجراً بالمخالفة للمادة (١٢٥) من قانون التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥؛ وعدم إخضاع مرتبات ومكافآت بعض العاملين للضريبة على ادخل وكذلك إخضاعها بأقل من المستحق بالمخالفة لأحكام قانون الضرائب على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥؛ وعدم توريد المبالغ التى لم تصرف لمستحقها فى المواعيد القانونية وكذلك توريد المبالغ المنقوبة لدى مندوب الصرف بعد المواعيد القانونية المقررة بالمخالفة للمادة (٣٢) من اللائحة المالية للموازنة والحسابات؛ وعدم إضافة المبالغ المحصلة من المنصرف بدون وجه حق لبعض العاملين عن سنوات مالية سابقة إلى حساب الإيرادات المتنوعة بالمخالفة للمادة (٥٧٨) من اللائحة المالية للموازنة والحسابات؛ وتحصيل موازنة بعض الجهات ببدلات بعض العاملين المدنيين منها للعمل بجهات أخرى بالمخالفة لما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة فى ٢/٣/١٩٩٤ ملف رقم ٨٦/٤/١٢٨٣؛ وضع مدة الخدمة العامة لبعض العاملين دون مراعاة قيد الزميل بالمخالفة للمادة الثالثة من قانون الخدمة العامة رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ الذى أنهى المراحل التعليمية بالمخالفة لما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة فى ٤/٣/١٩٩٨ ملف رقم ٨٦/٣/٩٥٦؛ وضع مدة الخدمة العسكرية والوطنية لبعض العاملين دون مراعاة قيد الزميل المنصوص عليه بالمادة (٤٤) من قانون الخدمة العسكرية والوطنية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠. راجع: الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين بالجهاز المركزى للحسابات، التقرير الدورى عن نتائج فحص أعمال شئون العاملين لوحدات الإدارة المحلية من ١/٧/٢٠٠٦ حتى ٣٠/٦/٢٠٠٧ - الجزء الثانى، ص ص ب-هـ.

أما القسم الثانى، فقد اشتمل على أهم الملاحظات التى تكشففت لدى مزاوله العملية الرقابية، وهذه الملاحظات إما إنها تتعلق بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، والتى روعى فى تبويبها التسلسل الوارد بهذا القانون، أو بعض القوانين الأخرى، مثل: قانون التأمين والمعاشات، والخدمة العسكرية، والخدمة العامة، والضرائب. ومن أمثلة تلك الملاحظات، والتى يلاحظ عليها التكرار مع اختلاف سنوات المراجعة والفحص، ما يلى: تعيين بعض العاملين بوظائف غير مدرجة بالهيكل التنظيمى للوحده بالمخالفة لأحكام للمادتين (٨، ١٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، وشغل بعض العاملين لوظائف خارج المجموعات المسكنين عليها بالمخالفة للمادتين (١١، ١٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة^(١٠٦).

(١٠٦) و: تعيين بعض العاملين بوظائف غير مستوفين لاشتراطات شغلها بالمخالفة للمواد (١١، ١٢، ٢٠) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، وتعيين بعض العاملين فى غير أدنى وظائف المجموعة النوعية دون توافر الشروط اللازمة بالمخالفة للمادة (١٥) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة وقرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٨٠ وإفتاء مجلس الدولة فى هذا الشأن؛ وعدم وضع تقارير الكفاية لبعض العاملين بالمخالفة للمادة (٢٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وعدم وضع المعينين الجدد أو المعاد تعيينهم بوظائف جديدة تحت الاختبار بالمخالفة لأحكام المادة ٢٢ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ واعتماد تقارير الكفاية بعد المواعيد المقررة وذلك بالمخالفة لأحكام المادة ٢٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ والجمع بين عضوية لجنة شئون العاملين ولجنة التظلمات بالمخالفة لأحكام المادة ٣٠ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وتقدير كفاية بعض العاملين بمرتبة ممتاز بالرغم من حصولهم على جزاء تأديبى لمدة تزيد على خمسة أيام بالمخالفة لأحكام المادة ٣١ من اللائحة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ ومخالفة أحكام المادة «٣٢» من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة وذلك بعدم وضع تقارير كفاية عن العاملين الحاصلين على إجازة خاصة بدون مرتب؛ وصرف مكافأة الأداء المتميز لقيادات الإدارة المحلية بالمخالفة لضوابط الصرف الصادرة بكتاب وزارة الدولة للتنمية الإدارية عام ١٩٩٩؛ وإعادة تعيين بعض العاملين بالزيادة عن مرتباتهم التى كانوا يتقاضونها بالمخالفة للمادة ٢٣ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وعدم إسقاط مدة الانقطاع الواقعة بين تاريخ إنهاء الخدمة وبين تاريخ إعادة التعيين من مدة خدمة بعض العاملين زعدم تعدى أقدمياتهم بالمخالفة للمادة ٢٣ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وضع تقارير كفاية فعلية لبعض العاملين الموجودون فى إجازة مرضية لأكثر من ثمانية أشهر بالمخالفة للمادة ٣٣ من القانون؛ وتقدير كفاية بعض العاملين بمرتبة أعلى بالمخالفة للمادتين ٣١ و ٣١ مكرراً من اللائحة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ووضع تقارير كفاية فعلية لبعض العاملين المحبوسين تنفيذاً لحكم جنائى نهائى بالمخالفة لما انتهى إليه رأى مجلس الدولة؛ وترقية بعض العاملين المعارين أو الحاصلين على إجازة بدون مرتب لمدة تجاوز أربع سنوات بالمخالفة للمادتين ٥٨ و ٦٩ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وترقية بعض العاملين الموقع عليهم جزاءات تأديبية قبل إنقضاء المدد المؤجلة للترقية بالمخالفة للمادة ٨٥، أو ترقية بعضهم أثناء إحتالهم للمحاكم التأديبية أو الجنائية بالمخالفة للمادة ٨٧ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وترقية بعض العاملين دون استيفاء المدد المحددة فى درجاتهم السابقة بالمخالفة لقرار وزارة الدولة للتنمية الإدارية رقم ٢١٨ لعام ١٩٩٨ وما انتهى إليه رأى مجلس الدولة. راجع: الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين، والجهاز المركزى للمحاسبات، التقرير الدورى عن نتائج فحص شئون العاملين لوحدات الجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة الخدمية عن المدة من ١/١/١٩٩٤ حتى ٣١/١٢/١٩٩٤ عن المدة من ١/١/١٩٩٤ حتى ٣١/١٢/١٩٩٤، مايو ١٩٩٤، ص ص ٣-٦، ص ص ١٢-١٥؛ والإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين، والجهاز المركزى للمحاسبات، التقرير الدورى عن نتائج فحص أعمال شئون العاملين لوحدات الإدارة المحلية من ١/٧/٢٠٠٦ حتى ٣٠/٦/٢٠٠٧-الجزء الثانى، ص ص ٣٢-٣٨، ص ص ٥٠-٦٢ .

وتنوعت المؤسسات العامة التي أثبتت مراقبو الجهاز مثل تلك المخالفات، وغيرها، عليها^(١٠٧).

(١٠٧) ومنها، على المستوى المركزي، ما يلي من مؤسسات: مصلحة الكفاية الإنتاجية، ومعهد بحوث أمراض العيون، والمجلس الأعلى للشئون الإسلامية، ومصلحة الري، ووزارة الطيران المدني، والأمانة العامة للحكم المحلي، وهيئة قضايا الدولة، ووزارة الحكم المحلي، ومعهد بحوث الآثار الجانبية للسد العالي، والهيئة العامة للطيران المدني، والهيئة العامة لقصور الثقافة، والجهاز المركزي للتعمير، ووزارة التعليم العالي، وديوان عام هيئة الآثار المصرية، ومكحمة جنوب القاهرة، ووزارة التخطيط، والهيئة العامة للطيران المدني، وهيئة الإصلاح الزراعي، وإدارة جامعة القاهرة - معهد البحوث الفلكية، وكلية الهندسة - جامعة القاهرة، ومستشفيات جامعة عين شمس، ومصلحة الكيمياء، والرقابة الصناعية، ومستشفى الزهراء الجامعي، وأكاديمية البحث العلمي - وزارة الصناعة، ومعهد علوم البحار والمصايد، والمجلس الأعلى للجوامع، ومستشفى الحسين الجامعي، والخدمات البيطرية، والمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، والهيئة العامة لقصور الثقافة، وهيئة الطاقة الذرية، والهيئة العامة للتوحيد القياسي، والمعهد القومي للمعايرة، والهيئة العامة للطرق والكباري، والهيئة العامة لقصور الثقافة، وديوان عام مركز البحوث الزراعية، ومصلحة الرقابة الصناعية، وإدارة الأزهر الشريف، ومصلحة الضرائب على المبيعات، ومصلحة الميكانيكا والكهرباء.

وعلى مستوى الوحدات المحلية، شملت الملاحظات، مثلا، ما يلي من مؤسسات: محافظة القاهرة: الديوان العام والمجلس المحلي (حى منشأة ناصر، وحى السيدة زينب، وحى باب الشعرية، وحى الخليفة، وحى الساحل، وحى الزيتون، وحى المعادى، وحى شبرا، وحى مصر الجديدة، وحى حلوان، وحى غرب القاهرة، وحى روض الفرج)، ومنطقة الوايلى الطبية، ومنطقة مصر القديمة الطبية، وإدارة مصر القديمة التعليمية، وإدارة الوايلى الاجتماعية، ومحافظة الجيزة: إدارة الواحات التعليمية، مجلس مدينة الوراق، وحى بولاق الدكرور، وإدارة جنوب الجيزة التعليمية، ومديرية الشؤون الصحية (إدارة الهرم الصحية، ومستشفى أم المصريين العام)، ومديرية الإسكان والمرافق، ومحافظة جنوب سيناء: مديرية التضامن الاجتماعي، ومحافظة الفيوم: مديرية الإسكان والمرافق، ومديرية التموين والتجارة الداخلية، ومديرية الزراعة، ومحافظة شمال سيناء: مديرية الزراعة، ومحافظة سوهاج: مديرية التضامن الاجتماعي، ومديرية الضرائب العقارية، ومديرية الطب البيطري (الديوان العام، وإدارة المراغة البيطرية)، ومحافظة القاهرة: الديوان العام والمجلس المحلي (حى الخليفة، وحى غرب القاهرة، وحى الساحل)، ومحافظة شمال سيناء: مجلس مدينة الشيخ زايد، ومديرية التربية والتعليم (إدارة الشيخ زايد التعليمية، وإدارة رفح التعليمية)، ومديرية التضامن الاجتماعي، ومديرية القوى العاملة، ومديرية الطرق والنقل، ومحافظة جنوب سيناء: مديرية الزراعة والطب البيطري، ومحافظة البحر الأحمر: مجلس مدينة القصير، ومديرية القوى العاملة، ومحافظة الفيوم: الديوان العام والمجلس المحلي (الديوان العام، ومجلس مدينة إيشواي، ومجلس مدينة طامية، ومجلس مدينة الفيوم)، ومديرية الشؤون الصحية (إدارة سنورس الصحية، وإدارة طامية الصحية، ومستشفى سنورس المركزي)، ومديرية الإسكان والمرافق، ومديرية التضامن الاجتماعي، ومديرية التموين والتجارة الداخلية، ومحافظة الوايلى الجديد: إدارة الخارجة التعليمية، ومحافظة سوهاج: الديوان العام والمجلس المحلي (مجلس مدينة أخميم، ومجلس مدينة طما، ومجلس مدينة ساقلتة، ومجلس مدينة المراغة، ومجلس مدينة البلينا، ومجلس مدينة سوهاج، وحى غرب سوهاج، ومجلس مدينة جهينة، ومجلس مدينة دار السلام، ومجلس مدينة جرجا، ومجلس مدينة المنشأة، وحى شرق سوهاج)، ومديرية التربية والتعليم (إدارة المنشأة التعليمية، وإدارة ساقلتة التعليمية)، ومديرية الشؤون الصحية (الديوان العام، وإدارة جهينة الصحية، وإدارة ساقلتة الصحية، وإدارة المراغة الصحية، وإدارة دار السلام الصحية، وإدارة البلينا الصحية، وإدارة جرجا الصحية، وإدارة جهينة التعليمية، وإدارة طهطا الصحية، ومستشفى سوهاج العام)، ومديرية الإسكان والمرافق، ومديرية التموين والتجارة الداخلية، ومديرية الزراعة (الديوان العام، وإدارة جرجا الزراعية، وإدارة سوهاج الزراعية)، ومجلس مدينة المراغة، ومديرية التربية والتعليم (الديوان العام، وإدارة دار السلام التعليمية، وإدارة جهينة التعليمية)، ومديرية الشؤون الصحية (الديوان العام، وإدارة طما الصحية)، وإدارة طما الزراعية، ومديرية الشباب والرياضة، ومديرية الطب البيطري، ومحافظة أسوان: إدارة أسوان الصحية، مديرية الإسكان والمرافق، ومحافظة بور سعيد: الديوان العام والمجلس المحلي (حى الضواحي، وحى بور فؤاد، وحى الزهور، وحى المناخ)، ومحافظة الدقهلية: الديوان العام والمجلس المحلي (مجلس مدينة دكرنس، ومجلس مدينة منية النصر، ومجلس مدينة شربين، ومجلس مدينة المنصورة، ومجلس مدينة تمى الأمديد)، ومحافظة الفيوم: الديوان العام والمجلس المحلي (مجلس مدينة سنورس، ومجلس مدينة أطسا)، ومديرية الشؤون الصحية (مستشفى أطسا المركزي، ومستشفى الفيوم العام)، ومحافظة دمياط: الديوان العام والمجلس المحلي (الديوان العام، ومجلس مدينة الروضة، ومجلس مدينة فارسكور، ومجلس مدينة دمياط، ومجلس مدينة كفر سعد، ومجلس مدينة الزرقا، ومجلس مدينة ميت ابوغالب، ومجلس مدينة رأس البر، ومجلس مدينة عزبة البرج)، ومديرية التربية والتعليم (إدارة الروضة التعليمية، وإدارة كفر سعد التعليمية، وإدارة الزرقا التعليمية)، وإدارة كفر سعد الصحية، ومديرية التموين والتجارة الداخلية، ومحافظة السويس: إدارة جنوب السويس التعليمية، ومديرية الشباب والرياضة، ومحافظة القليوبية: إدارة شبين القناطر التعليمية، ومديرية الضرائب العقارية، وإدارة غرب شبرا الخيمة التعليمية، وإدارة بنها التعليمية، ومحافظة المنيا: الديوان العام والمجلس المحلي (الديوان العام، ومجلس مدينة سمالوط)، ومديرية التربية والتعليم (الديوان العام، وإدارة دير مواس التعليمية، وإدارة ملوى التعليمية، وإدارة العدة التعليمية)، وإدارة دير مواس الصحية، وإدارة سمالوط الزراعية، ومديرية التربية والتعليم (إدارة بنى مزار التعليمية، وإدارة سمالوط التعليمية)، ومديرية الضرائب العقارية، ومحافظة المنوفية: إدارة بركة الأسبع الزراعية. الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين، والجهاز المركزي للمحاسبات، التقرير الدورى عن نتائج فحص أعمال شئون العاملين لوحدات الإدارة المحلية من ٢٠٠٦/٧/١ حتى ٢٠٠٧/٦/٣٠ - الجزء الثانى، صفحات متفرقة.

ج. المحسوبيات:

وإذا كانت المحسوبيات معتادة فى أجهزة مثل الشرطة والدفاع وبعض الكليات الجامعية... الخ، مثل الطب بشكل أساسى، وبعض الكليات الأخرى بشكل متناثر، فالأغرب أن تكون ذات اعتبار فى الأجهزة الرقابية المسئولة عن مراقبة أداء الأجهزة الإدارية للدولة. فعناصر الرقابة الإدارية لا تقل المحسوبيات بينهم عن ٤٠-٥٠% على حد تعبير أحدهم^(١٠٨). ولا يخفف من وطأة هذه المشكلة أن من يتم اختيارهم فعليا، ترضية لمحسوبيات معينة، هم من ذوى الكفاءة والاقتدار. فعلى الأقل، حجب ذوى المحسوبيات فرص تعيين غيرهم، وبنسبة ٥٠% على الأقل منهم، ممن ليست لهم محسوبيات، ولا يقلون عنهم كفاءة واقتدارا، إن لم ييزوهم. ولقد باتت كليات جامعية معينة مرتعا للمحسوبيات، ومنها بعض كليات جامعة مصرية عريقة^(١٠٩). ومن آفات جهاز النيابة العامة فى مصر، البناء القاعدى للقضاء المصرى، وكذا جهاز الشرطة، أنه يُبنى، بالترتيب، على أساس من المحسوبيات غالبا، ثم من خلال الرشوة، وثالثا على أساس الجدارة^(١١٠).

د. العزوة:

حيث يميل بعض أصحاب النفوذ لتعيين أقاربهم وجيرانهم فى مؤسساتهم، أو لتقريبهم إليهم ليكونوا من ذوى الحظوة من حيث المكافآت والبدلات... الخ، بدون فتح الباب على مصراعيه سجالا للأكفاء. ومثل أن يكون أحدهم رئيس جمعية أهلية تأسست خصيصا لإنشاء معهد تعليمى غير هادف للربح، ويقوم بتعيين جملة من الأقارب والمعارف بالوظائف الإدارية والفنية معاً. وكانت تلك الظاهرة سببا أساسيا من أسباب تعثر شركات قطاع العام، حيث تم خلق ظاهرة البطالة المقنعة بقبول تعيين المئات، دون حاجة حقيقية، من أبناء الدوائر الانتخابية لأصحاب النفوذ، مثل دائرة السيدة زينب، وروض الفرج،... الخ.

(١٠٨) وهذا علماً، بأن هيئة الرقابة الإدارية تفرض رقابة صارمة على أعضائها، تصل لمراقبة أجهزة الهاتف الشخصية لكل عناصرها. وقد حدث أن أقيمت عدد من هذه العناصر لأسباب يغلب عليها الفساد الإدارى. مقابلة شخصية مع أحد رؤساء مجموعات الرقابة الإدارية بإحدى المحافظات أثر عدم ذكر اسمه، ٢٨/١٢/٢٠٠٨.

(١٠٩) معاشات حية مباشرة فى جامعة القاهرة، وصلت لحد الإجمام والتهديد والتشهير، فى كلمة من كلياتها فى فترة محددة. وبانت المحسوبية أمراً طبيعياً لاستثنائياً فى كلية أخرى، بخلاف حال الكلية المناظرة لها فى جامعة قريية. مشاهدات حية، ومقابلة مع أ.د. عمرو فتح الله، أستاذ جامعى، ١٥/٧/٢٠١١.

(١١٠) لقد بات ذلك الأمر قاعدة، والاستثناء أن يتم تقديم الجدارة. ورغم ذلك، اعتمد الباحث فى تقرير ذلك بناء على جملة من حالات المحسوبية الواقعية التى علم بها الباحث، وهى عديدة، وبناء على رؤية العديد من الباحثين فى حقل العلوم السياسية.

هـ. غياب المتابعة وعدم موضوعية تقييم الأداء:

فقد تنتصر بعض التوجيهات لأصحاب الحقوق من المواطنين، ولكن تضيع حقوقهم بين عدم المتابعة والتجاهل. فقد يعطى الوزير توجيهاته، وهو ما يحدث كثيراً، ولكن تضيع تلك التوجيهات فى طى النسيان بسبب كثرة مشغوليات الوزير بين المؤسسات المختلفة التابعة له، وتحظى باهتمامه بأولويات متقدمة. وتتعطل عمليات إنجاز الأهداف بسبب عدم المتابعة وعدم موضوعية تقييم الأداء التى لا تميز بين مجد مجتهد، وخامل متكاسل. وتكثر ظواهر سلبية بسبب غياب المتابعة وعدم موضوعية تقييم الأداء، مثل: التوقيع عن الغير فى كشوف وأجهزة ضبط الحضور والانصراف؛ والتراخى فى أداء العمل؛ واصطناع المرض أو التمارض؛ وسرقة المال العام العينى، والذي يترجم بطبيعة الحال إلى قيم نقدية، مثل: الاتصالات الشخصية، والأدوات الكتابية، والأدوية والمنتجات الأخرى، وأكياس التعبئة وأجهزة التغليف والتجليد، والطباعة والتصوير،... الخ، لدقة ما يتم الحصول عليه وانتشاره على طول أيام السنة وبين الزملاء؛ والإهمال وعدم مراعاة الدقة؛ وتعطيل العمل؛ وإساءة معاملة طالبي الخدمة والزملاء والمرؤوسين،... الخ.

و. المجالات خاصة فى اختيار القيادات:

فالغالب الأعم فى اختيار القيادات فى الدول النامية، أن يكون ذلك من بين أهل الثقة، أو الدفعة الواحدة، أو الشلة، أو ممن هم قريبين من قيادات التوجه السياسى الغالب بالدولة، ويغض النظر عن الخبرة الكافية لإنجاز المسئوليات وفق الاختصاصات المناطة بالقيادات الجديدة. وقد يكون ذلك ترضية عن منصب آخر، كان يحاول ويأمل الوصول ولم يُمكن منه. ومن ثم، تضيع الأيام بين محاولة التعرف على طبيعة العمل وأبعاده، وبين محاولة ترضية أصحاب المصالح وجماعات الضغط، وبين محاولة الاستفادة من مزايا المنصب. ويشيع ذلك فى مناصب الوزراء، ومناصب رؤساء الشركات والأعضاء المنتدبين وأعضاء الجمعيات العمومية بشركات قطاع العمال العام، وغير واضحة بشكل مباشر فى مناصب المحافظين المرشحين من قبل وزارتى الداخلية والدفاع.

ز. تعطيل القانون لمصلحة خاصة:

ومن ذلك عمليات التلاعب فى الأحراز لإثبات براءة بعض الجناة فى قضايا المخدرات والتزوير وخلافها، وذلك للحصول على عطايا مالية وعينية متنوعة. ومن ذلك رفع مخالفات المرور مقابل الحصول على عطايا مالية أو عينية كهدايا، مثل: أطنان الأسمنت، وأمتار الرمل والزلط. وتتنوع تلك العطايا حسب صنعة المعطى. وعادة لا تقل العطايا عن سُبْع إلى ربع قيمة المخالفة. والأفدح، أن تنقل المخالفة المرورية من شخص لآخر، كما يدعى الكثير حدوث ذلك، من سائقى التاكسيات وأصحاب السيارات الملاكى. ومن ذلك، السماح بدخول الماكينات والأجهزة والمواد غير المسموح بها لغير الحاصلين على التراخيص الصناعية فى المناطق الصناعية، بعد العطايا المالية لحراس البوابات^(١١١).

