

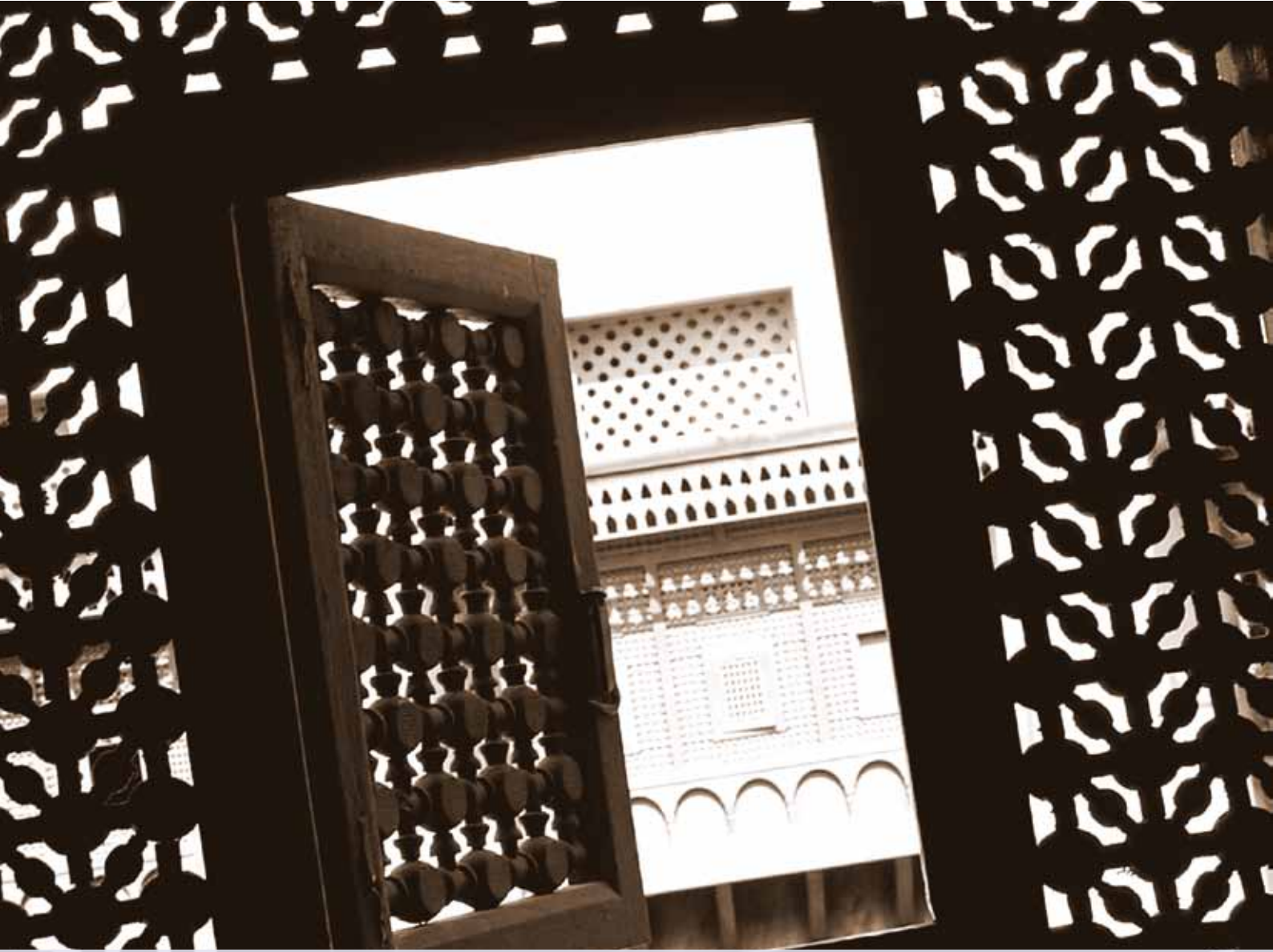
Globethics Repository



#####

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy
of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Book
Authors	Transparency International
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-09-25 05:35:59
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177431



دراسة حول نظام النزاهة الوطني

مصر ٢٠٠٩

تم إعداد هذه الدراسة من قبل شركة التدريب و التنمية العالمية بالاشتراك مع منظمة الشفافية الدولية

ISBN 2010/4723

© 2009 شركة التدريب و التنمية العالمية ، جميع الحقوق محفوظة

تصميم : Lemke-Mahdavi Kommunikationsdesign

وقد نشرت منظمة الشفافية الدولية هذه الدراسة بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية

شركة التدريب و التنمية العالمية قد بذلت كل جهد ممكن للتحقق من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير ومن المفترض أن جميع المعلومات الواردة في الدراسة هي صحيحة حتى أيلول / سبتمبر 2009. ومع ذلك ، لا يمكن للمنظمة الشفافية الدولية و شركة التدريب و التنمية العالمية أن تتحمل مسؤولية العواقب المترتبة على استخدامه لأغراض أخرى أو في سياقات أخرى.

مترجم من التقرير الأصلي باللغة الإنجليزية من قبل شركة التدريب و التنمية العالمية - مصر

إن الآراء و الوقائع الواردة في هذا التقرير لا علاقة لها بالإنتماء أو مكان عمل المؤلفين.

قائمة المحتويات

٢	المقدمة	أولاً
٤	قائمة الاختصارات	ثانياً
٧	نبذة عن الدراسات القطرية الخاصة بنظام النزاهة الوطنية	ثالثاً
١٠	الملخص التنفيذي	رابعاً
١٥	الأولويات والتوصيات	خامساً
١٨	لمحة عن الدولة	سادساً
٢٥	ملف الفساد	سابعاً
٣٥	نظام النزاهة الوطنية	ثامناً
٣٦	١ السلطة التنفيذية	
٤٨	٢ السلطة التشريعية	
٦٤	٣ الأحزاب السياسية	
٧٤	٤ هيكل الإدارة الانتخابية	
٨٥	٥ جهاز الرقابة العليا ، المدقق – الهيكل العام أو المقارن	
٩٢	٦ النظام القضائي	
٩٩	٧ القطاع الحكومي – أو مؤسسات القطاع العام	
١١٣	٨ أجهزة تنفيذ القانون	
١١٩	٩ نظام المقاولات	
١٢٧	١٠ أمين المظالم	
١٣٧	١١ أجهزة مكافحة الفساد	
١٤٨	١٢ الإعلام	
١٥٧	١٣ منظمات المجتمع المدني	
١٦٦	١٤ قطاع الأعمال	
١٨٦	١٥ الإدارة الإقليمية والمحلية	
٢٠٣	١٦ الجهات الدولية المعنية	
٢٠٨		المراجع

أولاً المقدمة

قام بكتابة هذا التقرير فريق يتألف من : الدكتور/ صالح أحمد، الاستاذ المساعد، قسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، الدكتور/ عبد الله شحاته خطاب، الاستاذ المساعد، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، الدكتورة / نادين سيكا، الاستاذ المساعد، كلية العلوم السياسية، جامعة المستقبل، السيد / مؤمن عبد الحميد، طالب دراسات عليا في قسم الاقتصاد، جامعة ماربورغ، ألمانيا، الأنسة/ رانيا علاء، مساعد هيئة تدريس، قسم علوم سياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، الأنسة/ أسماء عزت، مساعد هيئة تدريس، قسم اقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، والأنسة / ياسمين أحمد، طالبة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة. قاد فريق العمل د. أحمد فاروق غنيم، الاستاذ المساعد، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، جامعة القاهرة.

يود الفريق أن يعرب عن شكره للمشاركين في المجموعات البؤرية الثلاث التي عقدت في القاهرة في يونيو 2009 لمناقشة المسودة المبدئية للتقرير، بالإضافة إلى الأشخاص الذين تمت مقابلتهم لتقييم بعض الأوجه المتعلقة بهذا التقرير.

اعتمد التقرير على البحث النظري، واستكمل من خلال المقابلات مع شخصين في المتوسط لكل ركيزة من ركائز هذه الدراسة. كما ساعدت المجموعات البؤرية في تحسين نوعية المسودة الأولى، وأوضحت العديد من الأمور، وأضافت رؤى لطريقة عرض الدراسة النهائية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد مر التقرير بعملية استعراض الأقران، كما تمت مراجعته من قبل خبير خارجي، ومنسق برنامج نظام النزاهة الوطنية بأمانة منظمة الشفافية الدولية.