ح. التراخى فى تطبيق القانون لمصلحة خاصة:

وتشيع تلك الظاهرة فى قطاع إزالة المباني العشوائية على الأراضى الزراعية، حيث تستعجل محاضر الزراعة، ويكتفى بخدش الإنشاء خدشاً غير جسيم، بعد التفاهم بين أصحاب العقارات وبين بعض أمناء الشرطة، نيابة عن بعض مأمورى أقسام ومراكز الشرطة. والأغرب، أن أصحاب العقارات والمقاولين يدفعون الرشاوى لاستعجال تلك الحادثة؛ لتسريع عملية البناء وتسليم الوحدات السكنية لحاجزيها^(١١٢).

هذا، وتبلغ قضايا الفساد على صعيد الجهاز الإدارى للدولة، الذى يضم نحو ٦,١ ملايين فرد، ٧٠ ألف قضية سنوياً، يحفظ منها ٤٠ ألف قضية، ويُحكم فى أقل من ألفين قضية، لشيوع الإهمال وانتشار الرشوة وغياب المحاسبة، وتضارب الاختصاصات^(١١٣).

(١١١) مقابلة شخصية مع أحد سائقى سيارات النقل العاملة بمحاجرة منطقة طرة الصناعية، ٩ يناير ٢٠٠٩.

(١١٢) مقابلة شخصية مع أحد أصحاب العقارات، خلف المحكمة الدستورية العليا بالمعادى!!!، ١٣ مارس ٢٠٠٩.

(١١٣) لجنة الشفافية والنزاهة- وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير السنوى الثالث: تعزيز جهود الشفافية والنزاهة، ٢٠١٠، ص ٢١.

ط. استغلال السلطة أو النفوذ:

ومن ذلك أن يجبر ضباط المباحث وأمناء الشرطة أصحاب سيارات الأجرة على الانتقال معهم للقبض على مجرمين، ومشتبه فيهم، بدعوى التخفى عن أعين المقصودين فى زى مدنى وداخل سيارة مدنية، دون منحهم قيمة التنقل، أو القيمة العادلة لاستخدام السيارة فى مهمة رسمية. ومن ذلك، تعطيل مصالح بعض العملاء، لأسباب غير علمية، باستخدام النفوذ الذى يمنحه القانون لهم إزاء عملائهم، مثل التعامل غير المقبول من بعض أساتذة الجامعة مع طلبة الماجستير والدكتوراه المسجلين درجاتهم العلمية معهم. ويدخل تحت ذات التصنيف استغلال بعض ضباط شرطة المرافق لنفوذهم، عند ضبط الشاغلين للطريق العام بكل ما هو غير مرخص به من إشغالات، بحق أو بدون وجه حق، بغرض الحصول على ما يشبه الإتاوات التى تفرض على أصحاب المضبوطات لاستعادة ما تم ضبطه قبل نقله لمخازن الإدارة المركزية لشرطة المرافق، أو لتقسيم حصيلة بيع بعض تلك المضبوطات الكرسى البلاستيك ١٠ جنيه، العربية الكارو ٢٠٠ جنيه، التوك توك ٣٠٠ جنيه،... الخ مع أمين المخزن بوساطة سكرتير مجلس محلى مثلاً^(١١٤). وكم هى حالات انتهاك حقوق المواطنين فى أقسام الشرطة والشوارع، رغم تجريم القانون لذلك الفعل، حيث يقرر كل موظف أو مستخدم عمومى وكل شخص مكلف بخدمة عمومية استعمل القسوة مع الناس اعتماداً على وظيفته بحيث أنه أخل بشرفهم أو أحدث آلاماً بأبدانهم يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على مئتى جنيه^(١١٥)، كما يقرر كل من قبض على شخص أو حبسه أو حجزه بدون أمر الحكام المختصين، وفى غير الأحوال التى تصرح فيها القوانين واللوائح بالقبض على ذوى الشبهة، يُعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز مائتى جنيه^(١١٦).

وجرمَ المشرع المصرى تجاوز الموظفين العموميين حدود وظائفهم من حيث ممارسة الإكراه وسوء المعاملة لأفراد الناس^(١١٧). وقد طالبت الاتفاقيات الدولية

(١١٤) مقابلة شخصية مع أحد موظفى إدارة المشتريات والمخازن المسؤولين عن تفتيش وجرم مخازن مضبوطات شرطة المرافق بديوان عام محافظة القاهرة، ٢٨/١٢/٢٠٠٨.

(١١٥) المادة ١٢٩، قانون العقوبات.

(١١٦) المادة ٢٨٠، قانون العقوبات.

(١١٧) المواد ١٢٦-١٣٢، قانون العقوبات.

الدول باعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أى 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^(١١٨).

ى. الاختلاس/ الإثراء غير المشروع من الوظيفة:

ويعنى ذلك التلاعب فى الفواتير والدفاتر للتربيح والاستيلاء على المال العام، أو لتسهيل الاستيلاء على المال العام^(١١٩). وقد شهدت كلية الطب بجامعة القاهرة حالة سجن أحد الأساتذة من مديري المراكز البحثية لمدة خمسة عشر عام بتهمة الاستيلاء على مال عام. وقد ردت وكالة لوزارة الصحة بمحافظة أسيوط، مع ثمانية من المتواطنين معها فى تسهيل الاستيلاء على المال العام، نحو ٤٠٠ ألف جنيه لصندوق المديرية. وتترصد عناصر هيئة الرقابة الإدارية تلك الحالات، بالاستفادة من الملاحظات الواردة بتقارير المراجعة الصادرة عن الجهاز المركزى للمحاسبات بالأساس، أو بناء على شكاوى وتوجيهات خاصة من بعض المسؤولين، مثل المحافظين، أو بناء على إشارات خاصة لعناصرها المعاونة فى المؤسسات العامة^(١٢٠).

(١١٨) المادتان ١٨-، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١١٩) ومن ذلك: خالد أبوالعز، تاييد أمر النائب العام بالتحفظ على أموال ٤ مسئولين بشركة الكيماويات بتهمة تسهيل الاستيلاء على المال العام المرتبط بالتزوير والتربيح (١٤ مليون جنيه) والإضرار العمدي بالمال العام، الأهرام، ٢٠٠٥/٣/١، ص ١٣؛ خالد أبوالعز، فى قضية الفساد بشركة الحديد والصلب: السجن المشد ٢٤ سنة لرئيس مجلس إدارة الشركة و٣٠ عام لرجل الأعمال حاتم الهوارى، الأهرام، ٢٤ مايو ٢٠٠٦، ص ٢٨؛ محمد عياد، بأمر النائب العام: التحفظ على أموال رئيس شركة دمياط لتداول الحاويات لإمداره ٢٠ مليون دولار، الأهرام، ٢٦ مايو ٢٠٠٦، ص ١٢؛ عزيز صدقي، مبارك يرعى الفساد بالصمت أو بالمشاركة، الكرامة، الثلاثاء ١٨/٧/٢٠٠٦، ص ١؛ منى مذكور، استخسروا الدواء المجاني فى الغلابة ووضعوا ثمنه فى جيوبهم، جريدة الأسبوع، العدد ٤٣٨، ١٥/٨/٢٠٠٥، ص ١٥؛ نصر القفاص، الطفل المعجزة بمكتب وزير السياحة، الأهرام، ٢٠/٧/٢٠٠٦، ص ٨؛ حمدى حمادة، إهدار المال العام فى مؤسسة الأهرام: عمولات الكبار وصلت إلى أكثر من ٣ ملايين جنيه، وشراء ٥ ساعات بمليون و٥١٠ ألف جنيه لمن؟...، الوفد، الخميس ٢٧/٧/٢٠٠٦، ص ٧؛ عبده مباشر، مال سايب الأهرام، ٢٠٠٦/٨/٢.

(١٢٠) مقابلة شخصية مع أحد رؤساء مجموعات الرقابة الإدارية بإحدى المحافظات أقر عدم ذكر اسمه، ٢٨/١٢/٢٠٠٨.

وجرم المشرع المصرى جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه^(١٢١). وقد طالبت الاتفاقيات الدولية الدول بالنظر فى اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية لتجريم تعمد موظف عمومى إثراء غير مشروع، أى زيادة موجوداته وممتلكاته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع، أو قيامه باختلاس أو تبديد أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أى أشياء أخرى ذات قيمة عهد إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر^(١٢٢).

٣. واقع الفساد الإدارى فى مصر من المنظور الدولى؛

لقد وقعت مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة ميريدا الصادرة بتاريخ ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣، بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، وصدقت عليها فى ٢٥ فبراير ٢٠٠٥^(١٢٣). وتتمثل أغراض هذه الاتفاقية فى: ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع؛ وترويج وتيسير ودعم التعاون الدولى والمساعدة التقنية فى مجال منع ومكافحة الفساد، بما فى ذلك فى مجال استرداد الموجودات؛ وتعزيز النزاهة والمساءلة والادارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية^(١٢٤).

وتقرر الاتفاقية أن تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانونى، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة اتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن ادارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة؛ وأن تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد؛ وأن تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دورى للصوصك القانونية والتدابير الادارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته؛ وأن تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات

(١٢١) المواد ١١٢-١١٨ مكرر، قانون العقوبات.

(١٢٢) المادتان ١٧ و ٢٠، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٢٣) وزارة الدولة للتنمية الإدارية- لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الأول، مرجع سبق ذكره، ص ٥؛ شادى الخورى، شه موظفو مكافحة الفساد الدرغ الواقى ضد الفساد المالى لله، فى: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ١٠١؛ وزارة الدولة للتنمية الإدارية- لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثالث، ٢٠١٠، ص ٤٩.

(١٢٤) مادة ١، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد؛ وأن تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد بوسائل مثل: تنفيذ السياسات المشار سالفاً، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، عند الاقتضاء؛ وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها^(١٢٥).

وعلى الرغم من ذلك، لقد جاءت مصر، بشأن انطباعات مجتمع الأعمال حول الفساد في مصر، في المرتبة السابعة والسبعين بين ١٤٦ دولة، بينما كانت شيلي والإمارات والبحرين والأردن وتونس وماليزيا، في المراتب: ٢٠، ٢٩، ٣٤، و٣٧، و٣٠، و٣٩، على التوالي^(١٢٦). وتحتل مصر، منذ عام ١٩٩٨، ترتيباً يتراوح حول ٦٦ من بين ٨٥ دولة على مقياس منظمة الشفافية لإدراك الفساد^(١٢٧). ويعنى ذلك أن مصر تمثل دولة تسودها الفساد، وتغيب عنها النزاهة بشكلٍ واسع^(١٢٨).

ويفسر تقرير مندى دافوس عن التنافسية لسنوات مضت تأخر مصر على مؤشر التنافسية بانتشار الفساد (الإداري) بالإضافة إلى عوامل أخرى، حيث حصلت مصر على ٣,١ من ٧ درجات لقياس مكافحة الفساد، على مؤشر التنافسية. ويوضح مقياس الحكم الجيد للبنك الدولي أن قدرة مصر على السيطرة على الفساد (الإداري)، مقارنة بغيرها، تتراوح ما بين ٣٠٪ و٤٨٪ فقط. أما مؤشر الحرية الاقتصادية فيذهب إلى أن قدرة مصر على التحرر من الفساد تصل إلى ٢٩٪ فقط.

(١٢٥) مادة ٥ و٦، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٢٦) راجع: المجلس الوطني المصري للتنافسية، تقرير التنافسية المصرية ٢٠٠٤ (القاهرة: المجلس الوطني المصري للتنافسية، ٢٠٠٥) ص ٢٦؛ المجلس الوطني المصري للتنافسية، تقرير التنافسية المصرية ٢٠٠٤ (القاهرة: المجلس الوطني المصري للتنافسية، ٢٠٠٥) ص ٢٦.

(١٢٧) منظمة الشفافية الدولية، مقياس منظمة الشفافية لإدراك الفساد، تقارير متعددة.

(١٢٨) د. حسن عيسى، الجهود الدولية للشفافية، في: د. أحمد عبد الوونيس شتا؛ أيمن إبراهيم الدسوقي (محرران)، الحكم الرشيد والتنمية (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية بجامعة القاهرة، ٢٠٠٦) ص ٤٠٣، ٤١٥.

ووفقا لمؤشر منظمة الشفافية العالمية، يمنح مؤشر إدراك الفساد CPI^(١٢٩) تقييما مقداره ٣,٤ لمصر فى عام ٢٠٠٥، لتأتى فى المرتبة السبعين من بين

١٥٩ دولة، والمرتبة ٧٠ من بين ١٦٣ دولة فى ٢٠٠٦، ثم بلغ ترتيب مصر عام ٢٠٠٨ رقم ١١٥ من بين ١٨٠ دولة، متأخرة عن عديد من الدول، مثل: شيلي ٢٣، والأورجواى ٢٣، وإسرائيل ٣٣، وماليزيا ٤٧، وجنوب أفريقيا ٥٤، وكوبا ٦٥، وغانا ٦٧، وتكفى الإشارة هنا إلى أنه تفصل بين إسرائيل ومصر نحو ٨٥ دولة، ولا تسبقها من الدول العربية، سوى: قطر ٢٨!! ويتأخر ترتيب مصر، مقارنة بين الدول العربية، لتسبقها: قطر ٢٨، والإمارات ٣٥، وعمان ٤١، والبحرين ٤٣، والأردن ٤٧، وتونس ٦٢، والكويت ٦٥، والسعودية والمغرب ٨٠، والجزائر ٩٢، وجيبوتى ١٠٢، وتأتى مصر فى ذات الترتيب، مع دول: موريتانيا، وزامبيا، ومالاوى، وجزر المالديف!!

ورغم انخفاض ترتيب مصر إلى ١١١ و٩٨ على التوالي عامى ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ من بين ١٨٠ و ١٧٨ دولة، إلا أن درجة مصر على مؤشر الشفافية انخفضت لتبلغ ٢,٨ و ٣,١ على التوالي من ١٠^(١٣٠).

بل ويلاحظ، استقرار المؤشر تقريبا أو انخفاضه، رغم تحسن مستوى مصادقية نتائجه، عند مستوى متدن خلال العشر سنوات الماضية. ففى عام ١٩٩٦

(١٢٩) يركز المؤشر على الفساد فى القطاع العام، ولا يميز بين الفساد الإدارى والفساد السياسى، ويعرفه بسوء استغلال الوظيفة العامة من أجل مصالح خاصة. وتطرحت الاستقصاءات المستخدمة فى إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة بسوء استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية. والخبرة المنعكسة من نتائج المؤشر تستند على إدراك رجال الأعمال ومحلى ممارسات الفساد فى كل من الدول الصناعية والعالم النامى. وتستخدم استقصاءات المؤشر نوعين من العينات، من المقيمين بالدولة محل التقييم، ومن غير المقيمين. ومن الجدير ذكره أن وجهات نظر المقيمين بالدولة متطابقة تماما غالبا مع وجهات نظر الخبراء غير المقيمين بها. ويعتبر المؤشر أداة قياس قوية لإدراك الفساد. ولهذا فقد تم تجربة المؤشر واستخدم على نطاق واسع من قبل المفكرين والمحللين. أما درجة الثقة بالمؤشر فتختلف من بلد إلى آخر، فالدول كثيرة المصادر وقليلة اختلاف المصادر المختلفة فى تقييمها لها -والتي تظهر من خلال مدى ثقة ضيق- تعتبر نتائجها وترتيبها ذات درجة ثقة ودقة عالية. منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٨، <http://www.transparency.org>, accessed at: 13-1-2009.

(١٣٠) درجات مؤشر الشفافية تتراوح بين صفر الذى يعنى الفساد الكامل، و ١٠ الذى يعنى الشفافية المطلقة وانعدام الفساد. فعليا يتراوح مؤشر الفساد بين ٩,٣ فى حالة دول الدنمارك والسويد ونيوزيلندا، و ١ فى حالة الصومال. أى أن مصر بعيدة جدا عن حالة الدنمارك وقريبة جدا من حالة دولة فاشلة هى الصومال!! من ثم، فإن مصر أقرب لحالة الفساد المطلق وانعدام النزاهة منها لحالة الفساد النسبى، وأبعد عن حالتى النزاهة المطلقة والنسبية. وبما أن مصر لا تستحق هذا الموقع لتاريخها وحضارتها وإمكانياتها الحقيقية، فإن الأمر يستحق ثورة شاملة وجادة على الفساد، تفوق ثورة الشعب على الملك. راجع: مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٨ فى عدد من دول العالم، فى: منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٨، <http://www.transparency.org>, accessed at: 13-1-2009.

كان ٢,٨ درجة، وهو ذات المستوى المقدر لمصر عام ٢٠٠٩. وهو الأمر الذى يعنى تدهور حالة الفساد فى مصر خلال الخمس سنوات الماضية، لحكومة أحمد نظيف، رغم الجهود واللجان والخطابات السياسية المتتالية و... الخ.

وتوضح نتائج مؤشر مدركات الفساد للعام ٢٠٠٨ أنّ الفساد وانعدام الشفافية اللذان ما يزالان يشكلان تحدياً أساسياً أمام تنمية منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا برمتها. ولقد اكتسبت مسألة مكافحة الفساد الإدارى بصفة عامة، فى القطاع العام بصفة خاصة، زخماً، باعتباره العقبة الرئيسة أمام التنمية، بدءاً من المغرب ومروراً بمصر، ولبنان، والأردن، والكويت، واليمن. ويمتد هذا الزخم لفلسطين على الرغم من عدم إدراجها فى مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٨.

والأخطر هنا، أنه قد بحثت بعض الحكومات استخدام نتائج استقصاء مدركات الفساد لتحديد أى الدول أولى بالحصول على المعونات. ولكن، لا تشجع منظمة الشفافية الدولية استخدام المؤشر بهذه الطريقة، فالدول التى تم إدراجها بأنها مرتفعة الفساد لا يمكن إسقاطها من المعونات. بل هى على وجه الخصوص فى حاجة إلى المساعدة للخروج من دوامة الفساد والفقر. وإذا ما كان المانحون ينتوون المساعدة فى مشاريع تنموية فى بلدان مرتفعة الفساد، فعليهم التيقظ بوجه خاص إلى إشارات وجود الفساد واتخاذ إجراءات الإشراف المناسبة للحد من الفساد.

وأفاد التقرير السنوى ٢٠٠٩ لمنظمة الشفافية العالمية بأنّ قطر جاءت على رأس الدول العربية من حيث الشفافية (٢٢ عالمياً)، تليها الإمارات (٣٠)، والبحرين (٤٦)، والسعودية (٦٣). وفى المقابل، احتلت مصر والجزائر المرتبة (١٣١)، وهى واحدة من الرتب المتأخرة عالمياً من حيث الشفافية، وفى ذيل القائمة كل من اليمن والعراق والسودان والصومال. أما على الصعيد الدولى، فقد احتلت الدانمارك والسويد وسنغافورة وسويسرا المراتب الأولى من حيث الشفافية المالية والإدارية (١٣٢). كما أن وضع مصر مقارنة بالدول العربية على نفس المؤشر متأخر. إذ تحتل المرتبة ١١ من بين ١٩ دولة عربية شملها المؤشر فى عام ٢٠١٠.

(١٣١) منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٩، <http://www.transparency.org>، accessed at: 13-2-211.

(١٣٢) مايكل جونستون، متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص ٧٩-٩٨.

وتأتى مصر، مع دول أخرى من الشرق الأوسط مثل الأردن والجزائر وسوريا، وأخرى مثل الصين وأندونيسيا وتشاد ونيجيريا وتنزانيا وزيمبابوى، على قمة الدول التى تعانى من متلازمة فساد المسئولين الحكوميين حيث المؤسسات ضعيفة جدا والعمليات السياسية غير ديمقراطية غالبا ويسود حكم الكليبتوكراسيا أو حكم اللصوص؛ بينما تنتشر متلازمة فساد أسواق النفوذ فى الدول القوية مثل النمسا وكندا وألمانيا وبريطانيا وأمريكا والنرويج وهولندا والسويد، وتنتشر متلازمة فساد كارتيلات النخبة فى دول مثل الأرجنتين وبلجيكا وشيلي وإيطاليا وكوريا الجنوبية وبولونيا وأسبانيا وزامبيا؛ وتنتشر متلازمة فساد حكم العائلات والأوليغارشيات فى دول مثل روسيا الاتحادية وألمانيا وكولومبيا وماليزيا والمكسيك والفلبين وفنزويلا والإكوادور^(١٣٣).

٤ . الأسباب الدافعة للفساد الإدارى فى مصر؛

تتنوع أسباب الفساد الإدارى، بين: أسباب قيمية ثقافية مجتمعية؛ ترتبط بغياب الوازع الداخلى المبني على أسس دينية أو عرفية أو وطنية تحض على الورع وتحرى الابتعاد عن موارطن السبهات، أسباب قانونية؛ ترتبط بعدم وجود و/ أو أعمال (دولة) القانون وإنفاذه على أرض الواقع و/ أو عدم الحرفية فى ضبط القوانين وإحكام تشريعها بما يتناسب وواقع القضايا والمشكلات المرتبطة بها التى يتعامل معها،... الخ، وأسباب إدارية؛ ترتبط بالهياكل التنظيمية، وعدم أو ضعف المتابعة والرقابة الداخلية والخارجية والمراجعة المستقلة، وبيئة العمل،... الخ، واقتصادية؛ ترتبط بالتميز فى المرتبات والحوافز فى وقت تعجز فيه معظم المرتبات عن التعامل مع أسعار السلع والخدمات فى السوق، والدعم، وعدم عدالة الأوعية الضريبية،... الخ، وسياسية؛ ترتبط بالانتخابات وضمن الولاء للقيادات السياسية، وعدم ضبط دور الدولة، وضعف دور المجتمع المدنى، بالأساس. وقد تجتمع فى بعض وقائع الفساد جملة من تصنيفات أسباب الفساد الأربعة.

وقد أرجع المستقوصون فى الحالة المصرية، أسباب الفساد الإدارى، إلى: ضعف الأجور ٢٠,٢٪، وارتفاع الأسعار وتكاليف المعيشة ١٣,٢٪، والبطالة ٧٪، وغياب الضمير والوازع الدينى ١٦,١٪، وغياب الضبط الحكومى وضعف المؤسسات ٢٠٪ (١٣٣).