ثانياً قائمة الاختصارات

ACA	هيئة الرقابة الإدارية
ACAs	أجهزة مكافحة الفساد
ACIJLP	المركز العربي لإستقلال القضاء والحماية
AGES	النظام الآلي للإنفاق الحكومي
AOHR	المنظمة العربية لحقوق الإنسان
APA	هيئة النيابة الإدارية
BAHRO	مرصد إعداد الموازنة وحقوق الإنسان
BOT	نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية
BTIA	جهاز التفتيش الفني على أعمال البناء
CAO	الجهاز المركزي للمحاسبات
CAOA	الهيئة العامة للتنظيم والإدارة
CAPMAS	الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء
CASE	بورصتي القاهرة والإسكندرية
CBE	البنك المركزي المصري
CDL	قانون الحفظ المركزي
CIHRS	مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان
CMA	الهيئة العامة لسوق المال
CMF-MENA	مركز حرية الإعلام- الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
CPA	جهاز حماية المستهلك
CPJ	لجنة حماية الصحفيين
CSOs	منظمات المجتمع المدني
CSR	المسؤولية الاجتماعية للشركات
ECA	الجهاز المصري للتنافسية
ECCG	القانون المصري لحوكمة الشركات
ECHR	المركز المصري لحقوق الإنسان
ECMA	الجمعية المصرية للأوراق المالية
ECOSOC	المجلس الإقتصادي والإجتماعي التابع للأمم المتحدة
EEUCPRA	الجهاز المصري لتنظيم حماية المستهلك ومرفق الكهرباء
EGP	الجنه المصري
EGX	البورصة المصرية
EHDR	تقرير التنمية البشرية المصري
EIMA	الجمعية المصرية لإدارة الإستثمار
EIOD	معهد مصر للمدراء
EISA	الهيئة المصرية للرقابة على التأمين
EMLCU	الوحدة المصرية لمكافحة غسيل الأموال
EOHR	المنظمة المصرية لحقوق الإنسان
ERSAP	برنامج الإصلاح الإقتصادي والتعديل الهيكلي
ETUF	الإتحاد المصري للنقابات العمالية
FATF	مجموعة العمل المالي
FIU	وحدة إستخبارات مالية
GAFI	الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة
GAGS	الهيئة العامة للخدمات الحكومية
GAPS	الهيئة العامة للخدمات العامة
GASC	الهيئة العامة للسلع التموينية
GC	الاتفاق العالمي
GDP	إجمالي الناتج المحلي
GFMIS	نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية
GFS	إحصائية مالية الحكومة

ثانياً: قائمة الاختصارات

GNI	إجمالي الدخل القومي
GOE	الحكومة المصرية
GPAC	البرنامج العالمي لمكافحة الفساد
HCS	الشركات القابضة
HEC	اللجنة العليا للانتخابات
IDSC	مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء
IFC	مؤسسة التمويل الدولية
IFJ	الاتحاد العام للصحفيين
IMF	صندوق النقد الدولي
INGOs	المنظمات غير الحكومية الدولية
INTOSAI	المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة
IPA	جهاز الكسب غير المشروع
LEPC	المجلس الشعبي المحلي المنتخب
LLSG	قانون نظام الحكم المحلي
MCDR	شركة مصر للمقاصة والحفظ المركزي
MOF	وزارة المالية
MOU	مذكرة تفاهم
MPs	أعضاء البرلمان
MSAD	وزارة الدولة للتنمية الإدارية
NCHR	المجلس القومي لحقوق الإنسان
NDP	الحزب الديمقراطي الوطني
NHBRC	مركز بحوث الإسكان والبناء
NGOs	المنظمات غير الحكومية
NIS	نظام النزاهة الوطنية
NTRA	الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات
NWCR	مركز بحوث المرأة الجديدة
OECD	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
PA	مجلس الشعب
PEC	لجنة الانتخابات الرئاسية
PPAC	لجنة شؤون الأحزاب السياسية
PPB	موازنة البرامج والأداء
PPP	الشراكة بين القطاعين العام والخاص
SFD	الصندوق الاجتماعي للتنمية
SROs	منظمات الرقابة الذاتية
TI	منظمة الشفافية الدولية
TIC	لجنة النزاهة والشفافية
UNCAC	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
UNDP	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UN-EOSG	المكتب التنفيذي للأمن العام للأمم المتحدة
UNODC	مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة

ثالثاً

نبذة عن الدراسات
القطرية الخاصة
بمنظام النزاهة الوطنية

ما هو نظام النزاهة الوطنية؟

يشمل نظام النزاهة الوطنية المؤسسات الرئيسية، أو القطاعات، أو الأنشطة المحددة («الأعمدة») التي تساهم في إرساء مبادئ النزاهة، والشفافية، والمساءلة داخل المجتمع. وعندما يعمل بشكل صحيح، يكافح نظام النزاهة الوطنية الفساد كجزء من الكفاح الأكبر ضد إساءة استخدام السلطة، ومخالفة القانون، والاختلاس بكافة أشكاله. ومن شأن دعم نظام النزاهة الوطنية أن يدعو إلى الارتقاء بمستوى الحوكمة في كافة الأمور المتعلقة بالمجتمع.

لقد وضعت منظمة الشفافية الدولية مفهوم نظام النزاهة الوطنية ودعمته باعتباره جزءاً من نهجها الشمولي نحو مكافحة الفساد. ورغم غياب أي مخطط رسمي لنظام فاعل يعمل على مكافحة الفساد، إلا أن هناك اتفاق دولي متزايد حول أفضل السمات المؤسسية البارزة التي يمكن اتباعها لمنع الفساد وتدعيم النزاهة. وتقوم دراسات نظام النزاهة الوطنية على أساس تقييم نوعية المؤسسات ذات الصلة بالنظام العام لمكافحة الفساد.

لماذا يجري دراسات حول نظام النزاهة الوطنية؟

يرجع الغرض من إقامة كل دراسة من الدراسات حول نظام النزاهة الوطنية إلى تقييم هذا النظام نظرياً (النصوص القانونية والتنظيمية) وعملياً (أن تعمل بشكل جيد). وتتمخض عن هذه الدراسات مؤشرات تُستخدم في قياس التطورات الجديدة، وقاعدة أساسية تُستخدم في إجراء المقارنات بين مجموعة من الدول. كما يمكن أن تعمل النتائج المستخلصة منها كدليل إرشادي عن المناطق التي تتطلب تصرفاً مُلحاً، أو كأساس يسترشد به أصحاب المصالح في تقييم مبادرات مكافحة الفساد القائمة. وتساعد الدراسات حول نظام النزاهة الوطنية على سبيل المثال على إيضاح أنجح الأعمدة وسبب نجاحها، وما إذا كانت هذه الأعمدة داعمة لبعضها البعض، والعوامل التي تدعم فعاليتها أو تُثبطها. بالإضافة إلى ما سبق، تساعد الدراسات أيضاً على تقييم المسائل التي تحتاج إلى اهتمام بغية الارتقاء بمستوى النظام والعوامل اللازمة لدعم التطور العام له.

وتضع الدراسات أساساً تجريبياً سليماً يضيف إلى فهمنا الاداء القوي أو الضعيف في منطقة حيث تتعامل العديد من بلدانها في أطر إقتصادية و سياسية و إجتماعية متماثلة فإن من شأن النتائج المتمخضة عنها أن تعمل عمل ضغط الأقران نحو الإصلاح، وأن تعطي فرصة للتعليم من تلك البلاد التي تمر بمرحلة شبيهة من مراحل التطور، وذلك بالنسبة لمنطقة تتعامل العديد من بلدانها مع أطر اقتصادية وسياسية واجتماعية مماثلة.

وبالنسبة لمنظمة الشفافية الدولية، تعتبر الدراسات القطرية لنظام النزاهة الوطنية أداة قياس هامة. فهي مكملة للمؤشرات والاستقصاءات العالمية التي تتبعها المنظمة، مثل: مؤشر مدركات الفساد، مؤشر رصد دافعي الرشوة، مقياس الفساد العالمي، فضلاً عن الاستقصاءات الوطنية وهذا من خلال دراسة الممارسات والقيود المحددة داخل البلاد، وتوفر نتائج تجريبية نوعية حول القواعد والممارسات التي يُعمل بها في نظم النزاهة. وقد تم الانتهاء مما يزيد عن 70 دراسة من هذا النوع بحلول سبتمبر 2009.

تؤمن منظمة الشفافية الدولية، ، بضرورة فهم الحاجة إلى إيجاد ركائز وأعمدة للنزاهة، ومعرفة قدرتها، فضلاً عن تفاعلاتها وممارساتها، من أجل تشخيص مخاطر الفساد ووضع الإستراتيجيات اللازمة لمناهضتها. وتنفرد منظمة الشفافية الدولية، بإقامة الدراسات القطرية لنظام النزاهة الوطنية؛ فهذه الدراسات تعكس النهج النظامي الذي تتبعه المنظمة لكبح الفساد، واستقلالية التحليلات التي يمكن لأكبر منظمة غير حكومية لمناهضة الفساد في العالم أن تقدمها.

المنهجية

تعطي الدراسات حول نزاهة النظام الوطني تقييماً نوعياً لنظام النزاهة المتبع في كل بلد ما أو منطقة ما، فهي تقوم على مصادر بيانات موضوعية وذاتية تختلف في كمّها في كل بلد أو منطقة تخضع للتقييم. وعليه، فإن هذه الدراسات تتطلب إقامة أبحاث مكتبية وميدانية.

وتجتمع مجموعة واحدة على الأقل من المجموعات البؤرية باعتبار ذلك جزءاً من الدراسة القطرية. وتتضمن هذه المجموعات خبراء في مكافحة الفساد والحوكمة من الدولة (بما في ذلك المانحين، عند الحاجة)، والقطاع الخاص، ومختلف المهن (مثل: المحاماة، والمحاسبة، والهندسة)، ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني. وتستهدف المجموعات البؤرية أن تقوم قاعدة واسعة من أصحاب المصالح بتقييم نظام النزاهة والتعليق على مشروع الدراسة القطرية. حيث تكون نتائج اجتماعاتها بمثابة استنارة للمزيد من المراجعات للدراسة القطرية. بالإضافة إلى ذلك، يتم فحص الدراسة من قبل خبير خارجي حكم.

رابعاً الملخص التنفيذي

لقد شهد نظام النزاهة الوطنية في مصر المكون من المؤسسات الرئيسية المساهمة في ترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة داخل المجتمع عدة تطورات إيجابية على مدى السنوات القليلة الماضية. وبناءً عليه، يقوم نظام النزاهة الوطنية في مصر على العديد من القواعد واللوائح والآليات التي تسعى إلى منع الفساد. وهذه الرغبة القوية لمعالجة الفساد تنعكس من خلال العديد من بنود الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها حالياً. بالإضافة إلى ذلك، تم تضمين عدة آليات جديدة لضمان عمل نظام النزاهة الوطنية بفعالية، وتتمثل في المجلس القومي لحقوق الإنسان، ولجنة النزاهة والشفافية التابعة لوزارة الدولة للتنمية الإدارية. إلا أن حالات الفساد في ازدياد، والآليات والقوانين واللوائح المعمول بها حالياً غير كافية لمعالجة تحدي الفساد في مصر.

وبناءً على فحص دقيق أُجريَ على النصوص المعمول بها حالياً وبناءً على إسهامات الخبراء من خلال المقابلات والمجموعات البؤرية، قيّم تقرير نظام النزاهة الوطنية أداء «الأعمدة» التالية لنظام الحوكمة المصري: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، الأحزاب السياسية، هيكل الإدارة الانتخابية، جهاز الرقابة العليا، النظام القضائي، القطاع الحكومي، أجهزة تنفيذ القانون، نظام المقاولات، أمين المظالم، أجهزة مكافحة الفساد، الإعلام، المجتمع المدني، الإدارة الإقليمية والمحلية، الجهات الدولية المعنية. وتشير استنتاجات الدراسة إلى ثغرات كبيرة للفساد في نظام حوكمة البلاد. وتعكس الدراسة أنه بالرغم من أن عدد الآليات الموضوعة لمكافحة الفساد في تزايد، إلا أن هناك العديد من المشكلات المتعلقة بكيفية عمل تلك الآليات. من أهم تلك المشكلات الرئيسية تأتي الظاهرة المنتشرة لتضارب المصالح، التدخل السياسي في عمل هيئات مكافحة الفساد والافتقار إلى آليات فعالة لحماية المبلغين عن المخالفات، وضعف آليات تنفيذ القوانين واللوائح، بالإضافة إلى ضعف تطبيق الشفافية وعدم إمكانية الوصول للمعلومات العامة، ووجود عدد غير كافٍ من أنظمة المتابعة، وضوابط حكومية مفرطة على حرية منظمات المجتمع المدني وبعض الأوجه المتعلقة بحرية الإعلام أيضاً. وتنحصر النتائج الرئيسية المتمخضة عن كل عمود من الأعمدة فيما يلي:

بالنسبة للسلطة التنفيذية، فهناك العديد من الآليات التي تتعرض بموجبها هذه السلطة للمساءلة أمام البرلمان، وذلك مثل الضوابط والموازن حيث يحق للبرلمان بمقتضى طلب مرفوع من عُشر أعضائه أن يقرر إجراء تصويت على سحب الثقة، وهو أمر يتطلب الحصول على أغلبية الأصوات؛ إلا أن تلك القوانين واللوائح التي من شأنها محاسبة السلطة التنفيذية أمام البرلمان نادراً ما تطبق بشكل تام. إضافة لذلك لا يوجد قانون محدد لمحاسبة الوزراء، حيث تعاني آليات حماية المبلغين عن المخالفات من الإجراءات المرهقة التي تؤدي إلى عدم إمكانية تطبيقها. أما الجانب الإيجابي فيتمثل في أن التعديلات الدستورية التي جرت في عامي 2005، و2007 تطالب السلطة التنفيذية بتسوية موازنتها وعرضها على البرلمان قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل. ومن شأن تلك التغييرات أن تزيد من مساءلة السلطة التنفيذية نتيجة لتوسيع نطاق إشراف البرلمان عليها.

أما السلطة التشريعية فلديها الصلاحية لمراقبة السلطة التنفيذية من خلال الآليات الضرورية، غير أن يُرى أن تلك الآليات لا تتم الاستفادة منها بشكل كامل. بالإضافة لذلك، فإن أهم الثغرات الخاصة بآليات النزاهة التي تحكم علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية والقطاع الخاص تتمثل في الآتي: صعوبة الوصول

للمعلومات؛ وكثرة تضارب المصالح بين أعضاء البرلمان من الشخصيات البارزة في مجتمع الأعمال، وعدم وجود آليات المراقبة لمخصصات الموازنة.

ومن العوامل الإيجابية لنظام النزاهة الوطنية الحالي أداء السلطة القضائية، حيث تعد من السلطات الأقل فساداً والأكثر استقلالية بين الهيئات العامة في مصر، وتتمتع باحترام العامة. ومع هذا، فهناك دائماً مجالاً للتحسين، لاسيما فيما يتعلق بتعزيز آليات النزاهة للقضاء في مجالات مثل الإفصاح عن الأصول وتضارب المصالح، وأيضاً فيما يتعلق بإعادة الدور الرئيسي للقضاء في الرقابة على العملية الانتخابية في البلاد.

لا تلعب الأحزاب السياسية، باستثناء الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، دوراً رئيسياً في عملية الحوكمة في مصر، ويرجع ذلك في بعضه إلى تقييد أنشطتها (مثل: حرية التجمع، الوصول إلى التليفزيون العام) وهو الأمر الذي لا ينطبق على الحزب الوطني. إن التحديات الداخلية التي تتعلق بالنزاهة تعزى إلى افتقار قرارات لجنة الأحزاب السياسية إلى الوضوح بخصوص قبولها لأحزاب جديدة، ومراقبة مصادر تمويل الأحزاب السياسية. هناك مشكلات أخرى تتمثل في ظاهرة شراء الأصوات السياسية، وتحيز الإعلام العام لصالح الحزب الحاكم.

كما يعاني هيكل الإدارة الانتخابية من عدم كفاءة النظام المتبع في تسجيل أصوات الناخبين، والذي يعد أحد الموضوعات المؤسسية التي تتطلب معالجة عاجلة لضمان تحقيق النزاهة في العملية الانتخابية في مصر على كافة المستويات (الرئاسية، والبرلمانية، والمحليات). فلقد تم تحقيق بعض التقدم من خلال تحسين الإشراف على الانتخابات على المستوى الرئاسي عقب التعديلات الدستورية، ولكن ذلك لم يواكبه أي تحسن على المستويين المحلي والبرلماني. ومن الخطوات الإيجابية التي تم اتخاذها كان تعديل المادة 76 من الدستور والتي نصت على تأسيس لجنة انتخابات رئاسية تضطلع بالإشراف على الانتخابات الرئاسية، لاسيما حيث أنها تعمل على اعتبارها لجنة انتخابات مستقلة منفصلة عن وزارة الداخلية.¹

يعمل الجهاز المركزي للمحاسبات بفعالية ملموسة في مراقبة تصرفات السلطة التنفيذية، ومختلف الهيئات العامة الأخرى، خاصة فيما يتعلق بالإنفاق العام. غير أن الجهاز المركزي للمحاسبات لا يملك القدرة ولا السلطة على مراقبة تنفيذ توصياته. كما إنه يعاني من افتقاره إلى الشفافية، حيث إن تقاريره ليست متاحة للجمهور للاطلاع عليها. مما يشكل نقطة ضعف في الدور الذي يقوم به. فضلاً عن ذلك، فإن افتقار الجهاز المركزي للمحاسبات (وغيره من أجهزة مكافحة الفساد) إلى الاستقلال التام عن المؤسسة الرئاسية غالباً ما ينظر إليها على إنها تنتقص من دورها.

يتسم القطاع العام المصري المتضخم الذي يعتريه الفساد الكبير من وجهة نظر البعض، بضعف مستويات أدائه، لاسيما فيما يتعلق بموضوعات النزاهة والمساءلة والشفافية. وعلى وجه الخصوص، فإن اللوائح التي تحدد تضارب المصالح، والإجراءات الخاصة بقبول الهدايا والعطايا فيما بين موظفي الحكومة، وموظفي القطاع العام، والقضاة، وغيرهم من المسؤولين في الحكومة، هي لوائح ضعيفة ومليئة بالثغرات التي تعطي الفرصة للقيام بسلوكيات فاسدة. وعلى الصعيد نفسه،

¹ المادة 76 من الدستور،

www.egypt.gov.eg/english/laws/Constitution/chp—five/part—one.aspx

فإن بعض أجهزة تنفيذ القانون، بالأخص جهاز الشرطة، يرى البعض أنها متورطة في الفساد الصغير وغيره من أشكال إساءة استخدام السلطة. وهي الظاهرة التي يجب معالجتها من خلال وضع الإجراءات الضرورية لكي يصبح رفع قضية ضد أي من أفراد الشرطة أقل صعوبة.