وفى هذا الإطار، يمكن رصد الأسباب الرئيسة التالية لظاهرة الفساد الإدارى:

أ. عدم كفاية وإحكام وتفعيل الضوابط القانونية؛

ومن ذلك عدم التمكن من محاكمة تجار المخدرات والمتاجرين بقوت الشعب والمتلاعبين بائتمانات المواطنين فى البنوك مجرد خطأ فى إجراءات الضبط مثلاً^(١٣٤)، أو لضعف الضوابط القانونية الموجودة فعليا بالقانون. والأغرب أن يُكتفى إزاء عمليات الاستيلاء على المال العام أحيانا، كمكافآت أو أموال البنوك مثلاً، بمجرد رد ما تم سرقة أو الاستيلاء عليه بدون وجه حق، ويتم إقفال ملفات القضايا بالتصالح، مما يعطى الفرصة لتكرار مظاهر الفساد باحتياطات مشددة من ذات الأشخاص أو غيرهم. وعدم قيام مجالس الآباء بالمدارس بالدور المنوط بها من تطوير لعملية التعليمية، يرجع فى جزء من أسبابه لعدم كفاية وإحكام وتفعيل الضوابط القانونية. وإن عدم تمثيل مجالس الآباء لأطراف محورية، مثل الطلبة والمؤسسات المحلية المعنية، من المشكلات الرئيسية التى تضعف من دورها المهم. ويؤدى عدم تفعيل القانون إلى تغييب مؤسسات عوّل المشرع عليها كثيرا لتحقيق التنمية فى مجالات عملها، ومن ذلك تغييب المجلس الأعلى للإدارة المحلية ولجان التخطيط الإقليمى رغم نص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ عليهما للمساهمة فى تحقيق التنمية المحلية، بكل أبعادها، ومنها مكافحة مظاهر وأسباب الفساد الإدارى المستفحل فى المحليات. ويدخل فى هذا السياق، حسم الرشاوى من الأوعية الضريبية للشركات

(١٣٤) ومن الأخطاء الفادحة، التى تؤدى إلى استفحال وتزايد وقائع إساءة استعمال السلطة العامة، الاعتداد بالخطأ فى الإجراءات كمسوغ لبطلان الحكم رغم التأكد من الجرم، أو تسديد قيمة المخالفات كأساس لحفظ التحقيق. وقد أدى ذلك إلى براءة العديد من المجرمين، من موظفى الدولة، رغم اعترافهم بجرمهم والتأكد منه. ومن ثم، فإن الأمر يحتاج إلى مراجعة، ذلك المسوغ الخطير. راجع حول ذلك، مثلاً: حسام الجداوى، خطأ إجراءات الضبط وراء صدور حكم ببراءة القاضى المتهم بالرشوة، الأهرام، ٢٠٠٦/١/٣٠، ص ٢٨؛ محمد عياد، حفظ التحقيقات فى قضية الاستيلاء على أموال هيئة النقل العام، الأهرام، ٢٠٠٦/٧/٣١، ص ٣٢؛ على محمد على، نه لا متناعمهم عن الحضور للشهادة، المحكمة تامر بالقبض على رئيس مباحث المرج ومعاونيه/ لشبهة خطأ فى إجراءات القبض على تجار آثار/، الأهرام، ٢٠٠٦/٨/١٠، ص ٢٣؛ فهى هويدى، فصل فى النهب المغتن، الأهرام، ٢٠٠٦/٩/١٩.

دولية النشاط، بحكم القانون. كما يدخل تحت هذا التصنيف عدم وجود نص قانوني يعاقب الموظف الذى يتسبب، فى عدم حصول بعض المواطنين، أو تأخير حصولهم، على بعض الخدمات التى يستحقونها، ما فى الحالات المماثلة المثبتة بالوثائق، بسبب عدم تحرى حقيقة الأمر، تكاسلا أو جهلا أو خوفا من تحمل المسؤولية.

ب. خلل هيكل الأجور والمرتبات:

ينخفض، بصفة عامة، متوسط دخل المواطن المصرى السنوى من الدخل القومى الإجمالى، ليلبغ ٥,٢٦٩ دولار، مقارنة ب٧,٦٥٨ دولار للمواطن الجزائرى، و٢٥,٨٤٩ للمواطن الإسرائيلى، و٦,٢٠٦ للمواطن الناميبى، و٧,٤٧٦ للمواطن الصينى^(١٣٥). وحيثما تختل موازين النسبة والتناسب العادلة فى توزيع الأجور والمرتبات بين العاملين، فى القطاع الحكومى، حيثما تنتعش فرص تولد ونمو الفساد الإدارى^(١٣٦). فمن الطبيعى جداً، نظرا للطبيعة الشخصية المجبول عليها البشر، أن يستنكر الموظف أن يحصل مديره على مئات الآلاف، بدون سبب مفهوم، فى الوقت الذى لا يكاد يكفيه مرتبه لارتياح وسيلة مواصلات يومية آدمية للتنقل بين موطنى منزله وعمله. فلماذا يحصل مثلاً، وفى المتوسط، ورئيس قطاع الأخبار على ٦٠ ألف جنيه شهرياً^(١٣٧)، وكذا مدير مديرية التربية والتعليم، ولماذا يحصل مدير مديرية الصحة على ٤٠ ألف جنيه شهرياً^(١٣٨)، ولماذا يحصل أمين عام إحدى

UNDP, Human Development Report 2011 , op. cit.,p. 132. (١٣٥)

(١٣٦) لقد حذر القرآن الكريم والسنة النبوية والفكر الإسلامى من عدم الرشادة فى السياسة الأجرية، من حيث المقدار أو من حيث التوقيت الصحيح، وأصر على المحاسبة والمتابعة والشفافية والتطبيق الصارم لمبدأ الخواب والعقاب بما يعد سبقاً على مصطلح الحكمانية والحكم الجيد. وكذلك تناول الإسلام مسألة الحجم الأمثل للعاملين فى الجهاز الحكومى سابقاً فى ذلك مصطلح الـ Downsizing. وقد حذر الإسلام من الزيادة غير المبررة فى العاملين. وراجع فى تأصيل ذلك الفكر المتقدم: د.شوقى أحمد دنيا، شه الدولة والاقتصاد فى الفكر الإسلامى، ورقة بحثية فى إطار المؤتمر العلمى السنوى الحادى والعشرين للاقتصاديين المصريين دور الدولة فى مصر فى ضوء التطورات الاقتصادية المعاصرة، القاهرة، ٢١-٢٣ أكتوبر ١٩٩٩، ص ٣٠، ٣٢؛ د.شوقى أحمد دنيا، القرآن والتنظير الاقتصادى، مصر المعاصرة، عدد ٥١/٤٠٢ (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، يوليو / أكتوبر ١٩٩٨) ص ١٢٣، ص ١٧٠.

(١٣٧) وقت إقالة محمد الوكيل- رئيس قطاع الأخبار الأسبق بالتليفزيون المصرى، من وظيفته بعد ثبوت تهمة تلقى رشاوى.

(١٣٨) صرّح بذلك السيد موسى حسين، وسكرتير عام محافظة ٦ أكتوبر، وقد كان سكرتير عام مساعد محافظة الجيزة. مقابلة شخصية فى رمضان ١٤٢٩ هجرية، سبتمبر ٢٠٠٨.

الأكاديميات التعليمية على نحو ٣٤ ألف جنيه شهريا، ومرتبته الأساسى نحو ٧٣٥ جنيه، مقارنة بأمين عام بنك الاستثمار القومى الذى لا يتجاوز مرتبه فى المتوسط أحد عشر ألف جنيه شهريا، ورئيسها على نحو ٣٠ ألف جنيه شهريا^(١٣٩)، رغم أن مرتبه الأساسى نحو ٧٣٥ جنيه، مقارنة بصغار العاملين وحديثى التوظيف؛ بل كيف يحصل نائب رئيس هذه الأكاديمية لشئون التدريب على أجر متغير يفوق الأجر المتغير لرئيسها، وليصل متوسط راتبه شهريا نحو ٣٧ ألف جنيه شهريا، علما بأن أجره الأساسى نحو ٥٦٠ جنيه، وعلما بأن زميله -نائب أيضا- لا يتجاوز متوسط راتبه ستة آلاف جنيه، رغم أن يحصل على نفس الأجر الأساسى تقريبا. أليس من الأجدر أن يحدث تدرج طبيعى فى المرتبات لكل الموظفين وفقا للترقى فى الدرجات الوظيفية بحيث لا تكون هناك فجوات عظيمة بين الوزراء، ومن شاكلهم، وبقية الستة ملايين موظف^(١٤٠) فى المؤسسات والمصالح الحكومية؟ ثم، لماذا يحدث التباين فى المعاملة الوظيفية بين موظف، على الدرجة الأولى مثلا، فى جهة حكومية وموظف آخر فى جهة حكومية ثانية أو ثالثة، أو يبين موظف فى ديوان عام الوزارة وآخر فى ديوان عام المحافظة أو فى الوحدات المحلية الأخرى، تحت غطاء المكاتب الموازية والمكاتب الفنية والكوادر الخاصة، أليس من الجدر أن تتساوى المعاملة كى لا تنبت بذور الحقد والاعتراب الوظيفى، فإنخفاض وتلاشى الإنتاجية، ومن ثم التماهى فى المصالح الخاصة والفساد الإدارى؟ فما معنى أن يتلقى موظف الدرجة الأولى فى ذات الأكاديمية نحو خمسة آلاف جنيه مرتبا شهريا، ولا يتجاوز مرتب زميله الألف جنيه فى المحليات مثلا، ولا يتجاوز مرتب المدرس الجامعى، بذات الأكاديمية، والمعادل لدرجته، إلا الألف بالكاد؟ بل إن مرتب أقدم موظفى الدرجة الثانية يحصل على نحو ثلاثة آلاف وسبعمائة جنيه، أى نحو ضعف مرتب المدرس الجامعى، المعادلة لدرجته الوظيفية للدرجة الأولى.

(١٣٩) صرح بذلك مراقب الجهاز المركزى للحسابات المسئول عن مراقبة الصرف بالأكاديمية، من الناحية القانونية، تطبيقا للبند الأول من المادة الثانية من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن قانون الجهاز المركزى للحسابات المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨، بعد طلبه بيانا -مكتوبا بخط اليد باستخدام القلم الجاف الأزرق اللون- بمتوسط الأجور التى يتلقاها قدامى موظفى الأكاديمية وحديثى التعيين على الدرجات الوظيفية المختلفة، الإدارية منها والفنية. مقابلة شخصية يوم الجمعة الموافق ٩ يناير ٢٠٠٩، والإثنين ١٢/١/٢٠٠٨.

(١٤٠) تصريح للأستاذ الدكتور أحمد درويش - وزير الدولة للتنمية الإدارية، فى: محمد حبيب، د. أحمد درويش: الرشاوى تعرقل جذب الاستثمارات، المصور، ٢٠٠٨/١٠/٣، ص ١٩.

ذلك بخلاف مرتبات ، مكافآت، مستشارى مجلس الدولة المنتدبين، ومن شاكلهم، لأكثر من لجنة ومؤسسة، والتي لا تقل عن ألف وخمسمائة جنيه فى كل جلسة من جلسات لجان الاثنين، والمتكررة لأربع مرات شهريا، والخاصة بفض المظاريق وتقييم العروض أو التثمين، والتي لا تأخذ من وقتهم فى أقصى التقديرات أكثر من ٤٥ دقيقة، فى حالة شركة مثل الشركة القابضة للتأمين. ويحصل مستشارين منتدبين من مجلس الدولة، فى غير وقت عملهما الرسمى، لإحدى الأكاديميات، على سبعة آلاف جنيه شهريا، كمكافآت لكل منهما نظير حضور اجتماع المستشارين الشهرى^(١٤١). حقا، إنها ظاهرة عامة، وهى ظاهرة قاسية فى ذات الوقت، وسبب رئيسى من أسباب انتشار الفساد فى مجتمعات الدول النامية. وهى ظاهرة قاصرة على المجتمعات النامية دون المتقدمة. وهذه الظاهرة، وإن كانت لا تبرر الفساد الإدارى بطبيعة الحال، وراء عمليات التواطؤ واستغلال السلطة وتسهيل الاستيلاء على مال عام أو التسبب فى هدر فرص الحصول عليه.

ج. ضعف الإمكانيات المادية، وضعف التدريب؛

يؤدى خلل التنمية إلى سوء توزيع مخصصات الموازنة العامة على المستوى القطاعى، بحيث يحظى قطاع على جل التمويل المتاح، وتتسول باقى القطاعات المنح والمعونات، أو يتم اللجوء للقروض لحفظ وجه المواطنين إزاء تلك القطاعات. ومن القطاعات التى باتت متهالكة قطاع المصالح الحكومية، سواء من حيث ضعف الرواتب، وتدنى الإمكانيات المتاحة وظروف بيئة العمل المناسبة لأداء العمل، أو على مستوى مخصصات التدريب لضمان القيام بالواجبات الوظيفية على أكمل وجه ممكن. ومن ثم، باتت المنظمات الحكومية نموذجا يفتقد لتطبيقات مبادئ الحوكمة وقواعدها، لأنها باتت منظمات غير احترافية^(١٤٢). وتكفى الإشارة هنا إلى أن جملة تكاليف البرامج التدريبية الموجهة لنحو خمسة ملايين موظف، لم تتجاوز فى جملتها ٣٢٩١٧١٨٦ جنيه، وتمثلت فى ٢٩٢٧٨١٣٣، و١٠٢٩٨٣، و٢٦١٢٠٧٠ جنيه بالنسبة للعاملين فى: الجهاز الإدارى، والإدارة المحلية، والهيئات الخدمية على التوالى^(١٤٣)، وبمتوسط عام ٦٥،٨٣ جنيه فقط.

(١٤١) صرّح بذلك مراقب الجهاز المركزى للمحاسبات المسئول عن مراقبة الصرف بتلك الأكاديمية. مقابلة شخصية، سبتمبر ٢٠٠٩.

(١٤٢) راجع: د. السيد عبد المطلب غانم، منظمات الخدمات العامة فى إطار مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع، فى: د. سلوى شعراوى جمعة (محرر)، إدارة شئون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١).

(١٤٣) وزارة المالية، الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ص ٤١

د. عدم ضبط دور الدولة وضعف دور المجتمع المدني والأجهزة الرقابية؛

يتم الربط بين إساءة استعمال السلطة العامة في قطاع الأعمال العام، وبين تنامي وتوسع الدور الاقتصادي والسياسي للدولة على نحو غير منضبط، وتجاهل إمكانات الشركاء المجتمعيين في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة^(١٤٤).

ويلاحظ، انتشار الفساد وإساءة استعمال السلطة العامة في الدول النامية، ومنها حالة مصر^(١٤٥)، رغم استناد الإدارة العامة فيها إلى النظم البيروقراطية العقلانية المعاصرة، ووجود تقسيم واضح -لا لبس فيه- بين الحياة والشؤون العامة والخاصة، وتأييد القيم المجتمعية الأساسية -مثل القيم الإسلامية^(١٤٦) والمسيحية في مصر- للإجراءات البيروقراطية التي تؤكد على المعاملة المتساوية المبنية على التطبيق غير المتحيز للقانون. ورغم كل ذلك، يُساء استخدام السلطة العامة، وتنتهك الإجراءات البيروقراطية، والقيم التنظيمية، والقوانين وما شاكلها،

(١٤٤) د. بروس هيلمان؛ د. لورين ندمبارو، الفساد، والسياسات والقيم المجتمعية في تنزانيا: تقييم الإدارة في جهودها لمواجهة الفساد، ترجمة: جوزيف رامز أمين، مختارات المجلة الإفريقية للعلوم السياسية (القاهرة: برنامج الدراسات المصرية الإفريقية بجامعة القاهرة: الجمعية الإفريقية للعلوم السياسية، ٢٠٠٣) ص ٧، ص ص ١٢-١٣.

(١٤٥) ويظهر ذلك جلياً في حالة القاضى الذى يفترض أن يحترم القانون والنظام، فإذا به يخترقه، وعوداً أحياناً. ومثل أساتذة الإدارة العامة الذين يُعيّنون ويُعيّنون بالمخالفة لقواعد الجدارة، ومثل أساتذة السياسات في مؤسسات صنع السياسات الذين يفترض فيهم أن يكونوا قضاة النزاهة في البلاد. وإذا كان للفساد جدوى، فجدواه الحفاظ على النظام مستقراً، حيث أن الجميع أو الغالبية مستفيدون، بشكل أوبآخر، من فساد. وإذا احتج القلة بوجود إنجازات، في الإنجازات التي تصاحب سوء الإدارة والتخبط في السياسات، وتمثل، عموماً، الحد الأدنى الذى يكاد يحفظ ماء وجه النظام من أن يتبخر. وياليت تلك الإنجازات بايادى النظام، وإنما هي، غالباً، بأيدي الأصدقاء والمتفعين. راجع مثلاً: مجموعة البنك الدولي بالقاهرة، نه البنك الدولي يدعم إنتاج الطاقة المستدام، ويقدم الدعم لتخفيض التلوث الصناعى في مصر، والمشروعات الأخرى الحالية، التواصل، مارس ٢٠٠٦، ص ص ٣-٥، ص ٨.

(١٤٦) لقد حذر القرآن الكريم والسنة النبوية من الرشوة ومن الغلول، وشددت السنة على الابتعاد عن الفساد في تشغيل وتعيين الأفراد في الجهاز الحكومي والانتقاد في ذلك للأغراض الخاصة، من مودة أوكراهية، وعدم تحكيم الأمور الموضوعية، من المقدرة والأمانة. وحذر الفكر الإسلامى من عدم الرشادة في السياسة الأجرية، من حيث المقدار أو من حيث التوقيت الصحيح، وأصر على المحاسبة والمتابعة والشفافية والتطبيق الصارم لمبدأ الثواب والعقاب بما يعد سبقاً على مصطلح الحكمانية والحكم الجيد. وكذلك تناول الإسلام مسألة الحجم الأمثل للعاملين في الجهاز الحكومي سابقاً في ذلك مصطلح الـ Downsizing. وقد حذر الإسلام من الزيادة غير المبررة في العاملين. راجع حول ما سبق من رؤية إسلامية، مثلاً: كتاب الخراج لأبو يوسف، وكتاب نصيحة الملوك والأحكام السلطانية للماورى، وكتاب السياسة الشرعية لابن تيمية، وكتاب إغاثة الأمة بكشف الغمة للمقرئى، وكتاب التيسير والاعتبار لمحمد الأسدى. وراجع في تاصيل لذلك الفكر المتقدم: د. شوقى أحمد دنيا، الدولة والاقتصاد في الفكر الإسلامى، مرجع سبق ذكره، ص ص ٣٠، ٣٢؛ د. شوقى أحمد دنيا، القرآن والتظهير الاقتصادى، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٧٠، ١٢٣.

والتوقعات الاجتماعية^(١٤٧). وغالباً ما تستخدم القواعد القانونية ذاتها لتسهيل عمليات إساءة استخدام السلطة، خدمة لمصالح شخصية لا عامة^(١٤٨).

ويرتبط بما سبق، انتفاء معايير الشفافية في إدارة السلطة العامة مقارنة بالدول المتقدمة، مثل: فنلندا، والسويد، والدانمارك، وأيسلندا، والنرويج، وهولندا. وفي ذلك السياق، ربما يمكن التمييز بين وضعية الدول النامية من جانب، ووضعية الدول الديمقراطية والمتقدمة من جانب آخر، من خلال مراجعة الشكل التالي رقم (١).

الشكل رقم (١)

- المستويات الثقافية الخاصة	مصنوفة تطبيقات الفساد بين إعلاء المصالح العامة والشخصية		+ المستويات الأخلاقية
	ب	أ	
	الفساد يتزايد في قمة التنظيمات الإدارية العامة	سيادة واحترام القانون	
	د	ج	
	الفساد للركب على المستوى القاعدي	إساءة استخدام السلطة العامة على مستوى كبار المسؤولين	
	-	+	
	شبكة المصالح الخاصة		

المصدر (بتصرف كبير من قبل الباحث): توكومبي لوموميا كاسونجو، إعادة صياغة مفهوم الدولة بوصفها المحرك الأساسي للتنمية في أفريقيا في ظل العولمة، ترجمة: نهاد جوهر، مختارات المجلة الأفريقية للعلوم السياسية (القاهرة: برنامج الدراسات المصرية الأفريقية بجامعة القاهرة: الجمعية الأفريقية للعلوم السياسية، ٢٠٠٣) ص ١١٨.

(١٤٧) ومن ذلك: فاروق عبد المجيد؛ حسام زايد، استمرار وقف رئيس الشركة القابضة للقاحات، الأهرام، ٧ مايو ٢٠٠٦، ص ٢٦، وعن ذلك: محمد السعدني، كذب العلاج المجاني، الأهرام ١٦ مايو ٢٠٠٦، ص ٧.

(١٤٨) راجع: البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٢: بناء المؤسسات من أجل الأسواق (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ٢٠٠٢) ص ٩٩.

ويوضح الشكل السابق بطبيعة الحال، أن المدخل الأهم لتحجيم الفساد الإدارى هو تطبيق المبادئ الفيدرالية للإدارة العامة (البيروقراطية) بدون تعقيد، وبالاستفادة من النتائج التى انتهت إليها، وأكدت عليها مدارس الفكر الإدارى المتتابعة اللاحقة، الإنسانية- السلوكية، والنظمية، والموقفية، مع التأكيد والدعوى بصفة أساسية على أخلاق حماية المصالح العامة وإعلائها فى مواجهة المستويات النفعية والمصالح الخاصة (الشخصية، والعائلية، ... الخ) فى المستويات الإدارية العليا، والوسطى، والدنيا.

ومن ثم، يعزو عديد من المحللين انتشار الفساد الإدارى فى الدول العربية وضعف تفعيل النزاهة بالمنطقة فى مكافحة الفساد إلى غياب الإرادة السياسية لدى السلطة الحاكمة والطبقة السياسية، مع ضعف أجهزة الرقابة على السلطة التنفيذية، وقوة السلطة الأمنية داخل الأنظمة العربية، وضعف تأثير المجتمع المدنى وسلطة الإعلام^(١٤٩). وقد لعبت السياسة دورها فى تكبيل الأجهزة الرقابية ومنظمات المجتمع المدنى وتقييد حركتها فى رصد ومتابعة وفضح وضبط قضايا الفساد لعقود عديدة، لأسباب مصلحة متبادلة مفضوحة.