وبالنظر إلى الحصة الكبيرة للمشروعات المملوكة من الدولة بين كافة أنشطة الأعمال التجارية وكبر حجم القطاع العام، فإن نظام التعاقد العام يمثل ملاذاً محتملاً للفساد. وبالفعل فإن التقييم الصادر عن نظام النزاهة الوطنية يؤكد الحاجة إلى المزيد من التحسن فيما يتعلق بالقوانين التي تحكم عمليات الشراء العامة. ومن أكثر الموضوعات إلحاحاً تلك التي تقضي بإيجاد نصوص تضمن وضع أطر زمنية للقرارات التي تتعهد باتخاذها كل من اللجان المالية والفنية المشتركة في عمليات المزايدة وللقبول النهائي للعطاءات، فالتأخير يؤثر سلباً على الأطراف المتزايدة/ المتعاقدة. بالإضافة إلى ذلك، فثمة حاجة ملحة لإصلاح آلية تقديم الشكاوى الحالية، والتي يجري تطبيقها خلال عملية تقديم العطاءات، وكذا إنشاء آلية تقديم شكاوى تطبيق أثناء تنفيذ التعاقدات.

يُنظر إلى أجهزة مكافحة الفساد على أنها أجهزة فاعلة بصفة عامة ولكنها تحتاج إلى الحماية من التدخل السياسي الذي يعيق تحقيقاتهم في عددٍ من الحالات. وفيما يتعلق بأجهزة الرقابة المستقلة، فقد شهدت وسائل الإعلام مجالا أكبر للمناورة في السنوات الأخيرة، إلا أن منظمات المجتمع المدني لا تزال تعاني من القيود الكبيرة المفروضة علماً تقوم به من أعمال الدعوة والمناصرة؛ ولذا، فإن إلغاء هذه القيود القانونية ومضاعفة الجهد للتنظيم الذاتي من شأنه أن يعزز إسهامات المجتمع المدني الإيجابية نحو الحوكمة المصرية تعزيزاً كبيراً. أما بالنسبة لوسائل الإعلام، فلا تزال تعاني من موضوعات إشكالية، مثل محدودية الوصول للمعلومات الحكومية وعدم وجود آلية متوازنة تأخذ في الاعتبار كل من حرية الصحافة وواجب الصحفي أن يتصرف بمسؤولية بصفته ناشراً.

قامت الحكومة باتخاذ عدة مبادرات لتعزيز القواعد الحاكمة لنظام النزاهة في القطاع الخاص، وتيسير اللوائح الخاصة بقطاع الأعمال، وتنظيم تدخل الدولة في القطاع الاقتصادي. كما تم مؤخراً وضع لوائح تنظيمية سليمة لمنع انتهاكات الشركات للنظام المالي. وتم إحراز بعض التقدم في مجال حوكمة الشركات من خلال تطبيق قوانين حوكمة الشركات، ومع ذلك لا تزال الحاجة قائمة لوجود قواعد أكثر صرامة تحكم تضارب المصالح الخاصة برجال الأعمال ممن يتقلدون مناصب تنفيذية وتشريعية.

أما بالنسبة للفساد المتعلق بالإدارة المحلية، حيث ينظر أن الفساد واسع الانتشار، فالحاجة ملحة لإيجاد نظام فعال للضوابط والموازن، من شأنه مراقبة موظفي الإدارة المحلية، والحيلولة دون إساءة استخدامهم لسلطاتهم. وقد تم مؤخراً إطلاق عدة مبادرات حكومية لتعزيز الشفافية المحلية، ومكافحة الفساد على المستوى المحلي، إلا أن نسب نجاحها لا يمكن التحقق منها قبل عدة سنوات.

إن نظرة متفحصة لأداء أعمدة نظام النزاهة الوطنية والعلاقة فيما بينها توضح أن نظام النزاهة في مصر يستفيد من وجود عدة آليات تضمن وجود نظام ضوابط وتوازن ملائم من الناحية النظرية. ويوفر كل من الدستور، والعديد من القوانين واللوائح، بالإضافة إلى منظمات مكافحة الفساد المختلفة إطاراً سليماً لوجود نظام فعال للنزاهة الوطنية. لكن بالممارسة العملية، فإن غياب تطبيق العديد من القواعد واللوائح أو عدم فعاليتها، ووجود إجراءات مرهقة، وضعف تنفيذ العديد من نصوص الدستور والنصوص القانونية الأخرى يحول دون استغلال هذا الإطار استغلالاً كاملاً. ومن ثم تظل الفجوة بين حكم القانون وحكم الواقع بالنسبة للنزاهة في مصر. ويتطلب تقليص هذه الفجوة جهوداً متضافرة من كافة أصحاب المصالح على كافة مستويات الدولة والأعمال التجارية، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والمؤسسات الدولية.

خامساً الأولويات والتوصيات

تمخض التقييم الصادر عن نظام النزاهة الوطنية عن الأولويات والتوصيات الأساسية التالية، لاسيما من المناقشات التي أجريت مع أصحاب المصالح الأساسيين في المجموعات البؤرية:

- تعديل اللوائح المتعلقة بمن يبلغون عن المخالفات، وتضارب المصالح، والوصول للمعلومات لزيادة فعالية عملية تنفيذها.
- تغيير بعض الأوجه المتعلقة بإجراءات نظام النزاهة الوطنية، ففي حين أن القوانين واللوائح تعتبر نظرياً قائمة، إلا أنها عملياً تواجه عدة معوقات تحول دون تطبيقها التطبيق الأمثل. فعلى سبيل المثال، من الضروري الحصول على أغلبية في البرلمان للتمكن من محاسبة السلطة التنفيذية، الأمر الذي لا يحدث أبداً، حيث أن الأغلبية البرلمانية والحكومة ينتمون إلى الحزب نفسه. ففي نظام تعاني فيه الانتخابات البرلمانية من الفساد لصالح الحزب الحاكم، وبلد يحكمه نظام حكم الحزب الواحد، تعلق الحاجة لقيام المعارضة البرلمانية بدور أكبر لضمان مزيد من المساءلة.
- تعزيز التوعية العامة حول كيفية مكافحة الفساد باستخدام الآليات القائمة حالياً. فعندما يكون افتقار الجمهور للوعي مصحوباً بلوائح غير كافية تخص الإبلاغ عن المخالفات، يؤدي ذلك إلى عدم فعالية نظام النزاهة الوطنية.
- يجب تطبيق آليات الشفافية، فعلى سبيل المثال يجب أن تكون تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات متاحة للجمهور، بالإضافة إلى ضرورة وضع آليات واضحة لمتابعة قراراته فيما يخص الإشراف على الحكومة.
- تحتاج آليات النزاهة، بما في ذلك القوانين واللوائح (مثل قانون الكسب غير المشروع: قانون رقم 62 لسنة 1975)، التي تحكم المسؤولين العموميين إلى تطبيقها على نحو فعال. لا بد من توفير تعريفات محددة وقابلة للتطبيق فيما يتعلق بتضارب المصالح، والهدايا، والعطايا، حيث إن غياب تلك التعريفات من القانون يؤدي إلى ترك المجال واسعاً للتحايل على القوانين واللوائح المعمول بها حالياً. وفي هذا الصدد، توجد هناك حاجة إلى الإسراع بعملية إصدار قانون لمحاكمة الوزراء، بينما يتم تعديل القوانين الحالية لتفريق بشكل جلي بين ما يعتبر هدية بسيطة يمكن لمسؤولي الحكومة قبولها، وما يعتبر رشوة على مختلف المستويات.
- إيجاد نظام عام يتسم بالشفافية والعلانية للقرارات التي تتخذها لجنة شؤون الأحزاب السياسية بشأن قبول أو رفض أحزاب جديدة، حيث إن القواعد الحالية الحاكمة لهذا القرار مبهمّة.
- تعزيز استقلالية القضاء عن طريق الحد من تدخل وزير العدل عبر لجنة التفتيش القضائي، وإصلاح عملية تعيين أعضاء المجلس الأعلى، حيث يجب أن يتم انتخاب 50% من أعضائه على الأقل.
- يعتبر التأكد من انضباط تصرفات موظفي أجهزة تنفيذ القانون ومكافحة جرائم الفساد الصغيرة بين هذه الأجهزة مسألة عاجلة لم يد العون في مكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال، لا بد من تسهيل عملية الإبلاغ عن التصرفات الخاطئة التي يقدم عليها رجال الشرطة، وتعريف الجمهور بها، والتأكد من إمكانية مساءلة هذا النظام.