وانطلاقاً مما سبق، تؤكد عديد من جهات النظر أن تحكم الدولة فى الاقتصاد والسياسة معاً، واحتكارها لهما بلا تعددية سياسية أو تحرر اقتصادى حقيقين، لم يؤد إلى زيادة الإنتاج أو تحقيق الكفاية أو إطلاق ملكات الإبداع لدى المواطنين فى صالح التنمية^(١٥٠).

ولقد شهد العقد الأخير من القرن العشرين محاولات مترددة داخل الدول النامية لإعادة صياغة دور الدولة، ولكن يبدو أن ميراث الفساد وإساءة استعمال السلطة ما يزال يثقل كاهلها ويحول دون أن تتحرك جدياً نحو تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. وما يزال مفهوم التنمية ملتسبا وغير واضح فى ذهن صناع القرار. فالتنمية ليست هى النمو الاقتصادى، كما أنها ليست مجرد المشروعات الاقتصادية والتقنية أيضاً. بل (التنمية) هى عملية يقوم المواطنون (البشر) من خلالها بإعادة خلق أنفسهم وظروفهم الحياتية، وذلك لتحقيق مستويات أعلى من الحضارة، بناءً على اختياراتهم وقيمهم التى ارتضوها لأنفسهم ومارسوها، وفى إطار ما يمكن أن نطلق عليه المواطنة الواعية.

(١٤٩) رؤية عزمى الشعبى- ممثل منظمة الشفافية العالمية، فى: مؤتمر نه نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد فى القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الاثنين ٥/٧/٢٠١٠ م.

(١٥٠) راجع: د. سعيد النجار، تجديد النظام الاقتصادى والسياسى فى مصر (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٧)؛ البنك الدولى، بناء المؤسسات من أجل الأسواق، مرجع سبق ذكره، ص ص ١١، ١٢.

وعليه، فإن التنمية لابد وأن تكون شاملة ومستدامة، وينبغي أن يقوم بها الأفراد (المواطنون) خدمة لأنفسهم وانتماءاتهم. وإن كان البشر هم الغاية من التنمية، فلا بد أن يكونوا هم أيضاً الوسيلة لتحقيقها^(١٥١).

ولقد حاولت المشروعات القومية التي تمت صياغتها في فترة ما بعد الاستقلال من خلال خصخصة نطاق الدولة، صياغة بعض البرامج التنموية. واستخدمت لذلك الغرض آليات اشتراكية، مثل: تعبئة الموارد الوطنية، وتأميم الممتلكات الخاصة، وإعادة توزيع الثروة، والتعبئة السياسية في اتجاه محدد يحافظ على استقلال الدولة ويكافح الاستعمار وأعوانه داخل البلاد، والخطط الخمسية المركزية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والانتاج والتوزيع من خلال شركات وهيئات الدولة الاقتصادية^(١٥٢).

ولكن، سقطت تلك المشروعات التنموية الطموحة في فخ الجمود وعدم التطوير الإداري والاستمرار في الاكتفاء بسياسة الإحلال محل الواردات. وتزامن مع ذلك أن جيشت الدولة موارد البلاد لخدمة عجلة الحرب والنزاعات التي اضطرت لها، لا لخدمة حركة التنمية الشاملة والمستدامة. وسقطت الدولة في فخ الانحياز لفكر اقتصادي بعينه، كان دافعه سياسياً بالأنساس، دون الالتزام بضوابط تحقق خصوصية واستقلالية وتطور الدولة ومؤشرات التنمية. وكانت سياسة عدم الانحياز التي التزمتها الدول النامية على المستوى العسكري، وأثناء الحرب الباردة، تمثل فرصة ذهبية لنقل وتطوير التكنولوجيات، ومن ثم تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، ولكن لم يحدث ذلك إلا في حالات نادرة، مثل: اليابان، والصين، وكوريا الجنوبية.

(١٥١) راجع : Claude Ake, Democracy and Development in Africa (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1996) P.125 : توكومبي لوموميا كاسونجو، إعادة صياغة مفهوم الدولة بوصفها المحرك الأساسي للتنمية في أفريقيا في ظل العولمة ترجمة: نهاد جوهر، مختارات المجلة الأفريقية للعلوم السياسية (القاهرة: برنامج الدراسات المصرية الأفريقية بجامعة القاهرة: الجمعية الأفريقية للعلوم السياسية، ٢٠٠٣) ص ١١٨، ص ١٢٣ .
(١٥٢) راجع: توكومبي، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٠ .

ومن الواضح أنّ حكومة الثورة فى مصر قد نجحت فى استثمار تلك الفرصة، كما يبدو من مراجعة الطفرة الصناعية التى أمّنت البلاد شرّاً للاحتياج للخارج وقت الأزمات والحروب التى خاضتها مصر خلال عقود الخمسينيات والستينيات والسبعينيات من القرن العشرين.

لكن، لم يكتب لتلك التجربة الرائدة بين دول العالم الثالث أن تستمر، على الرغم من أنها كانت الأشهر والأكثر نجاحاً والأسبق، مقارنة بنجاحات تجارب التنمية الآسيوية اللاحقة عليها^(١٥٣).

وفى ظل ذلك الارتباك السياسى والاقتصادى استفحلت عمليات الفساد وإساءة استخدام السلطة العامة، وموارد الدولة. وتردت وضعية شركات قطاع الأعمال العام لتثقل كاهل الدولة، على عكس دورها الرائد الذى نهضت به وبجدارة فى بداية عهدها لقيادة عملية التنمية.

ولم تفلح سياسة الانفتاح الاقتصادى التى انتهجها السادات فى جذب استثمارات القطاع الخاص المحلى أو الأجنبى، رغم توقيع اتفاقية السلام، نتيجة الفساد وعدم ضبط تطبيقاتها. ومن ثم، استمر العبء الأساسى واقعاً على كاهل الدولة. ويبدو أنّ الحكومات المتتالية لم يكن تدرك حقيقة ذلك؛ لتتجاوز ما تم الوقوع فيه من أخطاء فى خطط التنمية وآليات تنفيذها. واستمر معدل الادخار المحلى ضعيفاً، واكتفت الدولة بالتمويل بالدين المحلى^(١٥٤) وبالمعونات والمنح والقروض

(١٥٣) يبدو أنّ الدولة المصرية قد أجبرت على انتهاز شكل محدد للتنمية الاقتصادية لم تخطط له وما زالت تعاني منه حتى الآن. وبدلاً من البدء فى انتهاز خطط تنموية واقعية وطموحة، يُكتفى بمراجعة تقارير الأداء مرات عديدة لتصدر بشكل أكثر جملاً، ولوبعد عام أو أكثر من موعدها الطبيعى. أوتعالج المفاهيم الاقتصادية، مثل: معدلات البطالة، وحد الفقر، وحجم الاستثمار الأجنبى، بشكل يتوافق مع رغبات المسؤولين لتبدو صورتهم أكثر إنجازاً وأعلى أداءً، ولو اختلف ذلك مع الواقع الفعلى الذى يعاينه المواطن المصرى. ومن ذلك على سبيل المثال تصريح وزير التخطيط (د. عثمان محمد عثمان) بأنّ خط الفقر يبدأ عند جنيه ونصف وليس واحد دولار فى اليوم. وكان من يملك جنيه ونصف يومياً يصبح مواطناً عادياً، يستطيع أن يُلبى احتياجاته الأساسية، ومنها: اللبس، والمأكل، والمشرب، والمسكن والكهرباء، ومراجعة الأطباء عند مرضه، ومرض ذويه، وشراء الأدوية اللازمة للعلاج!!

(١٥٤) حول الاعتماد على أموال التأمينات والدين الداخلى لمواجهة عجز الموازنة العامة. راجع: د. السيد عبد العزيز دحية (الباحث الرئيسى)، إدارة الدين العام المحلى وتمويل الاستثمارات العامة فى مصر، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم ١٥٨ (القاهرة: معهد التخطيط القومى، يوليو ٢٠٠٢) ص ٥، ٢٥؛ خالد سعد حلقى، الدين العام: الأثر على السوقين النقدية والمالية، كتاب الأهرام الاقتصادى، رقم ١٥٢ (القاهرة: مؤسسة الأهرام، أكتوبر ٢٠٠٠)؛ وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١، ص ٢٩، ص ٤٤؛ عبد الفتاح الجبالي، مستقبل أموال التأمينات الاجتماعية، الأهرام، ١٦ يناير ٢٠٠٦، ص ٢٦.

الأجنبية^(١٥٥) بدلاً من التمويل بالتنمية. وتدهور قطاع الأعمال العام، لتجاهل الحكومات المتتالية لإمكاناته الكامنة ومحورية دوره فى التنمية. وما يزال الاستثمار الخاص المحلى والأجنبى ضعيفاً، وغير قادر على قطر التنمية، رغم التوجه نحو النظام الرأسمالى فى إدارة الاقتصاد منذ منتصف سبعينيات القرن العشرين، ورغم البدء فى تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى وسياسات الخصخصة، وفقاً لاتفاقيات التكيف الهيكلى والإصلاح الاقتصادى مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، منذ عقد الثمانينيات من القرن العشرين.

فلم تفلح تطبيقات الاشتراكية^(١٥٦)، ولا تطبيقات الرأسمالية فى تحقيق التنمية، وتفاقت فى ثنابها تطبيقات الفساد ووقائعه، واضطرد معدل نموها مع تطبيق برنامج التكيف الهيكلى والإصلاح الاقتصادى^(١٥٧). وكان القاسم المشترك فى الحالتين، هو عدم ضبط دور الدولة، وعدم القيام على تنفيذ هذا الدور من خلال تفعيل القوانين المنتظمة، وعدم مراعاة الخصوصية الثقافية والدينية. ويستدعى ما سبق، عدم التفريط فى قطاع الأعمال العام، بل تنميته وتدعيمه، وبالأخص منه قطاع حيوى مثل الأدوية، يعانى بين فترة وأخرى من أزمات قاتلة، عانى ويعانى منها المواطن المصرى كثيراً.

وبصفة عامة، فإن قيام الدولة بإنشاء مشروعات اقتصادية على ممتلكاتها، تديرها من خلال موظفيها، هى سياسة مقبولة إسلامياً، طالما أن ذلك كان محققاً

(١٥٥) ويلاحظ أن الدول النامية قد استمرت واستساغت المنح والمعونات واستبدال القروض بالتنمية (!)، وقد بلغ ذلك حدًا باتت معه الجامعات واحداً من المسادين لذلك التوجه، الذى لا يخدم قضية التنمية بشكل حقيقى. وتساند الجامعات ذلك التوجه من خلال نشر فكر، أن المنح مفيدة للتنمية، والمشكلة بصدها تكمن فقط فى إدارتها بالشكل الملائم. وفى الحقيقة، فإن إدارة ذلك المال السهل بالشكل الملائم غير وارد على الإطلاق مع ضعف الذم والنفس البشرية، ومع إبداعات العقل البشرى فى تسويتها بشكل قانونى جداً.

(١٥٦) نادى آدم سميث ومريديه من مفكرى المدرسة التقليدية فى الاقتصاد بعدم تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى؛ لأن تدخلها سبب للفساد والأزمات لاقتصادية وعدم تحقيق التنمية المطلوبة.

(١٥٧) يدور جدل حاد بين فريقين من الاقتصاديين بين ضرورة إصلاح الفساد الذى يسبب انتكاسة لبرامج الاقتصادى، وبين أن الفساد هو نتيجة طبيعية للإصلاحات المطبقة فى الدول النامية. جارى فاتح، إصلاح الفساد أم فساد الإصلاح، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٩١ (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، يوليو ٢٠٠٨) ص ٣٣٣.

لمصلحة عامة، أكثر من غيره من الأساليب^(١٥٨). ولا خير في الخصخصة ما لم تلتزم الدولة في إجراءاتها بضوابط تحفظ على الدولة والمواطنين حقوقهم الماضية والحالية والمستقبلية^(١٥٩). وتوجد تطبيقات عملية وافية للخصخصة في الدولة الإسلامية، ومنها خصخصة أرض الصافية التي كانت تُدر في عهد عمر بن الخطاب سبعة ملايين درهم، ولما خصصت على عهد عثمان بن عفان أصبحت تُدر خمسين مليون درهم، وكان ذلك بنظام الاستغلال والمزارعة والإدارة، وليس البيع. فقد ظلت أرض الصافية واستمرت في ملكية الدولة، وأعاد خصصتها عمر بن عبد العزيز بنظام الاستغلال أيضاً مناصفة وبالثلث وبالعشر^(١٦٠).

وربما يبدو ذلك واضحاً عند مراجعة توجهات البنك الدولي. فعلى الرغم من دعوته لبناء المؤسسات من أجل الأسواق والتوجه نحو الخصخصة، إلا أنه لا ينفى في ذلك الوقت وجود دور فاعل وحيوى للقطاع العام في تحقيق التنمية، مع مراعاة تنفيذ الإصلاحات اللازمة لإقالته من عثرته^(١٦١). كما يؤكد على مراعاة الخصوصية الوطنية عند رسم سياسات تعزيز تنافسية الاقتصادات الوطنية. كما أن الشركات الكبيرة في الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وإسرائيل مملوكة ملكية عامة، وأسهمها موزعة على عدد كبير من الأشخاص ويجرى تداول أسهمها على نطاق

(١٥٨) د. شوقي أحمد دنيا، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥، يقول الإمام الجويني، في غياث الأمم، أما سد الحاجات والخصاصات فمن أهم المهام.. فحق على الإمام أن يجعل الاعتناء بالفقراء من أهم أمر في بابه، فالدنيا بحذافيرها لا تعدل فقر فقير من فقراء المسلمين. ويقول الإمام الشيباني، نقلاً عن المبسوط للرخسيه على الإمام أن يتقى الله في صرف الأموال إلى المصارف، فلا يدع فقيراً إلا أعطاه حقه... وقد يستدعى ذلك أن تُدير الدولة بنفسها بعض المرافق لضمان توفير السلع الأساسية للمحتاجين، والغنائم المهمشة، انطلاقاً من مسؤوليتها تجاههم، وفقاً للعقد الاجتماعي. راجع: د. شوقي أحمد دنيا، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢، ويذكر هنا، أن الديانة الإسلامية، والديانات السماوية الأخرى، قد سبقت توجهات المؤسسات الدولية بالنسبة للحرص على حماية ورعاية فئات المهمشين والأقليات، والمسنين، والأطفال من الأولاد والبنات، والنساء، والمعوقين... الخ؛ وذلك مؤكداً بنصوص واضحة في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة.

(١٥٩) خليفة آدم، حازم الببلاوى: الخصخصة ضرورية.. ولكن بشروط تضمن تحقيق أهدافها، الأهرام، الأحد ٣٠ أبريل ٢٠٠٦.

(١٦٠) راجع: د. شوقي دنيا، الإسلام والتنمية الاقتصادية (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٩) ص ٣٣٩ وما بعدها؛ د. شوقي أحمد دنيا، الدولة والاقتصاد في الفكر الإسلامي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠، ويتوافق مع ذلك التوجه، خبراء عديدون بصدد برنامج الخصخصة المصري. راجع: الخبراء: خصخصة الإدارة الأوفق للتطبيق في مصر وتجارب ناجحة في أمريكا اللاتينية، الأهرام، ٧ مايو ٢٠٠٦، ص ١٦.

(١٦١) ماري شرلي: جون نيليس، إصلاح المشروعات العامة: دروس من التجربة، سلسلة دراسات التنمية الصادرة عن معهد التنمية الاقتصادية التابع للبنك الدولي في عام ٢٠٠١، ترجمة: د. سعاد نايف برنوطي (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٥) ص ٩، ص ٢٤.

واسع في سوق الأوراق المالية. بل، إن البنك الدولي يؤكد على أنّ الإجراءات التحريرية المسرفة في التوسع تحد من فرص الوصول إلى أو تحقيق العدالة^(١٦٣).

ويؤيد علماء الاقتصاد، من جون ماينارد كينز (١٨٨٩، و١٩٤٦) إلى جالبريث حتمية تدخل الدولة لتحقيق التوازن داخل الاقتصاد الوطني وحماية المصلحة العليا للدولة أو المصلحة العامة. فالعرض والطلب في سوق المنافسة الكاملة لا يكفلان باستمرار التقدم والعمالة الكاملة في التوازن الاقتصادي^(١٦٣). ويلاحظ البعض أنّ تطبيق سياسات التعديل (الليبرالية الجديدة) في عدد من بلاد العالم الثالث قد أسفرت عن نتائج غير متوقعة، بعضها عدائي لأهداف التنمية الأصلية^(١٦٤). وإجمالاً، لا غنى لسوق قوية عن دولة قوية نزيهة تقف أمامها ومن ورائها^(١٦٥).

٥. جهود مكافحة الفساد الإداري في مصر:

تتعدد الأجهزة الرقابية في مصر لتزيد عن ٣٣ جهاز وجهة رقابية، منها: الجهاز المركزي للمحاسبات والنيابة العامة والإدارية، ... وغيرها.

وقد أنشأت الدولة المصرية النيابة الإدارية باعتبارها هيئة قضائية مستقلة، بموجب القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ الصادر في مصر. وتشكل الهيئة من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس ومن الوكلاء العامين الأولين والوكلاء النيابة

(١٦٢) البنك الدولي، بناء المؤسسات من أجل الأسواق، مرجع سبق ذكره، ص ٥، ص ١١١، ص ١٢٤.

(١٦٣) جون كينيث جالبريث، تاريخ الفكر الاقتصادي - الماضي صورة الحاضر، ترجمة: أحمد فؤاد بلبع، سلسلة عالم المعرفة، عدد ٢٦١، سبتمبر ٢٠٠٠، ص ١٢، ص ٣٢.

(١٦٤) اليخاندروبيوريس، الليبرالية الجديدة وعلم اجتماع التنمية: نشوء اتجاهات وحقائق غير متوقعة، في: ج. تيمونز روبريريس: أمي هابت، من الحداثة إلى العولمة، الجزء الثاني، ترجمة: سمر الشيشكلي، سلسلة عالم المعرفة، عدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ٢٥٥، و٢٨٠.

(١٦٥) راجع حول دور الدولة: د. المنجي بوغزالة، التخطيط التنموي والقطاع الخاص في الدول ذات الدخل المتوسط والعالي، في: د. صبري حسنين (محرر)، التخطيط الاقتصادي في عصر العولمة (أبوظبي: إدارة البحوث والدراسات بديوان ولي العهد، ٢٠٠٣) ص ١١٧، ص ١٥٣؛ د. جلال أمين، العولمة (القاهرة: دار المعارف، ١٩٩٨) ص ٢٠ وما بعدها؛ د. إسماعيل صبري عبد الله، الكوكبية، مصر المعاصرة (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، يوليو ١٩٩٧)؛ د. فؤاد مرسي، الرأسمالية تجدد نفسها، سلسلة عالم المعرفة، عدد ١٤٧ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والآداب، ١٩٩٠) ص ٩؛ روبرت كارسون، ماذا يعرف الاقتصاديون عن التسعينيات وما بعدها، ترجمة: د. دانيال رزق (القاهرة: الدار الدولية للنشر، ١٩٩٤) ص ٣٠٩؛ مارتين نيل بايلي (وآخرون)، النمو مع المساواة هدف السياسة الاقتصادية للقرن القادم، ترجمة: د. محمد فتحى صقر (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٦) ص ٨١ وما بعدها؛ د. شوقي أحمد دنيا، الدولة والاقتصاد في الفكر الإسلامي، م. س. د.، ص ٦، ص ١٠؛ د. مصطفى السعيد، اقتصاديات السوق والفهم الخاطئ لدور الدولة، جريدة الأهرام، ١٩٩٧/٧/٢١، ص ١٠؛ د. حازم الجبلاوى، التقدم الاقتصادي وحماية التفوق، جريدة الأهرام، ١٩٩٨/٣/٢، ص ١٠.

ومساعدتها ومعاونتها. وتختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخليين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى: إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، وفحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الأعمال فى أداء واجبات الوظيفة، وإجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها، ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن فى أحكام المحاكم التأديبية، وببإشراف الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل^(١٦٦).

وإن دور الجهاز المركزى للمحاسبات يتمثل فى مراقبة الإنفاق العام بمؤسسات الدولة، وتلك التى تساهم فيها، من خلال ممارسة الرقابة المالية بشقيها المالى والقانونى، ورقابة الأداء ومتابعة تنفيذ الخطط التنموية^(١٦٧). ولكن، يلاحظ عدم قدرة الجهاز على إحالة المخالفات إلى التحقيق مباشرة، الأمر الذى يبرر عدم فعالية دوره فى مكافحة الفساد.

ولقد أنشأت الدولة اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة وزير العدل، وتعمل على تفعيل اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقيات الإقليمية الموقعة عليها مصر والخاصة بالفساد^(١٦٨).

(١٦٦) وراجع: ليلى جعفر، الدور الرقابى لهيئة النيابة الإدارية فى ظل التطورات المعاصرة، فى: د. سمير عبد الوهاب (محرر)، قضايا معاصرة فى الإدارة العامة (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١). د. ليلى مصطفى البرادعى، المساءلة فى إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع - دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية، فى: د. سلوى شعراوى جمعة (محرر)، إدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١).

(١٦٧) راجع: مادة ٨، القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ فى شأن الجهاز المركزى للمحاسبات.

(١٦٨) من الغريب أن تطل علينا حكومة ثورة ٢٥ يناير بفكرة إنشاء ذات اللجنة رغم أنها موجودة فعليا!! راجع: هيثم سعدالدين (وآخرون)، لجنة برئاسة الجندى لوضع إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد وقواعد لتطهير المؤسسات، الأهرام، ١٠/٨/٢٠١١، ص ١، لقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء الأسبق (أحمد نظيف) رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ فى ٣/١١/٢٠١٠ بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد يكون من بين اختصاصاتها متابعة تنفيذ مصر لالتزاماتها الدولية الناشئة عن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والعمل على تعزيز التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية واللجان المعنية بمكافحة الفساد والوقاية منه.

كما أن الدولة أنشأت لجنة الشفافية والنزاهة ملحقة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية، فى ٢٠٠٧، تتألف من ٨ أعضاء، من بينهم سكرتير حزب الوفد، وعلى رأسهم وزير الدولة للتنمية الإدارية، وعضوية آخرين حكوميين!!، وذلك تنفيذًا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث حثت الدول على تدعيم منظوماتها الوطنية للنزاهة والشفافية ومحاربة الفساد بهيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية، ووفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني^(١٦٩). وتقرر أن تلعب اللجنة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية دور رسم السياسة والاستراتيجية فيما يخص الجهاز الإدارى إلى جانب التوعية والدراسة والبحث والتواصل مع الأجهزة المختلفة المنخرطة فى المنظومة الوطنية لمحاربة الفساد، بهدف دعم الجهد الوطنى لمحاربة الفساد بمختلف أشكاله ودعم مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة فى الأعمال الحكومية^(١٧٠).

لقد أنشئت لجنة الشفافية والنزاهة، إعمالًا لتوجيهات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(١٧١)، بقرار وزارى من وزير الدولة للتنمية الإدارية. وقد أصدرت اللجنة تقريرين دوريين متتابعين عن حالة الفساد فى مصر بالاعتماد على نتائج الاستقصاءات الدولية بالأساس، وتوصياتها للحد منه ومكافحته^(١٧٢). ويمكن رصد الملاحظات التالية على عمل اللجنة: تفتقد اللجنة للاستقلالية باعتبارها تابعة لوزير الدولة للتنمية الإدارية وغير متوازنة التشكيل؛ ويتعارض ويتداخل دورها مع دور الأجهزة والهيئات الرقابية الأخرى؛ ويقتصر دورها على زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها، دون تنفيذ السياسات المشار إليها فى المادة من الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء؛ وتركز على رصد الفساد بشكل غير محدد أو واضح المعالم، ومن ثم لم تأتى توصياتها محددة أو واضحة. وتعديل هيكل اللجنة ليصبح تحت رئاسة وزير العدل^(١٧٣)، وعضوية

(١٦٩) راجع: قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٧ بتشكيل وتحديد اختصاصات لجنة الشفافية والنزاهة.

(١٧٠) وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير السنوى الأول ٢٠٠٧: إدارة أفضل من أجل خدمة متميزة، ص ١١.

(١٧١) المادة ٦، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٧٢) راجع: وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير السنوى الأول ٢٠٠٧: إدارة أفضل من أجل خدمة متميزة، م. س. د، ص

ص ٥٦-٥٧.

(١٧٣) اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد التى صدر بتكوينها قرار وزارى يحمل رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠، وتضم

ممثلين عن وزارات الخارجية، والداخلية، والعدل، والتنمية الإدارية.

وزارة التنمية الإدارية، لن يُضفى مصداقية إضافية عليها؛ حيث ستدور في فلك السلطة التنفيذية أيضا. كما أنّ هذا التشكيل الجديد لا يلغى لجنة النزاهة والشفافية، وإنما يكرر عملها ويتداخل ويتضارب معها، على نحو يمثل هدرا للمال والوقت، بلا جدوى أو جدية حقيقية. فهي تشكيلات متكررة بصور تختلف فقط أسماؤها، ولم تنجح في تحقيق أهدافها، في ضوء نتائج مؤشر الشفافية الدولية وغيره بشأن الفساد في مصر.

وشهدت مصر إطلاق خط ساخن (رقم ١٩٤ ٦٨) لتلقى شكاوى المواطنين ضمن بوابة الحكومة المصرية في سبتمبر ٢٠١٠، بغرض تدعيم الشفافية وتحديد مواقع الفساد المالي والإداري والقضاء عليه. وتزامن إنشاء الخط الجديد مع صدور تقارير كثيرة من مجلس الوزراء المصري تؤكد انتشار الفساد الإداري في أجهزة الحكومة، وأن ٧٠٪ من المواطنين يتعرضون لوقائع فساد في أغلب قطاعات الحكومة بصفة يومية.

وأطلقت هيئة الرقابة الإدارية الخط الساخن (١٦١٠٠) والبريد الإلكتروني nfo@rekaba.com للإبلاغ عن حالات الفساد الإداري المشتبه فيها.

وتمثل هيئة الرقابة الإدارية أحد أجهزة الرقابة الخارجية التابعة للسلطة التنفيذية، وتمارس مهامها طبقاً للقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، ولها حق الإطلاع والتحفظ على البيانات والمستندات بالجهات، وترفع تقاريرها بنتيجة تحرياتها وأبحاثها ومقترحاتها لرئيس الوزراء / الوزراء والمحافظين وكذا جهات التحقيق المختصة لاتخاذ ما يروونه بشأنها. وهيئة الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء، وتمارس كافة أشكال الرقابة الإدارية والمالية والفنية، وضبط الجرائم الجنائية، وهي المنوط بها مكافحة الفساد الإداري في جمهورية مصر العربية. وقد بدأت الهيئة كقسم للرقابة يتبع النيابة الإدارية عام ١٩٥٨، وأصبحت هيئة مستقلة طبقاً للقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، وصدر قرار بتجميد نشاطها عام ١٩٨٠ ثم أعاد تشكيلها الرئيس السابق عام ١٩٨٢، لممارسة اختصاصاتها.

وتنقسم الجرائم التى التى تختص بها الهيئة أو يتم ضبطها بمعرفة الهيئة إلى قسمين رئيسيين: القسم الأول؛ جرائم تعد اختصاصاً أصيلاً لهيئة الرقابة الإدارية، وتقع جميعها من العاملين بأجهزة الدولة و وحداتها الاقتصادية أو ممن يتعاملون مع هذه الجهات، وتشمل الآتى:

١- جرائم العدوان على المال العام، وتضم: الاختلاس، والاستيلاء وتسهيل الاستيلاء على المال العام، والتربح، والإضرار بالمال العام سواء كان عمداً أو عن إهمال، والغش فى عقود التوريد،

٢- جرائم الإتجار بالوظيفة العامة، وتضم: الرشوة، واستغلال النفوذ، وجرائم التزوير فى المحررات الرسمية، وجرائم الكسب غير المشروع. أما القسم الثانى؛ فيشمل الجرائم يتم ضبطها بالتنسيق مع بعض الجهات، والتى تتولى بدورها وفقاً لإختصاصاتها أعمال الضبط، وتتمثل فى الآتى: التهرب الضريبى، والتهرب الجمركى، وجرائم غسل الأموال، والغش التجارى، والجرائم المتعلقة بالصحة العامة.

وتقوم هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد الإدارى بجمهورية مصر العربية من خلال ممارستها لإختصاصاتها -طبقاً لقانون إنشائها- وتحقيقها للرقابة الوقائية أو المانعة، وضبط جرائم العدوان على المال العام وجرائم الإتجار بالوظيفة العامة. وترتكز هيئة الرقابة الإدارية فى مكافحتها للفساد على ضبط الفساد الذى يقع من بعض كبار المسؤولين التنفيذيين^(١٧٤).

ويُلاحظ بصفة عامة، خضوع الأجهزة الرقابية الخارجية لاعتبارات وتدخلات سياسية، وانها مسئولة أم السلطة التنفيذية، ولا سلطات لأية جهات أخرى -مثل مجلس الشعب- عليها^(١٧٥).

وقامت الدولة بإعادة تعريف دور الحكومة من منفذ إلى واضع للسياسات ومراقب. وتعمل الدولة على تفعيل دور القطاع الخاص لتقديم الخدمات، وتفعيل دور

(١٧٤) هيئة الرقابة الإدارية، الفساد الإدارى، <http://www.rekaba.com/%٢٠الفسادالإدارى..html>

(١٧٥) أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ٨٩-٩٠.

المجتمع المدنى. وقامت الدولة بتبسيط التعريفات الجمركية واختصار دورة العمل للإفراج الجمركى، وتم إصدار قانون الضرائب الجديد واعتماد أسلوب الفحص بالعينة، وهو ما يتوقع ظهور أثره فى قياس المؤشرات. وتم إعداد مشروع قانون الوظيفة العامة الذى يحوى العديد من المبادئ الهامة فى مجال المساءلة والمحاسبة. وتم البدء فى إتاحة المناقصات على الانترنت بالتعاون بين وزارة المالية ووزارة الدولة للتنمية الإدارية. وتم إعداد كتيب ملزم لكل الجهات الحكومية فيما يخص المشتريات الحكومية بالتعاون مع وزارة المالية والبنك الدولى. وتم إعداد قانون جديد للبناء يغير من دورة عمل منح تراخيص البناء. وكان يفترض أن تدفع هذه الإجراءات وغيرها لمحاصرة الفساد الإدارى، دون أن يحدث ذلك على المستوى الواقعى.

ولم تلعب الأجهزة النيابية -المحلية أو التشريعية- دوراً حقيقياً فى مكافحة الفساد الإدارى، رغم طموح ورقى النصوص الدستورية القائمة فى هذا الشأن، من خلال آلية الرقابة على الحكومة وأدواتها، نظراً لسيطرة الحزب الوطنى الكاسح على غالبية مقاعدها^(١٧٦).

ولكن، كل ذلك لم يكن مجدياً لتحجيم ومحاصرة الفساد الإدارى، لأسباب عديدة، منها التالية:

أ. أنها سياسات وبرامج عامة متناثرة وغير متكاملة أو متوازنة، بل ومتعارضة فى أحيان كثيرة، لا تنطوى تحت منظومة فكرية محترفة لبرامج تخطيط وتنفيذ ومراقبة السياسات العامة.

ب. أنها كانت للاستهلاك الإعلامى، أكثر منها لتنفيذ أغراضها، ومن ثم كانت ما تفتأ تتعثر ولا تحقق غاياتها وأهدافها التى سنت من أجلها.

ج. غياب الإرادة السياسية الحقيقية الداعمة لسياسات مكافحة الفساد الإدارى، الذى سطرت التقارير الرقابية وقائعه مستندة للأدلة الدامغة، وحفلت

(١٧٦) د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل، الانتخابات المحلية، وحالة محافظة القاهرة، فى: د. سمير محمد عبد الوهاب (محرر)، تحليل الانتخابات المحلية ٨ أبريل ٢٠٠٨ (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٩).

الصحف المعارضة - والقومية على استحياء - بمظاهره وشواهد، وأكدت تغوله وانتشاره (توغله) مؤسسات استقصاء الرأى الحكومية!!، لأسباب: الانتفاع الشخصى، والإيمان بالدور الوظيفى للفساد الإدارى فى حل مشكلات خلل هيكل الثروة، واعتباره مدخل لتمير ما يرونه من برامج تنموية هى ليست بتنموية حقيقة... إلخ.

وفى ذات الوقت، اتسمت مساهمات المجتمع المدنى بالضعف بصفة عامة. فدور الأحزاب السياسية لم يتجاوز برامجها الحزبية الورقية ليصل للمواطن. والجمعيات الأهلية غلب عليها - بسبب التضيق الأمنى - الطابع الإغاثى، مقابل تساؤل الدور التتموى والدعوى. وبالنسبة للأصوات الضئيلة الدعوية، من الجمعيات الأهلية، فقد غلب عليها مساندة قضايا إدماج النوع وحماية البيئة وحقوق الإنسان بصفة عامة، دون قضية الفساد بصفة عامة، والفساد الإدارى بصفة خاصة. فلم تظهر قضية الفساد بصفة عامة، والفساد الإدارى بصفة خاصة، كقضية نشاط إلافى نهايات عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩^(١٧٧)، كقضية نشاط تحظى بتمويل المؤسسات الدولية، وعبر جمعيات حقوق الإنسان والتنمية والتأهيل السياسى بصفة خاصة، وكجزء من دعم قضية الحوكمة وقيمها^(١٧٨). وبالطبع لم تكن هذه الأصوات لتظهر، داخل الجمعيات الأهلية والمراكز البحثية المتخصصة، لولا توفر التمويل الدولى لبرامج وأنشطة هذه المؤسسات الدعوية، مستغلة مساحة الحرية الضيقة التى أتاحتها النظام للتنفيس عن حالة الكبت والسخط العامة، وتحت ضغط دولى، أمريكى وأوروبى بصفة خاصة.

ولقد لعبت الحركات الاجتماعية السياسية الصاعدة - غير الرسمية، مثل: حركة كفاية، وحركة ٦ أبريل - خلال العقد الأول من القرن الحادى والعشرين دورا كبيرا فى نفوس المواطنين - رغم حداثة نشأتها - وفى مكافحة مظاهر الفساد العام،

(١٧٧) من أوائل المطبوعات التى صدرت فى هذا الشأن. دليل تدريبى بعنوان مكافحة الفساد: الإطار القانونى والتطبيق. الذى أعده أيمن عقيل - مدير مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية لمركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسى DISC، بتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وذلك عام ٢٠٠٨.

(١٧٨) قدمت المؤسسات المانحة الدولية دعما كبيرا للتركيز على قضية الحوكمة والعقد الاجتماعى للتنمية وإدماج الفئات المهمشة داخل مصر، منذ منتصف تسعينيات القرن العشرين، لجمعيات ومركز بحثية متخصصة فى هذا الشأن. ويمكن القول أنه قد كان لهذه الأنشطة دور محورى نحو الدفع لظهور الحركات الاجتماعية السياسية غير الرسمية، ثم للتحوّل النوعى للتركيز على قضية ارتباط النظام السياسى بالفساد بشكل عام، وليس على قضية نزاهة الانتخابات فقط.

من خلال التركيز على مواجهة النظام السياسى على المستوى الكلى باعتباره المؤسس لحالة الخلل العامة التى تسود المجتمع. لقد حركت الحركتان - بصفة خاصة - المياه الراكدة فى الحياة السياسية المصرية، ووجدت تعاطفا كبيرا من الشعب المصرى خاصة، من خلال ربطهما بين حالة الفساد والبؤس العام المستشرى فى المجتمع المصرى، والنظام السياسى القابض على زمام الحكم منذ أكثر من ثلاثين عاما، دون أن يقدم إنجازات حقيقية تمنحه شرعية للبقاء كل سنوات تلك الفترة فى سدة الحكم.

رابعاً: بدائل مكافحة الفساد الإدارى فى مصر

فى إطار واقع ظاهرة الفساد الإدارى التى تعيشها دولة مصر، وأسبابها وأعراضها وتنوع وضعف أدوار الفاعلين فيها، يتمثل الهدف المفترض أن تسع الدولة لإنجازه، خلال الخمس سنوات القادمة التالية، فى: تضييق ومحاصرة فرص الفساد الإدارى، لتصبح ضمن أفضل خمسين دولة على مؤشر إدراك الفساد العالمى، وفى ذهن المواطن المصرى، من خلال إعمال دولة القانون ونشر تطبيقات المنظمات الإدارية الإحترافية وفق مبادئ الحوكمة.

وفى هذا السياق، تتمثل البدائل المتاحة لمكافحة ظاهرة الفساد الإدارى، على ضوء الحالة المصرية، فى:

١- البديل الأول - بقاء الوضع على ما هو عليه:

يعنى بديل بقاء الوضع على ما هو عليه الرضاء عن مسيرة الدولة فى اتجاه حافة الانهيار، الاقتصادى والمجتمعى، وغياب دور المواطن وتجاهل احتياجاته وتطلعاته ومشكلاته، وغياب دولة المؤسسات والقانون، وإعلاء المصالح الشخصية على المصالح العامة، وسطوة النفوذ واستغلال الوظيفة العامة والاتجار بها، وغياب الوازع الأخلاقى، وغياب مفاهيم الحوكمة وإعادة اختراع الحكومة والديمقراطية. إجمالاً، يعنى بديل بقاء الوضع على ما هو عليه استشرى ظاهرة الفساد الإدارى، ومن ثم انهيار الدولة.

٢- البديل الثاني - تطبيق حدود الشريعة الإسلامية:

يقول الله عز وجل: **إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ^(١٧٩)**. فلقد ساوى المولى عز وجل الذين من يسعون في الأرض فسادا بمن يحاربونه عز وجل ورسوله.

وشرع الله عز وجل عقوبات للمفسدين في الأرض، في حال ثبوت الإدانة بالوسائل المختلفة، وتوافرت الظروف المعتادة لتطبيقها، هي:

(١) في الدنيا، تصيبهم وتُلحق بهم الخزي، هي أربعة: أن يقتلوا، أو يصلبوا، أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف، أو ينفوا من الأرض؛

(٢) في الآخرة، عقوبة، هي: عذاب عظيم، واللعنة وسوء الدار. وتطبق الدولة الإسلامية العقوبات الأربعة على المفسدين في الأرض، على هدى من تفسير المفسرين الثقة، وتطبيقات العقوبات في دولة الخلافة الراشدة. فالمصادر الأساسية للحدود والعقوبات في الدولة الإسلامية، تتمثل في: القرآن العظيم، والسنة النبوية الصحيحة، وإجماع الفقهاء، والقياس، وغيرها من الأدلة الإجمالية المبينة في كتب أصول الفقه. وإجمالاً، كل مصادر التشريع الإسلامي مرجعها إلى مصدر واحد، وهو الوحي المنزل على النبي مُحَمَّدٌ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ.

(١٧٩) القرآن العظيم، سورة المائدة، الآية رقم ٣٣، وراجع غيرها من الآيات الكريمة في سور القرآن العظيم التي تحض على منع الفساد ومكافحته وتحض على التقوى والاستنجاد بالله في مواجهة المفسدين، ومنها: الآيات (١٠-١١-٢٠-٢٠٧-٢٠٧-٢٠١) من سورة البقرة، الآيات ١٤ و١٥ و٦٣ سورة آل عمران، والآية ٦٤ المائدة، والآيتان ٥٦ و٨٥ من سورة الأعراف، والآية ٧٣ من سورة الأنفال، والآيات ٤٠ و٨١ و٩١ من يونس، والآية ٨٥ من سورة هود، والآية ١٢ من سورة الحج، والآية ٤ من سورة الإسراء، والآية ٢٢ من سورة الأنبياء، والآية ٧١ من سورة المؤمنون، والآيتان ١٣ و١٤ من سورة النمل، والآيتان ٤ و٨٣ من سورة القصص، والآيتان ٣٠ و٣٦ من سورة العنكبوت، والآية ٤١ من سورة الروم، والآيات ١٥١ و١٥٢ و١٨٣ من الشعراء، والآية ٢٨ من سورة ص، والآية ٢٦ من غافر التي كيف تأخذ المفسد العزة بالإثم ليرى غيره فاسدا وأنه هو المصلح أو هكذا يريد أن يصور لمريديه الوضع، والآية ٣ من سورة العصر التي تحث على التواصي بالحق، الذي هو بمعنى مكافحة الفساد بكل أشكاله، والصبر على التواصي بالحق، رغم ما يتسبب عنه من مشقة وأذى. وإجمالاً، وردت مادة فسد بمشتقاتها في خمسين موضعاً بالقرآن العظيم، تحث جميعها على الإصلاح ونيل الفساد وطرقه وأسبابه. محمد فؤاد عبد الباقي، المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم (بيروت: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٧) ص ٥١٨-٥١٩، وراجع: صبحي عبد الرؤوف عصر، المعجم الموضوعي لآيات القرآن الكريم (القاهرة: دار الفضية للنشر والتوزيع، ١٩٩٠) ص ٥٣٢-٥٣٧.

إذن، فمصدر التشريع والحدود الإسلامية هو الوحي إجمالاً^(١٨٠)، وليست القوانين الوضعية الغربية، الفرنسية أو الأنجلوسكسونية،... إلخ.

ولا يخفى ما فى تطبيق الحدود الإسلامية من أثر إيجابى كبير على مكافحة كل أشكال الفساد الإدارى وتضييق مجال و نطاق حدوثها داخل المجتمع، وعلى نحو يصب فى مصلحة كل أطراف المجتمع المصرى.

ولكن، لا يوجد مجال لتطبيق الحدود فى العصر الحالى، حيث إن ظهور دولة إسلامية تطبق حدود الشريعة الإسلامية، غير ممكن، منذ سقوط الخلافة الإسلامية وقيام الجمهورية التركية العلمانية سنة ١٩٢٤ على يد كمال أتاتورك، فى ظل استعلاء الدول الغربية - التى تمثل الطرف الأقوى عالمياً حالياً - على الدول الإسلامية، وحالة الضعف التى تعيشها الدول الإسلامية، وحالة التغريب التى تعيشها النخب الحاكمة وغالب الشعوب الإسلامية من ميل للعولمة وزخرفها. وقد قال الله عزّ وجلّ فيمن يتنكب عن طريقه، سواء السبيل، فى الآيات ٢٢-٢٤ من سورة القتال (محمد) هَلْ عَسَيْتُمْ إِنْ تَوَلَّيْتُمْ أَنْ تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ وَتَقَطَّعُوا أَرْحَامَكُمْ (٢٢) أُولَئِكَ الَّذِينَ لَعَنَهُمُ اللَّهُ فَأَصَمَّهُمْ وَأَعَمَّى أَبْصَارَهُمْ (٢٣) أَفَلَا يَتَذَكَّرُونَ الْقُرْآنَ أَمْ عَلَى قُلُوبٍ أَقْفَالُهَا .

فالعزة فى طاعة الله، والفساد والإفساد والذلة فى معصية الله، ونتيجته. والفساد الذى ينهى عنه الشرع الإسلامى الحنيف ليس مجرد الرشوة وسرقة المال العام... الخ، وإنما يشمل الإسراف وبخس الناس أشياءهم. يقول عز وجلّ فى سورة الشعراء وَلَا تَطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ (١٥١) الَّذِينَ يَفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ الْآيَتِينَ ١٥١-١٥٢، كما يقول فى الآية ١٨٣ من سورة الشعراء وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْتَسُوا فِي الْأَرْضِ مَفْسِدِينَ. ومن ثم، رفض الغرب - حفاظاً على نفوذه فى المنطقة وفى العالم - صعود قوى إسلامية لسدة الحكم خلال العقدين السابقين، مثل حالة حماس فى فلسطين، وحالة الجماعات الإسلامية - الجبهة الإسلامية للإنقاذ - فى

(١٨٠) وبحث التشريع الإسلامى على قيمة النزاهة التى تؤكد عليها النظم الوضعية منذ عقدين فقط من الزمان. فيرفض التشريع الإسلامى أن يتلقى الهدايا تماماً من العملاء، حتى لا يساء استخدامها، وباعتبارها فى العموم ليست من حقوق الموظفين على العملاء، وأنها سحت وصورة من أبرز صور الفساد الإدارى فى العصر الحالى. فلقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم للصحابى الجليل عبد الله بن نعلبة الأزدى أو الأسدى المعروف بابن اللثبية هلا جلست فى بيت أبيك أو أمك حتى تأتيك هديتك - رواه البخارى ومسلم، حين بعته لياتى بصدقات الزد من اليمن، فجاء بشئ وقال هذا لكم، وهذا لى هدية.