- يجب رفع حالة الطوارئ التي تخول لسلطات تنفيذ القانون الحق في تفتيش الأشخاص والأماكن، وتتعب البريد الإلكتروني، ومراقبة الهواتف دون الحاجة إلى إذن قضائي، واعتقال المشتبه بهم دون توجيه أي تهم لهم.
- أما بالنسبة لأنظمة المقاولات، فهناك حاجة لوضع قيود زمنية للقرارات التي تتعهد اللجان القيام بها، وكذا الموافقة النهائية، حيث أن التأخير يؤثر سلباً على أطراف العطاء/ المتعاقدين.
- هناك حاجة إلى اتخاذ قرار بشأن إنشاء ديوان مظالم أو تعديل عمل الأجهزة الحالية التي تلعب دوراً مماثلاً للقيام بدور أمين المظالم.
- يجب تفادي التدخلات السياسية التي تعيق تحقيقات أجهزة مكافحة الفساد. كما أن الحاجة ماسة لزيادة الإشراف على تصرفات أعضاء المجلس التشريعي، وذلك من خلال أجهزة المراقبة والإشراف المنوطة بذلك في ضوء تزايد حالات الفساد.
- يجب القضاء على ظاهرة شراء الأصوات أثناء الانتخابات من خلال تعزيز الإطار القانوني، وفي الوقت ذاته العمل على تحسين نظام تسجيل الأصوات، والتأكد من رفع كفاءة الإشراف الكامل على العملية الانتخابية.
- إن الحاجة ملحة لإصدار قانون بشأن حرية الوصول إلى المعلومات؛ ولا يزال ذلك القانون موضع جدال امتد لسنتين عديدة دون الوصول إلى إصداره، ودون وجود سبب واضح لهذا التأخير. كما يجب إلغاء عقوبة الحبس للصحفيين (الذين يقومون بنشر معلومات خاطئة) على أن تفرض غرامة مالية بدلاً منها. بالإضافة إلى إصدار قانون يجعل بالإمكان مساءلة الإعلام عن المعلومات التي يقدمها، ولكن أيضاً التركيز على مبدأ الحرية المسؤولة.
- إن منظمات المجتمع المدني في حاجة إلى مزيد من الحرية لممارسة عملها، ولن يتأتى ذلك سوى من خلال تغيير وتعديل القوانين الحالية (أي القانون 84/ لعام 2002) التي تمنح الدولة الحق في ممارسة مراقبة مشددة على جميع أنشطة منظمات المجتمع المدني ومصادر تمويلها. ومن ثم، تنشأ الحاجة للحد من مراقبة الدولة وتدخلاتها، في حين توضع مدونة قواعد سلوك لمنظمات المجتمع المدني. إن منظمات المجتمع المدني الضعيفة قد تكون السبب الرئيسي لنظام حكم نزاهة هش، ولكنها إن عملت بشكل صحيح فيمكن أن يصبح لها صوت نشط وفعال في نظام النزاهة. ولذا فتحة ضرورة ملحة لتعزيز دور منظمات المجتمع المدني نحو معالجة الموضوعات المتعلقة بالفساد.
- أما في حالة القطاع الخاص، فهناك حاجة لتأسيس قواعد لتجنب تضارب المصالح بالنسبة لرجال الأعمال الذين يتقلدون مناصب تنفيذية وتشريعية. لذا فمن الضروري إصدار قانون قابل للتطبيق يمنع إساءة استخدام السلطة وتضارب المصالح.
- لا بد من وضع نظام قابل للتطبيق فيما يتعلق بالضوابط والموازن بالنسبة لموظفي الإدارة المحلية، والتأكد من كفاءة عمل هذا النظام قبل التحول التام نحو اللامركزية.
- كما تتطلب مكافحة الفساد الفاعلة والمستدامة تغييراً هيكلياً في نظام الحوافز والأجور بالنسبة لموظفي القطاع العام في مصر. فليسوف يستشري الفساد إن لم تكن الأجور كافية لتغطية تكاليف المعيشة الرئيسية.

سادسا لمحة عن الدولة

الأوجه الاقتصادية

مر النظام الاقتصادي في مصر بثلاثة مراحل رئيسية منذ ثورة 1952. قامت ثورة 23 يوليو 1952، بإلغاء الملكية الدستورية في مصر، وقيام الجمهورية. وقد أتى النظام الجديد بالنظام الاشتراكي المبني على النظام الاقتصادي المركزي ونظام سياسي قائم على الحزب الواحد. وقد كان من المفترض أن يصبح القطاع العام المحرك الرئيسي للنمو والاستثمارات والتوظيف. ولقد أنفقت الدولة الكثير على بناء البنية التحتية العامة، وتقديم الخدمات الاجتماعية واهتمت بالإصلاح الزراعي. وتبنت مصر سلسلة من مشاريع التأمين واسعة المدى في 1961، والتي حُجِّمت إلى حد كبير من نشاط القطاع الخاص. بالإضافة لذلك مارست الحكومة تدابير وقائية عالية على الاقتصاد واتبعت سياسات الاستعاضة عن الاستيراد. كان النظام الاقتصادي في ظل حكم عبد الناصر اقتصاداً مغلقاً مع سيطرة قوية من الدولة، ودور محدود للغاية للقطاع الخاص. وبصفة عامة، شهدت فترة حكم عبد الناصر من 1956 إلى 1970 موجات تأمين وزيادة سلطة الدولة.

وعقب النظام الاقتصادي الناصري المنغلق انتهج السادات سياسة الانفتاح. ولقد كانت فترة حكم السادات (من 1970 إلى 1981) على النقيض تماما من فترة حكم عبدالناصر، حيث هدف السادات لفتح الاقتصاد المصري، وأصبح حليفاً قوياً للولايات المتحدة الأمريكية، على العكس من عبدالناصر الذي كان حليفاً للاتحاد السوفييتي. ولقد أدت سياسة الانفتاح التي انتهجها السادات إلى زيادة في الاستهلاك صاحبها تدفق شديد من جانب المصريين للهجرة إلى دول الخليج العربي. وشهدت تلك المرحلة معدلات نمو عالية في الاقتصاد المصري نتيجة لارتفاع أسعار البترول، وظل الهيكل الاقتصادي لمصر معتمداً على البترول والمنتجات الزراعية خلال كلا الحقبين: حكم عبدالناصر والسادات.

عندما تولى مبارك مقاليد الحكم في عام 1981، واجهته صعوبات عديدة نتيجة للوضع الاقتصادي السيئ، (مثل ارتفاع في الديون الخارجية، ومشكلات في ميزان المدفوعات... إلخ). تعتبر فترة حكم مبارك مرحلة انتقالية بالنسبة للاقتصاد المصري من النظام المنغلق إلى اقتصاد السوق، حيث عانت فترة السادات من زيادة في الاستهلاك دون أن يصحبها تحول رئيسي في السياسات الاقتصادية، والتي من شأنها أن تعكس التغير في بيئة اقتصاد السوق.

ولقد شرعت مصر منذ 1991 بإجراء إصلاحات هيكلية اقتصادية رئيسية عقب الانضمام إلى برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي اشترك في وضعه وتنفيذه كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وخلال معظم حقبة التسعينيات، نجحت مصر في تنفيذ برنامج الإصلاح الذي تمكن من إبطاء التضخم، وحقق تقدماً في استعادة التوازنات الداخلية، حيث تحسنت مؤشرات الاقتصاد العام خلال الفترة 1991 إلى 1998. ومنذ 1991 تبنت الحكومة في مصر عدداً من إجراءات الإصلاح، شملت تخفيض قيمة الجنيه المصري، وتوحيد أنظمة معدلات الصرف الحالية، وتخفيض المعوقات التجارية، والمبادرة في برنامج الخصخصة الطموح (على الرغم من تباطؤه في القسم الأخير من ذلك العقد) وتبني سياسة مالية متشددة، وخفض الدعم عن بعض السلع الاستراتيجية والتي تشمل منتجات البترول، والنهوض بالبنية التحتية المادية والتوسع فيها.

ونتيجة لذلك، تحسن الأداء الاقتصادي خلال التسعينيات. حيث ارتفع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ارتفاعاً حقيقياً من 2.1 % في 1991 إلى 5.4 %

في 2000 ، وارتفعت حصة القطاع الخاص في إجمالي الناتج المحلي من 64.3 % في 1995/1994 إلى 70.4% في 2000/1999² وفي الواقع، أثنى الجميع على مصر لنجاحها في تنفيذ البرنامج، حيث ظهر ذلك من خلال تقارير المنظمات الدولية³. ولقد انعكست تلك التوجهات الايجابية للاقتصاد الشامل في عامي 2001/2000 نتيجة للجمود الذي أصاب عملية الإصلاح الاقتصادي، الأمر الذي تفاقم بسبب التراجع الذي شهده الاقتصاد العالمي، وتأثير الهجمة الإرهابية لأحداث 11 سبتمبر عام 2001. ونتيجة لتلك العواقب، انخفض معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، ووصل لأدنى مستوى له خلال عقد، (3.1 %)، في 2003⁴.

وإذ شعرت الحكومة المصرية بالخطر نتيجة لتباطؤ الاقتصاد والمؤشرات الاقتصادية السلبية، فقد سعت لانعاش برنامج الإصلاح الاقتصادي. وتم تطبيق مجموعة عريضة من الإصلاحات الاقتصادية عقب تعيين الوزارة الجديدة في 2004. وتشمل تلك الإصلاحات: التجارة، ومعدلات الصرف، الجمارك، الضرائب، وسياسات اقتصادية كلية أكثر توجهها نحو السوق. ولقد نجحت الإصلاحات التي تبنتها وزارة 2004 في إصلاح الخلل الحادث في الاقتصاد الكلي، ونتج عن ذلك ارتفاع في معدلات النمو الاقتصادي لتصل إلى 7.2 % في 2007 / 2008 ، وكذلك ارتفاع في الاحتياطي، وتحولت ميزان المدفوعات من حالة العجز إلى الفائض.

وعلى الرغم من تلك التحسينات الاقتصادية الشاملة، فلقد ظلت الإصلاحات الاجتماعية والمؤسسية في مجال الاقتصاد متراجعة، مقارنة بالإيقاع المتسارع لإصلاحات السياسية الاقتصادية. ونتيجة لذلك كان الانطباع العام بين الناس أن الإصلاح لم تصل إليهم؛ وهو ما يعتبر من أهم العوائق التي تقف أمام الإصلاح الاقتصادي في مصر. ولقد ارتفع معدل التضخم في السنوات القليلة الماضية ارتفاعاً شديداً ليصل إلى 18% في 2008 ، حيث الزيادة في الأجور الاسمية لم تواكبها. بالإضافة إلى ذلك، ظلت الأرقام الرسمية للبطالة عالية تصل إلى حوالي 12 % في 2008/2007⁵ وظل انعدام المساواة في الدخل في حالة ركود ليصل معامل جيني 34 في 2004 مقارنة بـ 33 في 1995⁶.

وقد تم أيضاً إدخال ركائز وأعمدة مؤسسية هامة في اقتصاد السوق مؤخراً تشمل قانون المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية في 3 لسنة 2005⁷، وقانون حماية المستهلك في 67 لسنة 2006⁸، وكان لإدخال تلك الأعمدة الهامة في وقت متأخر

² وزارة المالية، مصر، www.mof.gov.eg/english ، والبنك المركزي المصري www.cbe.org.eg/cbe.htm.

انظر أيضاً وزارة التنمية الاقتصادية، تقرير متابعة الخطة الوطنية، موضوعات متنوعة، متاح على www.moed.gov.eg.

³ «وفقاً للمعايير المستنبطة من أحدث التجارب في مجال الاستقرار الاقتصادي، حققت مصر نجاحاً فائقاً في التسعينيات» انظر: صندوق النقد الدولي «مصر ما بعد الاستقرار، نحو اقتصاد سوقي ديناميكي» صندوق النقد الدولي – ورقة عرضية رقم 163، واشنطن دي.سي: صندوق النقد الدولي، 1998.

⁴ وزارة المالية، مصر، www.mof.gov.eg/english ، والبنك المركزي المصري www.cbe.org.eg/cbe.htm.
انظر أيضاً وزارة التنمية الاقتصادية، تقرير متابعة الخطة الوطنية، موضوعات متنوعة، متاح على www.moed.gov.eg.

⁵ الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (2009)، يمكن الاطلاع عليها من على الموقع التالي على شبكة الإنترنت: www.msrtinet.capmas.gov.eg بدلاً من وزارة المالية (2008)

⁶ وفقاً لأحداث مسح لاستهلاك الأسر في 2005/2004. البنك الدولي (2007). يمكن الاطلاع عليه من على الموقع التالي على شبكة الإنترنت web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EGYPTTEXTN

⁷ هيئة التنافس المصرية

www.eca.org.eg/EgyptianCompetitionAuthority/Static/Message.aspx?MainNav=About&SubNav=Message
انظر أيضاً www.egypt.gov.eg

⁸ جهاز حماية المستهلك،

، انظر أيضاً، www.cpa.gov.eg/english/legislations—rules.htm ،
www.egypt.gov.eg

عواقب اجتماعية إيجابية نتيجة للأثر السلبي لانصراف التركيز العالي على عدة صناعات رئيسية (مثل الأسمت)، واحتمالية سيادة الساحة سلوكيات لا تشجع التنافس.

الأوجه السياسية

في حين عكس تطور النظام السياسي المصري إلى درجة كبيرة مسار النظام الاقتصادي، متمثلاً في التوجه نحو إجراءات تتسم بمزيد من الليبرالية (أي الانفتاح والديموقراطية)، ظلت النظرة إلى وتيرة الإصلاح التي يعمل بها النظام السياسي على أنها أبطأ بشكل كبير من النظام الاقتصادي.

لقد كان التطور الدستوري في مصر وثيق الصلة بكفاح الدولة لتحقيق استقلاليتها وتحررها إذ تم وضع الدستور في عام 1923 بعد إلغاء الحماية البريطانية. وقد تم وقف العمل بذلك الدستور عام 1930، لكن تم تطبيقه مجددا لبعض الوقت حتى اندلاع ثورة يوليو 1952؛ وفي 1956 قام عبدالناصر بتقديم دستور جديد وتم اعلان مصر كدولة عربية اشتراكية، ومع ذلك تم وضع أول دستور دائم في ظل حكم السادات في 1971. ومنذ ذلك الوقت شهدت مصر بعض التطورات الدستورية وآخرها تعديلات في عامي 2005 و 2007.

وعقب ثورة 1952 وبداية حكم عبدالناصر، تغيرت الساحة السياسية والاقتصادية في مصر إلى حد كبير. ولقد قام عبد الناصر بتغيير الدستور ليزيد من إحكام قبضته على السلطة، فقام بحل جميع الأحزاب السياسية، وحظر قيام أحزاب جديدة، فيما عدا حزب الاتحاد الاشتراكي العربي الذي تولى رئاسته. وبموجب الدستور الجديد، حصلت السلطة التنفيذية على مزيد من السلطات والنفوذ مقارنة بالسلطة التشريعية. وأصبحت الساحة العامة وخاصة الاتحادات والجمعيات تقع تحت سيطرة الحكومة مباشرة، مما زاد من إحكام قبضة السلطة التنفيذية على السلطة.

وفي 1970، أحدث الرئيس السادات تحولا في مسار الاستراتيجيات السياسية والاقتصادية مقارنة بسلفه. ولقد استكمل سياسته «الانفتاح» الاقتصادية بإدخال بعض الإصلاحات السياسية المحددة، كإدخال نظام التعددية الحزبية المراقبة، والسماح لكل من الإخوان المسلمين وحزب الوفد الجديد الليبرالي بالدخول مرة أخرى في الحياة السياسية المصرية. كما قام بتفكيك الاتحاد الاشتراكي العربي، وسمح لبعض الأحزاب السياسية بأن تظل قائمة ولكن في ظل سيطرة الدولة. ومع ذلك، عندما ازدادت المعارضة السياسية بعد توقيع معاهدة السلام مع إسرائيل، قام السادات بوقف بعض الأحزاب المعارضة، واتخذ إجراءات صارمة بشأن العديد من الشخصيات المصرية البارزة الذين كانوا يعارضون سياسته.

وعندما تولى مبارك الحكم، قام بإحداث قدر كبير من التغيير في سياساته السادات، بهدف التخلص من حالة عدم الرضا السياسي ضد النظام. ومن ثم قام بسن إجراءات ليبرالية سياسية أكثر «مراعاة» من خلال إستمالة المعارضة السياسية، ومع ذلك فلقد توقفت العملية الليبرالية في مصر بحلول التسعينيات، وشهد اقتصادها انتكاسات كبيرة. ومنذ منتصف التسعينيات تعرضت مصر لمزيد من الضغوط الداخلية والدولية لدفعها نحو الإصلاح. ونتيجة لذلك قام النظام الحاكم بإدخال المزيد من إجراءات الإصلاح السياسي، مثل زيادة حقوق المرأة،

زيادة المشاركة السياسية في المعارضة، وإتاحة المزيد من الحرية لوسائل الإعلام المملوكة للحكومة و المعارضة و المستقلة. وقد شهد الإصلاح السياسي في مصر إيقاعا متسارعا مؤخرا، حيث يمثل الإصلاحان الدستوريان في 2005 و 2007 معلمين بارزين في طريق مصر نحو الديمقراطية والإصلاح. ففي 2005، أظهرت الإصلاحات الدستورية إنتخابات رئاسية متعددة الأحزاب لأول مرة في مصر. وحتى فبراير 2005، كان نظام الانتخابات الرئاسية في مصر يقوم على هيئة إستفتاء وطني. أما في فبراير 2005 فقد تم تعديل المادة رقم 76 من الدستور بغية استبدال الآلية غير المباشرة بنظام انتخابي مباشر متعدد المرشحين.