الجزائر في أوائل التسعينيات^(١٨١). وتم التضييق على جبهة الإنقاذ الإسلامية في السودان، مذ وصولها لسدة الحكم بالانقلاب العسكري الذي قاده العميد عمر حسن أحمد البشير أحد كوادر الجبهة الإسلامية القومية بالجيش السوداني في ٣٠ يونيو ١٩٨٩، باعتبارها دولة إسلامية ترعى الإرهاب^(١٨٢). وما كان لحزب العدالة والتنمية ذو الخلفية الإسلامية في تركيا ليصل لسدة الحكم وأن يستمر بها إلا بتأكيده على الحفاظ على أعمدة الدولة العلمانية كما أرساها كمال أتاتورك^(١٨٣). وترصد الدراسة الأمثلة السابقة تديلاً على أن المناخ الدولي يحول دون ظهور الدولة الإسلامية التي تطبق حدود الشريعة الإسلامية الإلهية، وذلك بطبيعة الحال بغض النظر عن حقيقة وطريقة التوجه، على محوريتهما، في كل من التجارب والحالات المشار إليها.

وإن كان العالم الغربي، يقبل حالياً، تحت ضغط من الشعوب المسلمة، بصعود قوى إسلامية لسدة الحكم، مثل حالة حركة النهضة في تونس في انتخابات المجلس التأسيسي في أكتوبر ٢٠١١ بعد ثورة الشعب التونسي على حكم زين العابدين بن علي، إلا أنها تقبلها وفقاً لضوابط القوانين الوضعية لا الإلهية. وتهادن القوى الإسلامية القوى الغربية ونفوذها. فقد قبلت حركة النهضة بضوابط الدولة العلمانية، وأعلنت ذلك في برنامجها الانتخابي. وأكد الرئيس المنتخب محمد مرسي، مرشح جماعة الإخوان المسلمون للرئاسة في مصر، فور إعلان فوزه، أنه مع الدولة

(١٨١) فازت الجبهة في الجولة الأولى من الانتخابات التشريعية في ٢٦ ديسمبر ١٩٩١ بـ ١٨٨ مقعد من أصل ٢٨٠ مقعد هي مقاعد المجلس الشعبي الوطني، وجاء في المركز الثاني جبهة القوى الاشتراكية بـ ٢٥ مقعد، ثم جبهة التحرير الوطنية بـ ١٦ مقعد. وفي ١٢ يناير ١٩٩٢ ألغى الجيش -الذي يحمي الدولة العلمانية- نتائج الجولة الأولى من الانتخابات التشريعية، وفي مارس من ذات العام حظرت السلطات الجزائرية الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وحلت كل المجالس المحلية التابعة لها. راجع: المسار السياسي الحديث في الجزائر، <http://ar.wikipedia.org/>. accessed at: 1/11/2001.

(١٨٢) أكد عمر البشير أن ثورة الإنقاذ الوطني لا تعرف الفصل بين الدين والسياسة، والموضوع غير قابل للنقاش، كما كتب النيل ابو قرون، قيادي بارز بالحركة الإسلامية آنذاك، أن النظام الإسلامي هو الأمل. والأحزاب سبب كوارث السودان والحزبية شرك بالله. راجع: ثورة الإنقاذ الوطني، <http://ar.wikipedia.org/>. accessed at: 1/11/2001.

(١٨٣) هو حزب سياسي تركي يصنف نفسه بأنه يتبع مسار محافظ ليبرالي، معتدل، غير معاد للغرب، يتبنى رأسمالية السوق يسعى لانضمام تركيا إلى الاتحاد الأوروبي يقول البعض أنه ذو جذور إسلامية وتوجه إسلامي لكنه ينفي أن يكون حزبا إسلاميا ويحرص على ألا يستخدم الشعارات الدينية في خطابه السياسية ويقول أنه حزب محافظ ويصنّفه البعض على أنه يمثل تيار الإسلام المعتدل، وهو الحزب الحاكم حالياً في البلاد، يرأسه الآن رجب طيب أردوغان. وصل الحزب إلى الحكم في تركيا عام ٢٠٠٢، تم تشكيل الحزب من قبل النواب المنشقين من حزب الفضيلة الإسلامي الذي كان يرأسه نجم الدين أربكان والذي تم حله بقرار صدر من محكمة الدستور التركية في ٢٢ يونيو / حزيران ٢٠٠١، وكانوا يمثلون جناح المجددين في حزب الفضيلة. راجع: حزب العدالة والتنمية (تركي)، <http://ar.wikipedia.org/>. accessed at: 1/11/2001.

المدنية الوطنية الديمقراطية الحديثة، فيما طالبه حزب التحرير الإسلامى بالحكم بما أنزل الله بدلا من الدولة المدنية الديمقراطية التى تمثل صناعة علمانية أنتجها الغرب...، ويؤكد غيرهم أن كتاب الله وحديث رسول الله كافيان لإدارة شئون البلاد والعباد، ولا حاجة لاستجداء تشريعات الغير التى تختلف وتتصادم مع تقاليدنا وعاداتنا وعقائدنا.

٣- البديل الثالث: إعمال دولة القانون والمؤسسات؛

فى هذا السياق، تتعدد آليات مكافحة الفساد، مع تعدد جهات النظر. ومن الآليات المطروحة: منع تآشيرات أعضاء مجلس الشعب والشورى، وتفعيل دور المجالس الشعبية المحلية، وتفعيل دور المؤسسات المنصوص عليها فى القانون وغير الموجودة فعليا على أرض الواقع، وضبط آليات إعداد الموازنة العامة والحسابات الختامية ومناقشتها، وتفعيل وإنفاذ النصوص القانونية، وإعلان مدونات لقواعد سلوك الموظف العام، ووضع استراتيجية لمكافحة الفساد الإدارى، وملاحقة وقائعه، والكشف عنه وفضحه، وتأثيم الواسطة والمحسوبية^(١٨٤)، والحكمانية، وتفعيل وتطوير وتحديث القوانين المعنية، وتفعيل دور الجهات الرقابية^(١٨٥)، وترشيد الإنفاق الحكومى^(١٨٦). ومن تلك الآليات: تغيير الموقف الاجتماعى من الفساد، وتبسيط الإجراءات، وترشيد الصلاحيات التقديرية، وتحسين نظم الشراء، والرقابة الداخلية، والمساءلة الداخلية، والإرادة السياسية، والمكافأة، وحكم الأكفاء، والشفافية، والتدريب وبناء القدرات، ومدخل شامل لمكافحة الفساد^(١٨٧). بينما ركز تجربة هونج كونج على آلية التوعية المجتمعية بشروط الفساد، وحشد التأييد لمكافحة الفساد باستخدام وسائل الإعلام والدراما التليفزيونية، إلى جانب آلتى: منع الفساد، وعمليات ضبط الفساد، حتى ارتفعت نسبة البلاغات من اشخاص معينين عن وقائع الفساد من ٤٠٪ عام ١٩٧٤ إلى نحو ٧٥٪ عام ٢٠٠٥^(١٨٨).

(١٨٤) راجع: د. صبحى منصور، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإدارى، فى: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد الإدارى والمالى فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٨) ص ١٩٩.

(١٨٥) أمين عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩-٣٥.

(١٨٦) راجع: قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٧٠ لسنة ٢٠٠٨ بترشيد الإنفاق الحكومى، الجريدة الرسمية العدد ٣٢ تابع، ٢٠٠٨/٨/٧.

(١٨٧) عمر ظافر شيخ، الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد فى الباكستان، فى: جمعية الشفافية الكويتية: منظمة الشفافية الدولية، م. س. د.، ص ٥٧.

(١٨٨) إيفالينا ييم، مدخل ثلاثى المحاور للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد: تجربة هونج كونج، فى: جمعية الشفافية الكويتية: منظمة الشفافية الدولية، م. س. د.، ص ٦١-٦٧.

وترى الورقة البحثية، أهمية كل ما سبق من آليات لمكافحة الفساد، إلا أنه يجب في ذات الوقت التمييز بين السبب والعرض في التعامل مع أزمة الفساد. وبالتالي، يجب التركيز على الأسباب الحقيقية الكامنة وراء انتشار الفساد في المجتمع المصري، والتي تكفل مع معالجتها أن تُزيل آثار ومظاهر كل الأعراض الجانبية.

وبعد ثورة ٢٥ يناير، يفترض على الدولة أن تطبق حزمة من الآليات المتكاملة والمتوازنة لمكافحة الفساد الإداري، التي لا تقصى فريقاً دون آخر من برامج التنمية، إلا أكابر أعوان النظام السابق. وفي هذا السياق، فإن استخدام مصطلحات مثل تطهير البلاد ولجنة لإدارة البلاد برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء!! أمر لا يجوز أن يصدر من جانب مؤسسات الدولة. خاصةً، وأن الجميع شركاء في الجرم، بما فيهم من ينتوون أو يحبون أن يقوموا بالتطهير^(١٨٩).

وعلى كل، تتمثل الآليات الموصى بها، للتعامل مع الأسباب التي رصدتها الدراسة لظاهرة انتشار الفساد الإداري في مصر، فيما يلي:

١. الفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة الحزب الحاكم، وقصر فترة الرئاسة على مدتين فقط، كل منها مدته خمس سنوات: حتى تتكافأ الأحزاب السياسية في تنافسها على السلطة السياسية في ضمير المواطن المصري، من خلال أجندة فعالة لمكافحة الفساد الإداري، وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. وقصر فترة الرئاسة على مدتين فقط، يكفل تنشيط الآليات المتاحة للسيطرة على مظاهر الفساد الإداري، حتى ينال المرشح ثقة الناخبين لفترة ثانية من عدمه. ويستلزم ذلك خلق وضمان استقلال وتكامل أدوار حقيقي لا شكلي، يقوده رئيس، أو رأس الدولة أيا ما كانت صفته، بين مؤسسات السلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية المنتخبة والقضائية، بحيث لا تجور إحداها على الأخرين^(١٩٠)، ومغلقة بمشاركة سياسية حقيقية وقوية

(١٨٩) هيثم سعد الدين (آخرون)، لجنة برئاسة الجندي لوضع إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد وقواعد لتطهير المؤسسات، الأهرام، ٢٠١١/٨/٩، ص ١٠ من الغريب أن الحكومة التي تتنادى بالتطهير - وهو مصطلح فح وغريب، يعود لاقتار القرون الوسطى الأوروبية بكل بشاعتها - للمؤسسات، هم من يعينون أذئاب النظام السابق وزراء ومحافظين، وليس منهم من لم ينتفع، من أموال وجنيهاً ذهب وشاليهات وشقق ورئاسة شركات، وعضوية مجالس إدارات ولجان،... الخ، وبالذليل الدامغ، وكان البلاد (مصر) أجديت!!! والغريب أن رئيس الوزراء (شرف) كان أحد أعضاء المجلس الأعلى للسياسات بالحزب الوطني المحلول، وأقيل، أو استقال على حد ادعائه. والجنزوري كان رئيساً للوزراء سابقاً، وقد استفاد من النظام المنحل مثل غيره، ولم يظهر أنه بذل جهداً مهماً في مكافحة الفساد الإداري.

(١٩٠) كل شيء يضع إذا مارس الرجل نفسه أو هيئة الأعيان أو الأشراف أو الشعب نفسها هذه السلطات الثلاث معاً. مونتسكيو، روح الشرائع - الجزء الأول، ترجمة: عادل زعبيتر (القاهرة: اللجنة الدولية لترجمة الروائع الإنسانية - الأونسكو ببيروت بالتعاون مع دار المعارف بمصر، ١٩٥٣) ص ٢٢٩، ص ٢٢٨ - ٢٤٢.

من المواطنين ومؤسسات المجتمع المدنى. يعنى ذلك أن تلعب القيادة السياسية دور رئاسة السلطة التنفيذية النزيهة التى لا تجور على غيرها من السلطات. فالمناح السياسى النزيه داعم قوى لمكافحة مظاهر الفساد الإدارى.

٢. التحول نحو موازنة البرامج والأداء: يكفل التحول من موازنة البنود والاعتمادات إلى موازنة البرامج والأداء التحول من السؤال عن ما تم إنفاقه مقارنة بالمعتمد، إلى السؤال عن جدوى الإنفاق فى تحقيق الهدف من الاعتماد والتخصيص المالى. وسيضع ذلك الأمر الفاسدين، من محترفى تسويد الفواتير فى حرج كبير. فحتى إذا تطابق ما تم إنفاقه مع ما تم اعتماده، سنظل وقائع الفساد شاخصة مع الانحراف عن تحقيق الهدف المخطط. وستضمن البرامج والأداء ضبط الإنفاق العام ضبطاً محكماً، مع توفير اختصاصات وسلطات وبيئة مناسبة ومتوازنة للعمل، على المستويين: القطاعى، والجغرافى. ويجب أن يترامن مع ذلك، تبسيط الإجراءات، ووجود آلية واضحة للإفصاح عن المعلومات والإجراءات والرسوم ...، مع المحاسبة والمساءلة اللصيقة عن المهام فى البرامج الإنمائية المختلفة.

٣. إعادة هيكلة جدول المرتبات والأجور فى المجتمع: إن اختلال هيكل الأجور والمرتبات يمنح شرعية كافية لوقائع الفساد، حيث تأخذ الفاسد، وبالأخص فى حالات الفساد الصغير، العزة بالإثم سنداً فى تنفيذ مفاسده. وإعادة هيكلة الأجور والمرتبات، لتكون عادلة ومتوازنة، وفقاً لمبادئ الدستور، يكفل بإقفال بوابة طالما كانت سنداً للفاسدين فى جرائمهم. وقد يعنى ذلك التوجه التقليل من ظاهرة الجمع بين أكثر من وظيفة وأكثر من مكافأة، وعلى نحو يعزز من الانتماء والولاء والاعتزاز الوظيفى، ويمنع من ممارسات الفساد التى تحط من مكانة المؤسسة -الفساد موظفيها، والذين يغلب عليهم ضعف الانتماء والولاء والاعتزاز الوظيفى- فى نظر المجتمع والمتعاملين معها. ولا يعنى ذلك قتل الطموح الشخصى للعمل والأداء والإنجاز لدى المواطنين، وإنما يعنى مساعدتهم لتركيز جهودهم فى عمل محدد، يمكن أن يستمتعوا بالأداء والابتكار فى إطاره. ولا يعنى ذلك وضع حد أقصى للدخل أو ما يتم تحصيله واكتسابه من مال بالنسبة لكل مواطن، فذلك حتماً غير دستورى.

ولكن، يمكن وضع حد أقصى لراتب الموظف العام^(١٩١)، في كل المؤسسات الحكومية -وبلا تمييز لأي سبب، مثل الاعتماد في التمويل على المنح الأجنبية أو القول بأنها مستقلة وذات طابع خاص- لا يزيد عن ١٤ مثل عن أقل موظف في نفس المسار الوظيفي في الدرجة الوظيفية الثالثة التخصصية، شاملا كل البدلات المحتملة^(١٩٢)، على غرار الحالة الألمانية والدول المتقدمة^(١٩٣)، ولا يزيد عن ٣٠ أو ٣٦ مثل في الوظائف البحثية والرقابية ذات الكادر الخاص والقيادية السياسية. وهذا، بطبيعة الحال، يستوجب أن يكون الحد الأدنى للراتب في كل مسار وظيفي، معقولا مقارنة بغيره، ومقارنة بأعباء المعيشة، ويحافظ على كرامة الموظف وأدميته، كل في درجته الوظيفية. ويجب أن يتزامن مع ذلك تقليل عدد المستشارين والخبراء، وتحديد مكافآتهم الإجمالية من كل المشاركات في اللجان والمهام الحكومية المختلفة الأخرى، بحيث لا تزيد شهريا عن نصف الراتب أو الراتب كاملا الذي يتقاضاه في مؤسسته التابع لها.

وبالنسبة للأوعية الضريبية، يجب ألا تتساوى الشريحة الضريبية لمن تختلف أحجام أو وعيتهم الضريبية. فاستاذ الجامعة، أو الموظف الحكومي المنتدب، الذي يحصل على عشرة آلاف جنيه شهريا، لا يجب أن يتساوى مع من يحصل على خمسين ألف شهريا، ومن يحصل على مئة ألف جنيه أو يزيد شهريا، في الشريحة الضريبية التي يتم المحاسبة على أساسها. فلن يضير الأخير أن تحصل منه ضريبة ١٥٪ أو ٢٠٪ من جملة دخله، خاصة إذا بدأ يدرك عائد هذه الضريبة الإيجابي على المجتمع والخدمات العامة. ونفس الوضع يمكن مراجعته، في حالة المقارنة بين صاحب المنشأة الصغيرة أو المتوسطة أو الكبيرة، شخصا طبيعيا كان أو اعتباريا،

(١٩١) مادة ٢٣، دستور مصر الدائم ١٩٧١.

(١٩٢) قرر مجلس الوزراء المصري -برئاسة الجنزوري- تحديد حد أقصى للدخل في الوحدات الإدارية للدولة ليكون هذا الدخل ٣٥ مثلا!! من الحد الأدنى للدخل المربوط على مستوى الدرجة الثالثة التخصصية في كل جهة على حدة. شريف جاب الله ، مجلس الوزراء يقرر ترشيح الإنفاق الحكومي لتوفير ٢٢ مليار جنيه .. وتأجيل الضريبة العقارية لمدة عام، الأهرام، ٢٠/١٢/٢٠١١، ص ١٠. هذا وقد تفاوت رأى الباحثين في هذا الشأن، وتراوحت رؤى بعضهم بين تحديد الأجر الأقصى بين ١٥ و ٢٠ و ٣٠ و ٣٦ مثل الموظف في الدرجة الثالثة. عزت عبد المنعم، تهامزق تفاوت الأجور، الأهرام، ١/٥/٢٠١١، علا مصطفى عامر، متى يطبق الحد الأقصى للأجور؟، الأهرام، ١٩/١١/٢٠١١.

(١٩٣) نهى الشرنوبى، الشعب يريد وضع حد أعلى للأجور، الأهرام، ٢٣/٤/٢٠١١، ص ١٠.

بالنسبة لجملة ما يتم تحقيقه من صافى أرباح، وحجم الشريحة الضريبية المطبقة. كما إنّ الضريبة التصاعدية، وغير الضاغطة أو غير المحبطة، أو غير الطارئة للاستثمار، مهمة لخلق روافد حقيقية لتمويل الموازنة العامة للدولة.

٤ . مراجعة وضبط، وتفعيل وإنفاذ القانون، وتفعيل دور المؤسسات والتدريب: يكفل وجود الأطر القانونية الملائمة، والتنظيم الدقيق ضمان تدنى مستويات الفساد إلى أدنى حد، وبالتالي إتاحة المزيد من المشاركة الفعالة لجميع الناس في مجتمعاتهم، وتحقيق أقوى النتائج التنموية إضافة إلى تحسين نوعية الحياة للمجتمعات المحلية المهمشة^(١٩٤). حيثما تم إنفاذ القانون، الرادعة أحكامه، سواء أكان قانون الخدمة المدنية / الوظيفة العامة أو غيره، حيثما تخفى وقائع الفساد، وبالأخص منها وقائع الفساد الكبير، حيث لا سند سياسى لفساد يمنع من تطبيق القانون. ويلاحظ فى هذا السياق، أن تطبيق القانون باهظ التكلفة ويتطلب جهازاً قضائياً أميناً^(١٩٥). ويجب أن تعتبر الدولة الفساد عاملاً ذا أهمية، وسبباً كافياً لاتخاذ إجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الإجراءات^(١٩٦). وعلى المشرع أن ينظر فى اتخاذ الإجراءات الكافية لإسقاط الأهلية، بأمر قضائى أو بأية وسيلة مناسبة أخرى، ولفترة زمنية محددة، عن الموظفين العموميين المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة، باعتبارها من أشكال الفساد الإدارى، لمنعهم من القيام بما يلى: تولى منصب عمومى؛ و/ أو تولى منصب فى منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة، بخلاف إسقاط أهلية الوسطاء والمستفيدين. ويتكامل مع ذلك، أن يتم تفعيل دور المؤسسات المجتمعية، وبالأخص منها: المؤسسات النيابية، متمثلة فى مجلسى الشعب والشورى، والمجالس الشعبية المحلية، والمجالس غير المفعلّة على أرض الواقع رغم النص على أدوار فائقة تقوم بها فى متون القوانين، ومنها المجلس الأعلى للإدارة المحلية، ولجان التخطيط الإقليمى المنصوص عليها القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩

Transparency International, CPI 2008- Press Kit (Berlin: International Transpa- (١٩٤)
rency, 2009). p. 3.

(١٩٥) إيغالينا بيم، مدخل ثلاثى المحاور للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد: تجربة هونغ كونغ، فى: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، م. س. ذ.، ص ص ٦١-٦٧.

(١٩٦) راجع: طارق البشرى، مرجع سبق ذكره، ص ص ١١٢-١٢٥.

في شأن الإدارة المحلية؛ ومؤسسات المجتمع المدني^(١٩٧)، متمثلة في: الأحزاب السياسية والمراكز البحثية والمؤسسات الإعلامية والجمعيات الأهلية الدعوية، وتلك التي تقوم على صقل قدرات العاملين الحكوميين وإمكاناتهم. وقد يتطلب الأمر حلول ابتكارية لمعضلة افتقاد الموظف العام للتدريب الكافي، من خلال تفعيل العلاقة مع الجامعات الإقليمية والمراكز البحثية والجمعيات الأهلية - الدعوية والتنموية منها خاصة - لتنفيذ برامج تدريبية متنوعة عامة لموظفي الدولة في كل مركز أو مدينة مصرية، قانونية وإدارية وتوعوية، مرتين شهريا، إلزامية الحضور بعد مواعيد العمل الرسمية، يتبعها تقديم تقارير للرؤساء المباشرين، واجتماعات بشأنها داخل كل مؤسسة لتفعيل تطبيقاتها.