كما حاولت التعديلات زيادة السلطات البرلمانية تجاه الوزارة. كما استهدفت الإصلاحات التشريعية الحديثة إيجاد إطار قانوني سليم يمكن الأحزاب السياسية من العمل بحرية. وتعتبر جماعة الإخوان المسلمين المحظورة لاعبا فاعلا في النظام السياسي المصري، على الرغم من عدم قدرتها على التحول لحزب سياسي قانوني. والدور النشط الذي تلعبه الجماعات الدينية في النظام السياسي إنما يعكس بشكل جزئي ضعف شبكة الأمن الاجتماعي في مصر، حيث تقوم تلك الجماعات الدينية (المسلمة و المسيحية) بملء ذلك الفراغ من خلال تقديمهم خدمات للفقراء. وقد ظهر هذا جليا من خلال الانتخابات البرلمانية الأخيرة، حيث حصل الإخوان المسلمون على عدد كبير من المقاعد كمستقلين. كما ويمكن الاستدلال على الدور الذي تلعبه تلك الجماعات الدينية من خلال الحالة الواهنة للأحزاب السياسية في مصر، حيث يهيمن الحزب الحاكم (الحزب الديمقراطي الوطني)، ولا تستطيع الأحزاب الأخرى التنافس معه، مما يتيح مجالا أمام تلك الجماعات الدينية.

على الرغم من الإصلاحات الرئيسية التي شهدتها نظام الحكم الحالي، إلا أنه ما زال ينظر له باعتباره نظاما سلطويا. فعلى سبيل المثال قام مؤشر الديمقراطية لعام 2008 في وحدة الاستخبارات الاقتصادية بتصنيف مصر في المرتبة 119 من بين 167 دولة، واضعا إياها بين 50 دولة يعتبرهم المؤشر "سلطوية"⁹. وتأتي مصر في المرتبة الأعلى بين تلك البلدان، حيث تحتل، وفقا لمؤشر الديمقراطية الخاص بوحدة الاستخبارات الاقتصادية، معدلات أعلى من معظم بلدان الشرق الأوسط الأخرى، بعيدا عن لبنان، و الأردن، والعراق. وتظل نقطة الضعف في مصر هي الحريات المدنية، كما يعتبر مؤشر وحدة الاستخبارات الاقتصادية بالرغم من الإصلاحات الليبرالية الرئيسية التي تم تطبيقها. وأهم الإنتقادات الموجهة للنظام السياسي في مصر يكمن في السلطات الكبيرة التي يمنحها الدستور للرئيس، ولقد حاولت التعديلات الدستورية تحقيق مزيد من التوازن داخل النطاق التنفيذي من خلال الحد من تلك السلطات، إلا أنها ظلت كبيرة.

السلطة التشريعية تمارس من قبل جهتين، ألا وهما البرلمان (مجلس الشعب) ومجلس الشورى. يتألف مجلس الشعب من 444 عضوا منتخبا بطريقة مباشرة، و10 تعيينات رئاسية؛ ومجلس الشعب مسئول عن سن القوانين، ووافق على سياسة الدولة العامة، بالإضافة إلى خطة النمو الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة.¹⁰ وتكون المدة الدستورية للمجلس 5 سنوات بدءا من انعقاد أول جلسة. ولقد حاولت التعديلات الدستورية الأخيرة في 2007 تمكين البرلمان وزيادة

⁹ وحدة استخبارات الإيكونوميست، ذي إيكونوميست، مؤشر الديمقراطية 2008،

graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf

انظر أيضا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الحوكمة في المنطقة العربية (2008). متاح على

www.pogar.org

¹⁰ new.sis.gov.eg/En/Story.aspx?sid=2338

صلاحياته تجاه الجانب السلطة التنفيذية. إلا أن هناك بعض المعوقات التي من شأنها أن تعيق دور المراقبة المهيمن للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية؛ وتشمل الدور المهيمن الذي يلعبه الحزب الحاكم (الحزب الديمقراطي الوطني) والذي يظهر من خلال سيطرته على الأغلبية في البرلمان.

أما عن الجهة الثانية، أي مجلس الاستشاري، والمفوض «بدراسة وتقديم ما يراه ملائماً لتعزيز الوحدة الوطنية، والسلام الاجتماعي، وحماية العناصر الرئيسية للمجتمع»¹¹، فحتى مارس 2007 كان ينظر للمجلس باعتباره جهة استشارية تتقلد سلطات أقل من تلك السلطات المخولة لمجلس الشعب. ووافقت التعديلات الدستورية في 26 مارس 2007 على زيادة الصلاحيات المخولة لمجلس الشورى.

ينص الدستور على كون السلطة القضائية سلطة مستقلة؛ وهي تتألف من أنواع محاكم مختلفة (محاكم الدرجة الأولى، والاستئناف، والنقض) بالإضافة إلى المحاكم الإدارية (مجلس الدولة) والمحكمة الدستورية العليا، التي تعتبر جهة قضائية مستقلة تعنى بتحديد دستورية القوانين.¹² ودائماً ما يبرز المعلقون السياسيون الدور القضائي في تعزيز الديمقراطية والليبرالية السياسية، خاصة دوره الإيجابي الذي يضطلع به أثناء الانتخابات (الانتخابات البرلمانية والرئاسية).

تعتبر مصر نظاماً وحدوياً مقسماً إلى 29 وحدة إدارية (محافظة) لكل منها كياناتها القضائي، وتتألف من عدد من المراكز (مناطق ريفية) ومناطق حضرية وقرى. تضطلع الوحدات الإدارية المحلية بمسؤولية تأسيس وإدارة كافة الخدمات العامة ضمن دائرة اختصاصها؛¹³ غير أنه يوجد توجه متزايد نحو تبني اللامركزية كوسيلة لتعزيز كفاءة الإدارة المحلية من جهة، ولضمان مزيد من المشاركة من جهة أخرى.

بالنسبة للأحزاب السياسية، تحركت مصر باتجاه نظام قائم على التعددية الحزبية بحلول منتصف السبعينيات. فمنذ ثورة 1952 وحتى منتصف السبعينيات، كانت كافة الأحزاب السياسية محظورة فيما عدا الاتحاد الاشتراكي العربي الحاكم، غير أن الرئيس الراحل السادات فتح الباب أمام نظام قائم على التعددية الحزبية في منتصف السبعينيات. حالياً يوجد حوالي 24 حزب سياسي مسجل، غير أننا عند تقييمنا لفعاليتهم بالنظر إلى تمثيلهم بالبرلمان ودوائهم الانتخابية المحدودة، يمكننا أن نخلص إلى أنه يوجد فقط 6 أحزاب نشطة وهامة. ويعتبر الحزب الحاكم (الحزب الوطني الديمقراطي) هو الحزب المهيمن، وينعكس ذلك من خلال هيمنته على الأغلبية في الانتخابات البرلمانية والمحلية. بالإضافة إلى ذلك، يعتمد الحزب الوطني الديمقراطي على ما يتمتع به من قاعدة عريضة ومتشابكة تنتشر في معظم أنحاء الدولة.

يكتسب المجتمع المدني قوة في مصر بصورة مطردة. وينعكس ذلك من خلال الأعداد المتزايدة من منظمات المجتمع المدني الناشطة على الساحة السياسية، وخاصة فيما يتعلق بقضايا حقوق الإنسان ومكافحة الفساد. وقد أقر القانون الجديد الصادر بشأن الجمعيات رقم 2002/84 سلسلة من الإصلاحات تهدف إلى تيسير عمل منظمات المجتمع المدني. ورغم ذلك ظل أداؤها أقل مما هو متوقع. ولا تزال منظمات المجتمع المدني تواجه بعض المعوقات التي يرجع بعضها إلى قانون 2002/84،

¹¹ www2.sis.gov.eg/En/Publications/226/538/552/554.htm

¹² نفس المصدر السابق

¹³ نفس المصدر السابق

بينما يرجع بعضها الآخر لحالة الطوارئ، حيث تعطي حالة الطوارئ الحق لسلطات تنفيذ القانون في التفتيش الذاتي، و تفتيش الأماكن، وتعقب البريد الإلكتروني، ومراقبة الهواتف دون الحاجة إلى تصريحات، واعتقال المشتبه بهم إلى أجل غير مسمى دون توجيه أي تهم لهم.¹⁴

شهد الإعلام دوراً متنامياً في النظام السياسي. ولقد زاد الدور الذي يلعبه القطاع الخاص في الإعلام في العقدين الأخيرين مقارنة بالدور البارز للحكومة من قبل. بالإضافة إلى ذلك، ينظر للإعلام كلاعب رئيسي في الانتخابات البرلمانية والرئاسية الأخيرة، حيث كانت وسائل الإعلام المملوكة للدولة ملزمة بموجب القانون بمنح وقت مساو لمختلف المرشحين للإعلان عن حملاتهم. ويلعب الإعلام والصحافة دوراً متزايداً في تحقيق الشفافية والكشف عن الفساد بطريقة سليمة للغاية. ويمكن أن يفسر ذلك من خلال الإيقاع المتسارع للإصلاح نحو إعطاء مجال أوسع أمام الحرية السياسية للصحافة والإعلام. وبشكل عام يمكن القول أن حرية الإعلام في مصر تم تعزيزها مؤخراً. وينعكس ذلك من خلال العدد المتنامي للصحف المستقلة والصحف التابعة للأحزاب التي يتم نشرها. تمتعت الصحف القديمة والحديثة لمزيد من الانفتاح والحرية في تقييم أداء الحكومة وانتقادها بما في ذلك الرئيس، الذي كان يعد خطأ أحمر لا يمكن المساس به من قبل. كما يوجد عدد متزايد من البرامج التليفزيونية السياسية التي تناقش أداء الحكومة، وقد وجهت انتقادات شديدة للوزارة.