هـ . الفصل بين السياسة وأجهزة الإدارة العامة التنفيذية والرقابية: في جميع دول العالم يكفل وجود المؤسسات الرقابية القوية ضمان تدنى مستويات الفساد إلى أدنى حد، وبالتالي إتاحة المزيد من المشاركة الفعالة لجميع الناس في مجتمعاتهم، وتحقيق أقوى النتائج التنموية إضافة إلى تحسين نوعية الحياة للمجتمعات المحلية المهمة^(١٩٨). ويمثل هذا المدخل جزء من الأسلوب العلاجي لمكافحة الفساد. فيجب التراجع عن التوجيه العام والشفوى لمكاتب هيئة الرقابة الإدارية بالمحافظات، بمراجعة المحافظين في حالات الفساد الإداري المضبوطة، لاتاحة الفرصة لهم للتعامل معها في حدود ستة شهور إلى عام، قبل تحريك الواقعة إلى النيابة العامة^(١٩٩). فحالات الفساد الإداري يجب ألا تترك لعمليات التصالح، والنقل من مواقع العمل إلى مواقع أخرى. فتلك الطريقة في التعامل تنقل الداء من موطن ليصبح سرطانا في موقع وظيفي آخر. فيجب الأخذ وبيد من حديد على يد الفاسدين، وبلا تهاون، أو تدخل، أو توسط للمحافظين، بلا داع. ويجب ضبط عمل المراقبين بشكل احترافي، يبتعد بهم تماما عن شبهة الإنتاج وفق القدرات الشخصية أو الذاتية، وعلى نحو يتيح فرص كثيرة للفاسدين للتأثير عليهم، أو يجعلهم مصدرا

(١٩٧) أنطوان نصرى مسرة، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد المستقبل العربي، العدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ١٢٦-١٤٧.

Transparency International, CPI 2008- Press Kit, op. cit., p. 3. (١٩٨)

(١٩٩) مقابلة شخصية مع أحد رؤساء مجموعات الرقابة الإدارية بإحدى المحافظات (أسيوط) أثار عدم ذكر اسمه، ٢٠٠٨/١٢/٢٨.

للفساد باستغلال مواقعهم الرقابية، كما هو مشاهد فى الواقع المصرى. كما يجب أن تتاح للأجهزة الرقابية سلطة تحويل القضايا مباشرة للتحقيق فيها دون استئذان مسبق من ممثلى السلطة التنفيذية.

وقد يكون من المفيد فى هذا السياق تطوير سلطات هيئة الرقابة الإدارية من خلال منحها سلطة وأدوات واضحة وموسعة لمكافحة الفساد، بتغيير اسمها لتصبح هيئة الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد.

وفى ذات الوقت، يجب أن تكون عمليات الاستقطاب والتعيين وكذا الترقيات فى المناصب العليا فى كل أجهزة الإدارة العامة قائمة على الاحتياجات الفعلية وسياسات تخطيط القوى العاملة ومعايير الجدارة، ومن خلال مسابقات عامة. ويعنى ذلك الإغلاق التام لباب التعاقدات مع مرشحي أعضاء مجلس الشعب والشورى، والذى يثير إحباطات جمّة للناهبين من شباب مصر ممن ليست لديهم ارتباطات مصلحة مع النواب، كما يفتح باباً ضخماً للفساد والرشاوى والهدايا تحت غطاء التبرع لحزب ما أو غيره أو تغطية تكاليف الاتصالات والانتقالات!!! كما لا يجوز أيضاً أن تكون علاقة الأخوة لأحد الوزراء سبباً أساسياً وفارقاً وراء ترقية وتصعيد القيادات الإدارية، حتى ولو لم يسع الوزير لدى المسؤولين لاختيار أخوه، أو تعيين عديله!!.

ويجب أن يقتصر دور السياسة على مراقبة دور أجهزة الإدارة العامة والسعى لتفعيله وتطويره، من خلال استخدام الأدوات البرلمانية المختلفة من أسئلة وطلبات تقصى حقائق واستجابات... وغيرها على مستوى البرلمان، أو أدوات الأسئلة وطلبات الإحاطة على مستوى المجالس الشعبية المحلية، ومن خلال تفعيل الضغط الشعبى كأداة لتفعيل عمليات الإصلاح والتطوير الإدارى.

٦. إنشاء مكتب / جهاز تقصى وتحقيق قضائى مستقل فى شأن ممارسات الفساد: يختص هذا الجهاز المقترح، من خلال عدد من المكاتب والفروع الإقليمية، توافقا مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بتقصى والتحقيق فى ممارسات الفساد، وعلى غرار تجربة سنغافورة المتميزة فى مكافحة الفساد، باعتباره هيئة مستقلة عن

الشرطة والأجهزة الرقابية الأخرى، وتحيل إليه هذه الأجهزة وقائع الفساد التي تتأكد لديها. والأمر لا يقتصر على سنغافورة. ففي فرنسا، توجد: الوحدة المركزية لمحاربة الرشوة و الفساد، واللجنة الوزارية للتفتيش على العقود العامة ومنح امتيازات إدارة المرافق العامة، ووحدة متابعة المعلومات والإجراءات ضد الشبكات المالية غير المشروعة، ولجان أخلاقيات وآداب المهنة (وتضارب المصالح). وفي الأردن، مؤسستان لمكافحة الفساد، هما: اللجنة العليا لمكافحة الفساد التي تأسست عام ومديرية مكافحة الفساد التابعة لدائرة المخابرات العامة، والتي أنشئت عام وفي تونس، ترصد وزارة التجارة والسلطات الرقابية المالية الاحتيال المالى والجرائم الاقتصادية، ولدى وزارة الداخلية فرقة مختصة بملاحقة الجرائم الاقتصادية.

وعلى كل، يقوم الجهاز بالتحقيق فى وقائع الفساد الإدارى. وعلى أن يرأس هذا الجهاز رئيس مجلس إدارة مستقل، بدرجة وزير، يعينه رئيس الجمهورية، بترشيح من مجلس الأعلى للقضاء، ويرفع تقاريره لرئيس الجمهورية للاطلاع، ودعاواه للقضاء للفصل فيها دون الرجوع لرئيس الجمهورية. ويمكن إيجاز دور جهاز مكافحة ممارسات الفساد الإدارى، وليكن هذا اسمه، فى: اتباع سياسات من شأنها مكافحة الفساد فى الجهاز الإدارى للدولة، وتقصى وقائع الفساد الإدارى بأجهزة الدولة، والتحقيق فى سوء استخدام السلطة وممارسات الفساد الإدارى التى يقوم بها المسؤولين الحكوميين، وإرسال التقارير ونتائج التحقيق إلى الجهات التى يتبعها المتهمون بممارسة الفساد مصحوبة بقرارات جزائية ملزمة، ومراجعة منظومات العمل فى الهيئات الحكومية المختلفة وإعادة هندستها بما يعمل على التقليل من ممارسات الفساد، وتقديم مقترحات لمكافحة الفساد فى الجهات المختلفة، وعمل لقاءات مع المسؤولين خاصة الذين يتعاملون مع الجمهور للتأكيد على مبادئ وقيم الشرف والنزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة لمكافحة وتجنب الفساد، والتحقيق فيما يرد إليه من شكاوى تفيد وقوع ممارسات فساد فى أى جهة. وذلك علما، بأن وجهة النظر المقابلة، والتى تتبناها الدولة، تؤكد أنه من غير المطلوب خلق جهة رقابية جديدة؛ إذ أن المنظومة الوطنية المصرية تذخر بالعديد من الجهات التى تقوم

بدور رقابى فى مكافحة الفساد؛ كما أنّ وجود جهة واحدة قد يؤدى الى تضخمها، كما لا يوفر الضوابط المناسبة للرؤية بمناظير متعددة مختلفة.

ومن ثم، يمكن أن تقوم بهذا الدور هيئة الرقابة العامة الإدارية بعد دمجها فى هيئة النيابة الإدارية، بعد تعديل الاسم، وتطوير وتفعيل اختصاصاتهما وفق التداخل مع جهاز النيابة العامة. ويقترح أن تتبع اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد الهيئة العامة للرقابة الإدارية وتحت رئاسة رئيسها بدلاً من وزير العدل. ويقترح، كذلك، ألا تلغى لجنة النزاهة والشفافية، وأن يتم نقل تبعيتها لرئيس الهيئة العامة للرقابة الإدارية، وأن يرأسها نائبه، وأن يغلب على عضويتها الباحثين وممثلى المجتمع المدنى، مع دعوة ممثلى الوزارات المعنية حسبما تفرضه المستجدات.

٧ . حملة إعلامية محترفة ضد الفساد الإدارى: من الضرورى أن يتم تدشين حملة إعلامية مستمرة لمدة عامين على الأقل تشارك فيه كل مؤسسات المجتمع للتثقيف السياسى، من المسجد والمدرسة، إلى الصحف المقروءة والإعلام المسموع والمرئى. ومن الضرورى أن يتم إدماج موضوع مكافحة الفساد ضمن المقررات التعليمية فى المراحل الابتدائية والمتوسطة والثانوية، وفى أكثر من مقرر. ويطلق على ذلك المدخل الأسلوب الوقائى لمكافحة الفساد، ويقوم على أساس توعية المواطنين بظاهرة الفساد وأنواعه والأسباب المؤدية إليه وبالآضرار التى يمكن أن يسببها فى المجتمع ومحاولة علاجها، باستخدام أساليب وأدوات توعية تتفق مع طبيعة الفساد، تخلق رأى عام لمواجهة وضد الفساد.

الخاتمة: النتائج والتوصيات

يمثل الفساد الإدارى أحد أهم معوقات برامج السياسات العامة التنموية فى مصر.

ويمكن رد كل صور الفساد للفساد الإدارى بالأساس. فالفساد الاقتصادى، المرتبط بتسهيل الاحتكار وآثاره، وتسهيل توزيع المنتجات عديمة الصلاحية، والسوق السوداء التى تتاجر بقوت الشعب، وتسهيل الحصول على معلومات اقتصادية دقيقة، وتجاوزات الممارسات والمناقصات والمزادات... الخ.

إنما يرتبط بغياب الدور الإدارى الكفاء والفعال، لأجهزة: حماية المنافسة، وحماية المستهلك، والتموين، والهيئة العامة للخدمات الحكومية، و... الخ.

والفساد السياسى، المرتبط بتواطؤ الشرطة لصالح فريق من المرشحين، وحماية استخدام البلطجة والرشاوى المالية، أو غض الطرف عنها لدى استخدامها من فريق بعينه، أو تسويد البطاقات فى البيوت، أو تجاوز الحدود المالية أو الزمنية للدعاية الانتخابية المنظمة بالقرارات الوزارية المعنية، إنما يرتبط بغياب الدور الإدارى الكفاء والفعال لأجهزة وزارة الداخلية بالأساس.

والتقصير فى أداء واجبات الوظيفة العامة هو أحد تصنيفات الفساد الإدارى.

وكان لغياب الإرادة السياسية المناوئة للفساد الإدارى الدور الفاعل فى تضخم ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر، خلال العقود الأربعة الماضية، منذ نهاية سبعينيات القرن العشرين، واستفحلت بصفة خاصة خلال العقدى الماضيين، وعلى نحو تراجعت به مصر كثيرا عن دورها الحضارى والريادى الإقليمى والعالمى، الذى يفترض لها، وفقا لإمكاناتها.

والدليل على غياب الإرادة السياسية، مما أشارت إليه الدراسة فى متنها، وخلافه، ما يلى: التصنيف المتردى لمصر دوليا فى مؤشرات الفساد والتنافسية منذ أمد طويل، وتزايد أعداد قضايا الفساد سنويا، واضطراد الاهتمام الدولى بمكافحة

الفساد دون أن يحرك ذلك الأمر ساكنا، وتصاعد الضغوط الدولية عاما بعد عام لتحقيق الإصلاحات الداخلية الهيكلية التي تكافح مصادر الفساد، وتطور الأدوات القانونية الدولية التي تكافح الفساد من اتفاقيات ومعاهدات دولية وخلافه، وتصاعد الفئات التي تدخل سنويا تحت شريحة الفقراء ومن يصنفون تحت خط الفقر الدولي، والحوادث الإرهابية منذ تسعينيات القرن العشرين، المظاهرات والإضرابات المتتالية والمدونات المناوئة،... إلخ.

وفى هذا السياق، لقد رفض الشعب المصرى بديل بقاء الوضع على ما هو عليه، فأثرت الثورة والانقلاب على النظام فى ٢٥ يناير ٢٠١١، لمحاولة إنقاذ ما يمكن إنقاذه.

والبديل الثانى لامجال لتطبيقه فى الظروف الدولية والداخلية الراهنة.

ومن ثم، توصى الدراسى بتبنى آليات البديل الثالث، كما حددتها، كمدخل لمكافحة الفساد الإدارى وتضييق الخناق حول منابعه وأسبابه وتجاره.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع المكتوبة باللغة العربية

- الكتب المقدسة؛

١. القرآن الكريم.

- القواميس والمعاجم؛

٢. ابن منظور الأفریقی المصری، لسان العرب - المجلد الثالث (بيروت: دار صادر، ١٣٠٠هـ).

٣. أبو البقاء الحسيني الكفوي، الكليات - مخطوطة، <http://al-mostafa.info/data/arabic/> accessed at: 11/11/2012. depot3/gap.php?file=i003737.pdf

٤. - الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن - الجزء الثاني (د.م: مكتبة نزار مصطفى الباز، د.ت).

٥. بدر الدين محمد بهادر الشافعي - الزركشي، المنتور في القواعد - المجلد الثالث، تحقيق: د. تيسير فائق أحمد محمود (الكويت: وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، ١٩٨٢).

- الوثائق؛

١. القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات.

٢. دستور مصر الدائم ١٩٧١.

٣. قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته.

٤. قرار رئيس مجلس الوزراء الأسبق (أحمد نظيف) رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ في ٣/١١/٢٠١٠ بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد.

٥. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٧٠ لسنة ٢٠٠٨ بترشيح الإنفاق الحكومي، الجريدة الرسمية العدد ٣٢ تابع، ٢٠٠٨/٨/٧.

٦. قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٧ بتشكيل وتحديد اختصاصات لجنة الشفافية والنزاهة.

٧. مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة، اتفاقية مكافحة الفساد، ٩ ديسمبر ٢٠٠٣.

٨. وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ٢٠٠٦/٢٠٠٥.

٩. وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١، ٢٠٠١.

- الكتب:

١. د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل أصول تحليل السياسات العامة (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٩).
٢. د. أحمد عبد الونيس شتا؛ أيمن إبراهيم الدسوقي (محرران)، الحكم الرشيد والتنمية (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية بجامعة القاهرة، ٢٠٠٦) ص ص ٤٠٣، ٤١٥.
٣. د. إسماعيل صبرى عبد الله، لله الكوكبة لله، مجلة مصر المعاصرة (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، يوليو ١٩٩٧).
٤. السالوسى طارق محمود عبد السلام، التحليل الاقتصادى للفساد مع إشارة خاصة للقطاع المصرفى المصرى (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥).
٥. د. السيد عبد العزيز دحية (الباحث الرئيسى)، إدارة الدين العام المحلى وتمويل الاستثمارات العامة فى مصر، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم ١٥٨ (القاهرة: معهد التخطيط القومى، يوليو ٢٠٠٢).
٦. السيد عبد الفتاح، أباطرة الفساد: وزراء ورجال اعمال نهبوا ثروات مصر (القاهرة: دار الحياة للنشر والتوزيع، ٢٠١١).
٧. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مكافحة الفساد فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٩).
٨. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإدارى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩).
٩. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد الإدارى والمالى فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٨).
١٠. بيير لاکوم، الفساد، ترجمة: سوزان خليل (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٩).
١١. د. جلال أمين، العولمة (القاهرة: دار المعارف، ١٩٩٨).
١٢. جون كينيث جالبريث، تاريخ الفكر الاقتصادى- الماضى صورة الحاضر، ترجمة: أحمد فؤاد بلبع، سلسلة عالم المعرفة، عدد ٢٦١، سبتمبر ٢٠٠٠.
١٣. حازم هاشم، صور من الفساد الجامعى (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٤).
١٤. د. حمدى عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة: إدارى- تجارى- سياسى- دولى- منهج نظرى وعملى (الإسكندرية: الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨).

- ١٥ . خالد سعد حلمى، الدين العام: الأثر على السوقين النقدية والمالية، كتاب الأهرام الاقتصادى، رقم ١٥٢ (القاهرة: مؤسسة الأهرام، أكتوبر ٢٠٠٠).
- ١٦ . روبرت كارسون، ماذا يعرف الاقتصاديون عن التسعينيات وما بعدها، ترجمة: د. دانيال رزق (القاهرة: الدار الدولية للنشر، ١٩٩٤) ص ٣٠٩.
- ١٧ . د. سعيد النجار، تجديد النظام الاقتصادى والسياسى فى مصر (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٧).
- ١٨ . د. سلوى شعراوى جمعه (محرر)، تحليل السياسات العامة فى الوطن العربى (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٤).
- ١٩ . د. صبرى حسنين (محرر)، التخطيط الاقتصادى فى عصر العولمة (أبوظبي: إدارة البحوث والدراسات بديوان ولى العهد، ٢٠٠٣).
- ٢٠ . د. صلاح الدين فهمى محمود، الفساد الادارى كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية (الرياض: المركز العربى للدراسات الأمنية والتدريب، ١٩٩٤).
- ٢١ . عبد الخالق فاروق، جذور الفساد الإدارى فى مصر: بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتببات فى مصر ١٩٦٣-٢٠٠٢ (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٨).
- ٢٢ . فريدريك م. شرر، نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادى وتأثره بالابتكار التكنولوجى، ترجمة: د. على أبو عمشة (الرياض: مكتبة العبيكان، ٢٠٠٢).
- ٢٣ . فهمى خليفة الفهداوى، السياسة العامة: منظور كلى فى البنية والتحليل (عمّان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠١).
- ٢٤ . فهمى هويدى، عن الفساد وسنينه (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٦).
- ٢٥ . د. فؤاد مرسى، الرأسمالية تجدد نفسها، سلسلة عالم المعرفة، عدد ١٤٧ (الكويت: المجلس الوطنى للثقافة والآداب، ١٩٩٠).
- ٢٦ . فيكتور هوجو، رسائل وأحاديث من المنفى، ترجمة: أحمد رضا محمد رضا (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٦).
- ٢٧ . كيمبرلى آن إليوت (محرر)، الفساد والاقتصاد العالمى، ترجمة: محمد جمال إمام (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٨) ص ٥١، و٥٢.
- ٢٨ . مارتن نيل بايلى (وآخرون)، النمو مع المساواة هدف السياسة الاقتصادية للقرن القادم، ترجمة: د. محمد فتحى صقر (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٦).

- ٢٩ . ماري شرلي؛ جون نيليس، إصلاح المشروعات العامة: دروس من التجربة، سلسلة دراسات التنمية الصادرة عن معهد التنمية الاقتصادية التابع للبنك الدولي في عام ٢٠٠١، ترجمة: د. سعاد نايف برنوطي (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٥).
- ٣٠ . مايكل جونستون، متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، ترجمة: د. نايف الياسين (الرياض: العبيكان، ٢٠٠٨).
- ٣١ . د. محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٧).
- ٣٢ . منى سالم (وآخرون)، ما بين الفساد والحكم الرشيد- نحو تحقيق العقد الاجتماعي والأهداف الإنمائية (القاهرة: مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠).
- ٣٣ . مونتسكيو، روح الشرائع- الجزء الأول، ترجمة: عادل زعيتر (القاهرة: اللجنة الدولية لترجمة الروائع الإنسانية- الأونسكو ببيروت بالتعاون مع دار المعارف بمصر، ١٩٥٣) ص ص ٢٢٩، ص ص ٢٢٨-٢٤٢.

- دراسات:

- ١ . د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل، الانتخابات المحلية، وحالة محافظة القاهرة، في: د. سمير محمد عبد الوهاب (محرر)، تحليل الانتخابات المحلية ٨ أبريل ٢٠٠٨ (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٩).
- ٢ . أحمد عبد الرحمن الشميمري، مظاهر الانحراف الوظيفي، التدريب والتقنية. العدد، ٥٧، ٢٠١٠ م.
- ٣ . إدريس ولد القابلة، الفساد والشفافية، نواكشوط، ناشري للنشر الكتروني، يوليو ٢٠٠٤.
- ٤ . إسماعيل الشطي، الديموقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤.
- ٥ . د. السيد عبد المطلب غانم، لله منظمات الخدمات العامة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، في: د. سلوى شعراوى جمعة (محرر)، إدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١).
- ٦ . أنطوان نصرى مسرة، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤.
- ٧ . اليخاندروروبورتس، الليبرالية الجديدة وعلم اجتماع التنمية: نشوء اتجاهات وحقائق غير متوقعة، في: ج. تيمونز روبيرتس؛ أيمي هايت، من الحداثة إلى العولمة، الجزء الثاني، ترجمة: سمر الشيشكلي، سلسلة عالم المعرفة، عدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤.

٨. بوللو مورو، الفساد: الأسباب والنتائج، التمويل والتنمية، مارس ١٩٩٨، ص ١٣ .
٩. د. بروس هيلمان؛ د. لورين ندمبارو، الفساد، والسياسات والقيم المجتمعية فى تنزانيا: تقييم الإدارة فى جهودها لمواجهة الفساد، ترجمة: جوزيف رامز امين، مختارات المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، القاهرة، برنامج الدراسات المصرية الإفريقية بجامعة القاهرة؛ الجمعية الإفريقية للعلوم السياسية، ٢٠٠٣ .
١٠. توكومبى لوموميا كاسونجو، إعادة صياغة مفهوم الدولة بوصفها المحرك الأساسى للتنمية فى أفريقيا فى ظل العولمة، ترجمة: نهاد جوهر، مختارات المجلة الإفريقية للعلوم السياسية (القاهرة: برنامج الدراسات المصرية الإفريقية بجامعة القاهرة؛ الجمعية الإفريقية للعلوم السياسية، ٢٠٠٣).
١١. جارى فاتح، إصلاح الفساد أم فساد الإصلاح، مصر المعاصرة، العدد ٤٩١، القاهرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، يوليو ٢٠٠٨ .
١٢. جمعية الشفافية الكويتية؛ منطفة الشفافية الدولية، فعاليات مؤتمر الكويت للشفافية، الكويت، ١٣-١٧ يناير، ٢٠٠٧ .
١٣. د. حسن نافعة، الفساد والحكم الصالح فى البلاد العربية: الحول والمعالجات - دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية فى مكافحة الفساد، المستقبل العربى، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤ .
١٤. د. شوقى أحمد دنيا، الدولة والاقتصاد فى الفكر الإسلامى، ورقة بحثية فى إطار المؤتمر العلمى السنوى الحادى والعشرين للاقتصاديين المصريين دور الدولة فى مصر فى ضوء التطورات الاقتصادية المعاصرة، القاهرة، ٢١-٢٣ أكتوبر ١٩٩٩ .
١٥. القرآن والتنظير الاقتصادى، مصر المعاصرة، عدد ٤٥١/٤٥٢ (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، يوليو/أكتوبر ١٩٩٨).
١٦. طارق البشرى، دور مؤسسات الدولة فى مكافحة الفساد، المستقبل العربى، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤ .
١٧. عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها: إطار لفهم ظاهرة الفساد فى الوطن العربى ومعالجتها، المستقبل العربى، العدد ٣٠٩، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر ٢٠٠٤ .
١٨. د. عبد الله بن حاسن الجابرى، الفساد الاقتصادى: أنواعه وأسبابه وآثاره وعلاجه، ورقة علمية مقدمة للمؤتمر العلمى الثالث للاقتصاد، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، د.ت.

١٩. ليلى جعفر، الدور الرقابى لهيئة النيابة الإدارية فى ظل التطورات المعاصرة، فى: د. سمير عبد الوهاب (محرر)، قضايا معاصرة فى الإدارة العامة (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١).
٢٠. د. ليلى مصطفى البرادعى، المساءلة فى إطار مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع - دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية، فى: د. سلوى شعراوى جمعة (محرر)، إدارة شئون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١).
٢١. د. محمد سعيد العمور، مظاهر الفساد فى النشاط الاقتصادى بدول مجموعة سى. دى. أو - الواقعة فى غرب أفريقيا - الإسلامية، ورقة علمية مقدمة للمؤتمر العلمى الثالث للاقتصاد، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، د.ت.
٢٢. محمد حمود حسن، الشفافية ومكافحة الفساد الإدارى، المؤتمر السابع للقادة الإداريين، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، ٢٦-٢٨ نوفمبر ٢٠٠٧ م.
٢٣. د. محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته فى الوطن العربى، المستقبل العربى، العدد ٣٠٩، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر ٢٠٠٤.
٢٤. الفساد ومعايير، المستقبل العربى، العدد ٣٠٩، نوفمبر ٢٠٠٤.
٢٥. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، فعاليات مؤتمر تعزيز الشفافية والنزاهة فى مجال الإدارة المالية، القاهرة، فندق هيلان شبرد، ١٣-١٤ يناير ٢٠٠١.
٢٦. د. نواف سالم كنعان، الفساد الإدارى والمالى: أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، الشريعة والقانون، العدد ٣٣، يناير ٢٠٠٨.

- التقارير:

١. الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين - الجهاز المركزى للمحاسبات، التقرير الدورى عن نتائج فحص أعمال شئون العاملين لوحدات الإدارة المحلية من ١/٧/٢٠٠٦ حتى ٣٠/٦/٢٠٠٧ - الجزء الثانى (القاهرة: الجهاز المركزى للمحاسبات، ٢٠٠٨).
٢. التقرير الدورى عن نتائج فحص شئون العاملين لوحدات الجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة الخدمية عن المدة من ١/١/١٩٩٤ حتى ٣١/١٢/١٩٩٤ (القاهرة: الجهاز المركزى للمحاسبات، مايو ١٩٩٥).
٣. البنك الدولى، تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٢: بناء المؤسسات من أجل الأسواق (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ٢٠٠٢).

٤ . لجنة الشفافية والنزاهة - وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير السنوى الثالث: تعزيز جهود الشفافية والنزاهة، ٢٠١٠ .

٥ . التقرير الثانى للجنة النزاهة والشفافية: أولويات العمل وآلياته، أغسطس ٢٠٠٨ .

٦ . التقرير الأول للجنة النزاهة والشفافية، أغسطس ٢٠٠٧ .

٧ . المجلس الوطنى المصرى للتنافسية، تقرير التنافسية المصرية ٢٠٠٥ (القاهرة: المجلس الوطنى المصرى للتنافسية، ٢٠٠٦).

٨ . تقرير التنافسية المصرية ٢٠٠٤ (القاهرة: المجلس الوطنى المصرى للتنافسية، ٢٠٠٥).

- الأدلة التدريبية:

١ . أيمن عقيل، مكافحة الفساد: الإطار القانونى والتطبيق (القاهرة: مركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسى، ٢٠٠٨).

٢ . مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، الدليل التدريبى لمكافحة الفساد للمنظمات غير الحكومية، ٢٠٠٩ .

الرسائل العلمية:

١ . شروقى محترف، الصفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها فى قانون الفساد، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر ٢٠٠٥-٢٠٠٨، الجزائر، ٢٠٠٨ .

٢ . عماد الدين إسماعيل مصطفى، ظاهرة الفساد الإدارى فى الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة، رسالة ماجستير فى الإدارة العامة غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، ٢٠٠٣ .

٣ . يوسف سلمان أحمد الريمى، الفساد الإدارى فى الجامعات اليمنية الحكومية: أنماطه وعوامله، رسالة ماجستير فى التربية غير منشورة، جامعة صنعاء، كلية التربية، ٢٠١٠ .

- المقالات:

١ . أحمد الكردى، الفساد الإدارى، <http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/topics/>, accessed at: 4/11/2011. 67675/posts/277355

٢ . الخبراء: خصخصة الإدارة الأوفق للتطبيق فى مصر وتجارب ناجحة فى أمريكا اللاتينية، الأهرام، ٧ مايو ٢٠٠٦، ص ١٦ .

٣ . جون د. سوليفان، أدوات سياسية لمكافحة الفساد، خبرات عالمية، العدد ١٣، واشنطن، غرفة التجارة الأمريكية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، د.ت.

- ٤ . د. حازم الببلاوى، التقدم الاقتصادى وحماية التفوق، جريدة الأهرام، ١٩٩٨/٣/٢، ص ١٠،
- ٥ . حسام الجداوى، خطأ إجراءات الضبط وراء صدور حكم ببراءة القاضى المتهم بالرشوة، الأهرام، ٢٠٠٦/١/٣٠، ص ٢٨ .
- ٦ . حمدى حمادة، إهدار المال العام فى مؤسسة الأهرام: عمولات الكبار وصلت إلى أكثر من ٣ ملايين جنيه، وشراء ٥ ساعات بمليون و ٥١ ألف جنيه لمن؟...، الوفد، الخميس ٢٧/٧/٢٠٠٦، ص ٧ .
- ٧ . خالد أبوالعز، تأييد أمر النائب العام بالتحفظ على أموال ٤ مسئولين بشركة الكيماويات بتهمة تسهيل الاستيلاء على المال العام المرتبط بالتزوير والترجيح (١٤ مليون جنيه) والإضرار العمدى بالمال العام، الأهرام، ٢٠٠٥/٣/١، ص ١٣ .
- ٨ . ، فى قضية الفساد بشركة الحديد والصلب: السجن المشدد ٢٤ سنة لرئيس مجلس إدارة الشركة و٣٠ عام لرجل الأعمال حاتم الهوارى، الأهرام، ٢٤ مايو ٢٠٠٦، ص ٢٨ .
- ٩ . خليفة أدهم، حازم الببلاوى: الخصخصة ضرورية.. ولكن بشروط تضمن تحقيق أهدافها، الأهرام، الأحد ٣٠ أبريل ٢٠٠٦ .
- ١٠ . شريف جاب الله ، ش مجلس الوزراء يقرر ترشيح الإنفاق الحكومى لتوفير ٢٢ مليار جنيه .. وتأجيل الضريبة العقارية لمدة عام، الأهرام، ٢٠/١٢/٢٠١١، ص ١ .
- ١١ . عبد الحافظ الصاوى، الفساد بمصر يتحدى المؤسسات والنظم والقوانين، <http://www.aljazeera.net/Mob/Templates/Postings/eBusinessDetailedPage.aspx?GUID=761FB120-DDE7-479C-8196-66450F34E01A>. accessed at: 3/11/2011.
- ١٢ . عبد الرؤوف خليفة، المستشار تيمور مصطفى: لن نستطيع التصدى للفساد الوظيفى... الأهرام، الجمعة، ٢٩ يونيو ٢٠١٢، ص ٤٢ .
- ١٣ . عبد الفتاح الجبالي، مستقبل أموال التأمينات الاجتماعية، الأهرام، ١٦ يناير ٢٠٠٦، ص ٢٦ .
- ١٤ . عبده مباشر، مال سايب الأهرام، ٢٠٠٦/٨/٢ .
- ١٥ . عزت عبد المنعم، مازق تفاوت الاجور!، الأهرام، ١/٥/٢٠١١ .
- ١٦ . عزيز صدقى، مبارك يرعى الفساد بالصمت أو بالمشاركة، الكرامة، الثلاثاء ١٨/٧/٢٠٠٦، ص ١ .
- ١٧ . علا مصطفى عامر، متى يطبق الحد الأقصى للأجور؟، الأهرام، ١٩/١١/٢٠٠١ .

- ١٨ . على محمد على، لامتناعهم عن الحضور للشهادة، المحكمة تأمر بالقبض على رئيس مباحث المرج ومعاونيه / لشبهة خطأ فى إجراءات القبض على تجار آثار/، الأهرام، ١٠/٨/٢٠٠٦، ص ٣٣.
- ١٩ . فاروق عبد المجيد؛ حسام زايد، استمرار وقف رئيس الشركة القابضة للقاحات، الأهرام، ٧ مايو ٢٠٠٦، ص ٢٦.
- ٢٠ . فهمى هويدى، فصل فى النهب المقنن، الأهرام، ١٩/٩/٢٠٠٦.
- ٢١ . مجموعة البنك الدولى بالقاهرة، البنك الدولى يدعم إنتاج الطاقة المستدام، ويقدم الدعم لتخفيض التلوث الصناعى فى مصر، والمشروعات الأخرى الحالية، التواصل، مارس ٢٠٠٦، ص ص ٣-٥، ص ٨.
- ٢٢ . محمد السعدنى، أكذوبة العلاج المجانى، الأهرام ١٦ مايو ٢٠٠٦، ص ٧.
- ٢٣ . محمد حبيب، د. أحمد درويش: الرشاوى تعرقل جذب الاستثمارات، المصور، ٣/١٠/٢٠٠٨.
- ٢٤ . محمد عياد، حفظ التحقيقات فى قضية الاستيلاء على أموال هيئة النقل العام، الأهرام، ٣١/٧/٢٠٠٦، ص ٣٢.
- ٢٥ . محمد عياد، بأمر النائب العام: التحفظ على أموال رئيس شركة دمياط لتداول الحاويات لإهداره ٢٠ مليون دولار، الأهرام، ٢٦ مايو ٢٠٠٦، ص ١٢.
- ٢٦ . د. مصطفى السعيد، اقتصاديات السوق والفهم الخاطى لدور الدولة، جريدة الأهرام، ٢١/٧/١٩٩٧، ص ١٠.
- ٢٧ . مصطفى الفقى، الفساد الإدارى والمالى بين السياسات والإجراءات، منتدى الحرية الاقتصادية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، غرفة التجارة الأمريكية، ٢٠٠٣، [http://www.cipe-](http://www.cipe-accessed at: 3/11/2011.arabia.org/files/html/art0900.htm)
- ٢٨ . منى مذكور، استخسروا الدواء المجانى فى الغلابة ووضعوها ثمنه فى جيوبهم، جريدة الأسبوع، العدد ٤٣٨، ١٥/٨/٢٠٠٥، ص ١٥.
- ٢٩ . نصر القفاص، الطفل المعجزة /بمكتب وزير السياحة/، الأهرام، ٢٠/٧/٢٠٠٦، ص ٨.
- ٣٠ . نهى الشرنوبى، الشعب يريد وضع حد أعلى للأجور، الأهرام، ٢٣/٤/٢٠١١، ص ١٠.
- ٣١ . هيثم سعدالدين (وآخرون)، لجنة برئاسة الجندى لوضع إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد وقواعد لتطهير المؤسسات، الأهرام، ٩/٨/٢٠١١، ص ١.

- المقابلات الشخصية:

- ١ . مقابلة شخصية مع أحد أصحاب العقارات، خلف المحكمة الدستورية العليا بالمعادي!!!، ١٣ مارس ٢٠٠٩ .
- ٢ . مقابلة شخصية مع أحد أصحاب مخابز العيش المدعم بمنطقة حدائق المعادي، الجمعة ٣٠/١/٢٠٠٩ .
- ٣ . مقابلات شخصية مع بعض أصحاب مخابز العيش المدعم، وغيرهم من المواطنين، ٢٠١٠/٢٠٠٩ .
- ٤ . مقابلة شخصية مع أحد رؤساء مجموعات الرقابة الإدارية بإحدى المحافظات (أسيوط) أثر عدم ذكر اسمه، ٢٨/١٢/٢٠٠٨ .
- ٥ . مقابلة شخصية مع أحد سائقي سيارات النقل العاملة بمحاجر منطقة طرة الصناعية، القاهرة، ٩ يناير ٢٠٠٩ .
- ٦ . مقابلة شخصية مع أحد موظفي إدارة المشتريات والمخازن المسئولين عن تفتيش وجرد مخازن مضبوطات شرطة المرافق بديوان عام محافظة القاهرة، ٢٨/١٢/٢٠٠٨ .
- ٧ . مقابلة شخصية مع أ.د. عمرو فتح الله عبد الرحمن، أستاذ بكلية الطب - جامعة مصرية، استشاري السمعيات بمستشفى الملك عبد العزيز، الطائف، السعودية، ١٥/٧/٢٠١١ .
- ٨ . مقابلة شخصية مع السيد موسى حسين، سكرتير عام محافظة ٦ أكتوبر، وقد كان سكرتير عام مساعد محافظة الجيزة، رمضان ٢٩هـ ١٤٢٩ هجرية، سبتمبر ٢٠٠٨ .
- ٩ . مقابلة شخصية مع مراقب الجهاز المركزي للمحاسبات المسئول عن مراقبة الصرف بالأكاديمية، من الناحية القانونية، يوم الجمعة الموافق ٩ يناير ٢٠٠٩، والإثنين ١٢/١/٢٠٠٨ .
- ١٠ . مقابلة شخصية مع مراقب الجهاز المركزي للمحاسبات المسئول عن مراقبة الصرف بتلك الأكاديمية، سبتمبر ٢٠٠٩ .

- أخرى:

- ١ . المسار السياسي الحديث في الجزائر، <http://ar.wikipedia.org/>، accessed at: 1/11/2001.
- ٢ . المستشار تيمور فوزي مصطفى كامل - رئيس هيئة النيابة الإدارية برنامج مصر النهاردة، التلفزيون المصري، الثلاثاء ٢٧ مارس ٢٠١١ .
- ٣ . ثورة الإنقاذ الوطني، <http://ar.wikipedia.org/>، accessed at: 1/11/2001.

- ٤ . حزب العدالة والتنمية (تركيا)، <http://ar.wikipedia.org/>، accessed at: 1/11/2001.
- ٥ . شبكة مصر الآن، النيابة الإدارية: مصر شهدت ٦٨ ألف قضية فساد إداري خلال ٢٠١٠، http://www.misraalan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3462:---68---2010-&catid=60:accidants&Itemid=123.
- ٦ . معاشات حية مباشرة للباحث في جامعة القاهرة.
- ٧ . ملاحظات الباحث لدى مروره المتكرر على منفذ جمركي ببورسعيد، ٢٠٠٧/٢٠٠٩ .
- ٨ . هيئة الرقابة الإدارية المصرية، تعريف الفساد الإداري، <http://www.rekaba.com/>، الفساد ٢٠% الإداري، <http://www.rekaba.com/>، accessed at: 3/11/2011 .
- ٩ . هيئة الرقابة الإدارية المصرية، الجرائم التي تختص بها الهيئة، <http://www.rekaba.com/>، الجرائم ٢٠% التي تختص ٢٠% بها، ٢٠% الهيئة، <http://www.rekaba.com/>، accessed at: 3/11/2011 .
- ١٠ . هيئة الرقابة الإدارية، الفساد الإداري، <http://www.rekaba.com/>، الفساد ٢٠% الإداري، <http://www.rekaba.com/>.

ثانياً: المراجع المكتوبة باللغة الإنجليزية

- Books:

1. Birgit Pech, Preventing Corruption in Public Administration at the National and Local Level- A Practical Guide (Berlin: Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, 2005) .
2. Claude Ake, Democracy and Development in Africa (Washington D.C. : The Brooking Institution, 1996).
3. Daniel Maxwell (et. al.), Preventing Corruption in Humanitarian Assistance (Berlin: Transparency International, 2008).
4. George B. N. Ayittey, Africa Betrayed (New York: St. Martin's Press, 1992).
5. OECD, Fighting Corruption: What Role for Civil Society? The Experience of the OECD (Paris: OECD, 2003).
6. Patrick J. Dobel, Public Integrity (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999).
7. Susan Rose-Ackerman (ed.), International Handbook on The Economics of Corruption (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2006).
8. Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

* Studies:

1. Ari Salminen (et. al.), "The Control of Corruption in Finland", Administra_le Si Management Public, Faculty of Public Administration, University of Vaasa, Finland, 9/2007.
2. D. Osterfeld, "Corruption and Development", Journal of Economic Growth, v. 13. N. 3, 1989.
3. David Fleisher, "Attempts at corruption control in brazil: congressional investigations and strengthening internal control", Washington Latin American political science association, 29 September 1995.
4. Jon S.T. Quah, "Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt", Asian Review of Public Administration, vol. 11, no. 2, 1999.
5. Lant Pritchett; Getta Sethi, "Tariff Revenue and Tariff Reform: Some New Facts", World Bank Economic Review, Vol. 8, No. 1, 1994.

6. Luigi Manzetti; Charles Blake, "market reform and corruption in Latin American: new means for old ways", International Political Economy, Vol. 3, no. 4, 1996 .
7. M. Johnston, "What can be done about entrenched corruption?", A presented Paper to the 9th annual banal conference on "Development Economics", wachington Dc., World Bank, 30 April- 1 May 1997.
8. Mark Levin; Georgy Satarov, "Corruption and Institutions in Russia", European Journal of Political Economy, vol. 16, no. 1, 2000.
9. Moshe Maor, "Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective", Governance, vol. 17, no. 1, 2004.
10. Paolo Mauro, "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research", Finance & Development, no. 3, 1998.
11. Paolo Mauro, "Corruption and Growth", Quarterly Journal of Economic-
sno. 110, 1995.
12. Peter Larmour; Manuhua Barcham, "National Integrity Systems in Small Pacific Island States", Policy and Governance Discussion, Paper 05-9, Asia Pacific School of Economics and Government- The Australian National University, 2005.
13. Robert Wade, "The system of administrative and political corruption: canal irrigation in South Africa", Development Studies, vol. 18. no. 3, 1pril 1982.
14. Ting Gong, "Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences", Crime, Law, and Social Change, Vol. 19, No. 4, 1993.
* Reports:
 1. International Transparency, Gobar Corruption Report 2003- Access to Information (Berlin: International Transparency, 2003).
 2. The Cabinet Information and Decision support Center, Corruption Perceptions Index in Egypt, May 2007.
 3. Transparency International, CPI 2008 (Berlin: International Transparency, 2009).
 4. Transparency International, CPI 2009 (Berlin: International Transparency, 2010).
 5. UNDP, Human Development Report 2011- Sustainability and Equity: A Better Future for All (New York: UNDP, 2011).
 6. _____, Human Development Report 2010- The Real Wealth of Nations: Pathways to Human (New York: UNDP, 2010).

7. World Bank, The Global Competitiveness Report 2004/2005 (Washington Dc., World Bank, 2005).
8. World Bank, World Development Report 1998/1999- Knowledge for Development (Washington: World Bank, 1999).
9. World Bank, World Development Report 1996- From Plan to Market (Washington Dc., World Bank, 1996).

*** Others:**

1. The Independent Commission Against Corruption, "Overview", <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview>, accessed at: 28/10/2011.
2. The Independent Commission Against Corruption, "Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35", <http://www.legislation.nsw.gov.au/scanview/inforce/s/1/?TITLE=%22Independent%20Commission%20Against%20Corruption%20Act%201988%20No%2035%22&nohits=y>; accessed at: 28/10/2011.

Analysis of Egyptian Public Policies' for Combating Administrative Corruption: Situation- Problematics- Alternatives

Dr. Ahmed Desouky Mohamed Ismail

Lecturer, Public And Local Administration Department- College Of Management Sciences- Sadat Academy For Management Sciences.

Assistant Professor, Business Administration Department- College of Administrative and Financial Sciences- Taif University.

Summary:

Administrative Corruption is one of the most important features and results of faltering in making, implementing, and evaluating the public policies, and it is- at the same time- one of the most important reasons for delaying the Reformatory development programs.

Administrative Corruption is a disease and feature, together.

- * Administrative Corruption is feature for faltering of the policy-making processes and the sectoral and regional planning programs. Even, Administrative Corruption is a disease that prevents the achievement of comprehensive and sustainable development, and reaching what a missed opportunity for growth and progress, in a world recognizes only the ability to compete, on the basis of integrity, transparency, accountability and participation, on the local and international levels.

The objectives of the research, from the perspective of public policy analysis, as follows:

- * Putting a specific, clear-dimensional, and sententious definition for the term "Administrative Corruption",
- * Clarify the relationship between "Administrative Corruption" and "Economic and Political Corruption", and which is the independent factor,
- * Analysis the situation of "Administrative Corruption" in Egypt, its causes and features, and its effects on development and competitiveness of the state,
- * Determine the official position of the state regarding the evolution of the international interest of the negative effects of administrative corruption,
- * Identify the local administrative corruption shapes', with reference to international cases,
- * Developing alternatives and specific recommendations to combat administrative corruption.

In this context, the study is divided to four main parts, other than the introduction and conclusion, which are: the methodological framework of the study; the conceptual, and theoretical framework of the study, which focused on identifying the nature and dimensions of the concepts of the study and the impact of the phenomenon of administrative corruption on development; and the situation of administrative corruption in the light of the Egyptian case, which covers number of elements that are described and show the situation of the administrative corruption in the case of Egypt; and alternatives to combat the administrative corruption in Egypt.

Keywords:

Corruption, Administrative Corruption, Public Policy, Public policy Analysis, Development, Egypt. .