¹⁴ بوابة مناهضة الفساد في مجال الأعمال، «الملف القطري المصري»، 2009
www.business-anti-corruption.com

سابعاً ملف الفساد

لقد تزايد الاهتمام بموضوع الفساد في مصر. ففي بداية التسعينيات كان من الصعب على المجتمع المدني معالجة قضية الفساد، حيث كان ينظر لها على أن الخوض فيها قد تنجم عنه مشاكل. وبالإضافة إلى ذلك، كانت الحكومة في ذلك الوقت تكاد لا تذكر الفساد علناً. غير أنه مع بدء منتصف التسعينيات وخاصة بعد عام 2000 أصبح الفساد يناقش بشكل مستفيض وعلني من قبل وسائل الإعلام والمجتمع المدني والهيئات الأكاديمية. وبشكل مواز قامت الحكومة وأجهزة مكافحة الفساد ببذل جهود متزايدة، وأكثر وضوحاً لمكافحة الفساد. ونتيجة لذلك، أضحى الفساد محط الإهتمام للعديد من أصحاب المصالح. ويبدأ الملف التالي بوصف لوضع الفساد في مصر من خلال استعراض نتائج التقارير الدولية، بينما يركز النصف الثاني من التقرير على الأدوار التي تلعبها الحكومة، بالإضافة إلى تلك التي تلعبها المنظمات المستقلة وغير الحكومية، وخاصة منظمات المجتمع المدني والإعلام لمكافحة الفساد. ويحدد الجزء الثالث المعوقات الرئيسية التي تواجه جهود مكافحة الفساد في مصر. بينما يتعرف الجزء الرابع على آخر أنشطة مكافحة الفساد.

1. وضع الفساد في مصر

التقرير الأول للجنة النزاهة والشفافية¹⁵ والصادر في 2007 يحدد الأشكال الرئيسية للفساد في مصر. وتشمل: إصدار بعض القرارات لصالح مجموعة معينة. بغض النظر عن المصلحة العامة، وانعدام الشفافية فيما يتعلق بالمشتريات العامة، وتلقي دفعات معينة/ رشاوى مقابل تيسير الوصول للخدمات الحكومية، وإساءة استخدام أو إهدار الأموال العامة أو /و الملكية العامة. كما تعرف التقرير على المناطق الرئيسية الأكثر عرضة للفساد في مصر، وتشمل: الدفعات/ الرشاوى لتسهيل الحصول على الخدمات الحكومية، الجمارك و الضرائب، توثيق و تحديد الغرامات، إساءة استخدام الممتلكات العامة، وفرص التوظيف الحكومية، والمشتريات العامة.

تنص معظم التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية التي تتناول قضايا الفساد في مصر أن الفساد هو أمر دارج، في حين يلاحظ الكثير تحسناً في الجهود المبذولة في السنوات الأخيرة نحو مكافحة الفساد.

فعلى سبيل المثال، حققت مصر وفقاً لمؤشر مدركات الفساد الخاص بمنظمة الشفافية الدولية (CPI)¹⁶ تحسناً من 1.1 في أواخر التسعينات ليصل إلى 3.3 في 2003، الشيء الذي يأتي انعكاساً للجهود المتزايدة المبذولة لمعالجة الفساد. ولقد بادرت الحكومة باتخاذ عدة تدابير لمكافحة الفساد، إلا أنها تظل غير كافية للحد من الفساد. ومنذ 2003 ظلت مصر في حالة ركود في مؤشر الشفافية (3.2 في 2004، 3.4 في 2005، 3.3 في 2006)، واحتلت المركز السبعين بين 163 دولة بالنسبة لمؤشر الشفافية الدولية (CPI) لعام 2006. لكن ما لبثت مصر أن سجل تراجعاً في عام 2007 حيث حققت 2.9، وحلت في المركز 105 من ضمن 180 دولة. أما في 2008 فلقد حققت مصر معدلاً مشابهاً يقدر بحوالي 2.8 فحلت في مرتبة أقل (115 من بين 180 دولة)

¹⁵ لجنة النزاهة والشفافية، التقرير الأول 2007 والمتوفر عبر الموقع الإلكتروني:

www.ad.gov.eg/About+MSAD/Transparency+committee/

¹⁶ يشير مؤشر الدولة أو الإقليم وفقاً لمنظمة الشفافية لدرجة الفساد في القطاع العام وفقاً لرؤية رجال الأعمال ومحلي الدولة وتتراوح بين (10) أعلى درجة للخلو من الفساد و صفر (فاسدة للغاية)

Transparency International, Corruption Perception Index;
www.transparency.org/policy-research/surveys-indices/cpi

كما سجل تقرير النزاهة العالمية (2008)¹⁷ ضعفاً بوضع مصر فيما يتعلق بموضوع النزاهة، حيث حققت مصر 54 من 100 في عام 2008. ويعتبر ما حققته مصر في 2008 تحسناً طفيفاً عما حققت في 2007 (53 من 100). وبالنظر عن كثب في الأعمدة الرئيسية لمؤشرات النزاهة¹⁸ يمكننا أن نرى التطورات الإيجابية التي تم تحقيقها في مجال مكافحة الفساد وسيادة القانون.

ويركز تقرير مؤشر بيرتلسمان للتحويلات لعام 2008 بشكل أكبر على اقتصاديات السوق، والتطور الديمقراطي، كما يتعرض لقضية الفساد. وقد خلص التقرير إلى أن إطار السوق في مصر غير فعال في عدة أوجه مثل مكافحة الفساد على مختلف الأصعدة الحكومية، بما فيها جرائم الفساد الكبيرة والطفيفة.¹⁹

في الدراسة الخاصة بالشركات لعام 2007،²⁰ خلص البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية إلى أن حالة الفساد تؤثر على بيئة الأعمال في مصر، ووفقاً للبنك الدولي والمؤسسة فإن القطاع الخاص في مصر ينظر للفساد باعتباره واحداً من القيود التي تؤثر على مجال أعمالها. إلا أن نسبة الشركات التي تدفع مبالغ مالية بطريق غير رسمي للتمكن من إنجاز أعمالهم في مصر تعتبر أقل من النسبة التي تم رصدها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مينا)، وكذلك دول منخفضة / متوسطة الدخل أخرى. أما فيما يتعلق ببعض الأنشطة الخاصة، فقد أتت مصر في مرتبة أعلى من مثيلاتها من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والدول المتوسطة والمنخفضة الدخل عندما يتعلق الأمر بالرشاوى المدفوعة لمفتشي الضرائب، وللحصول على أذونات بالإنشاء، وتراخيص تشغيل، وترخيص استيراد. إلا أنها حلت في مرتبة أدنى فيما يتعلق بالحصول على العقود الحكومية.

لقد انخفض المعدل الذي حققته مصر فيما يتعلق بالشفافية ومكافحة الفساد انخفاضاً طفيفاً في مؤشر فريدم هاوس،²¹ من 1.76 في 2005 إلى 1.72 في 2007 (على مقياس من صفر (الأضعف) إلى 7 (الأقوى)). ولقد أبرز مؤشر منظمة فريدم هاوس عدداً من أوجه الضعف في نظام النزاهة في مصر، بما فيها ظاهرة شراء الأصوات السائدة في الانتخابات البرلمانية وضعف سيطرة السلطة التشريعية على التنفيذ نتيجة لهيمنة الحزب الحاكم (الحزب الوطني الديمقراطي) واعتقال بعض أفراد جماعات المعارضة السياسية، والتوتر المستمر بين أجهزة تعزيز القانون (الشرطة بشكل رئيسي) والجمهور.

¹⁷ يقيم المؤشر إمكانية وصول المواطنين لآليات مكافحة الفساد ووجودها ومدى فعاليتها على المستوى الوطني في الدولة. ولا يقيس الفساد وفقاً لمفاهيم الفساد، كما لا يقيس حوكمة «المخرجات» -إحصائيات توفير الخدمة، والجريمة والتطورات الاقتصادية والاجتماعية. عوضاً عن ذلك، يقوم المؤشر بمحاولة لفهم كيفية مكافحة الفساد، وحماية الحكم الرشيد المطبق في الدولة، والذي من شأنه أن يؤدي إلى منع الفساد، وردعه والمعاقبة على ارتكابه.

Global Integrity Report, Egypt, 2008 Assessment;
report-globalintegrity.org/reportPDFS/2008/Egypt.pdf

¹⁸ المجتمع المدني، الإعلام الجماهيري، الانتخابات، محاسبة الحكومة، الإدارة والخدمة المدنية، المراجعة واللوائح بالإضافة إلى مكافحة الفساد وسيادة القانون

¹⁹ مؤشر بيرتلسمان للتحويلات، «التقرير القطري المصري» 2008 ;
www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten—BTI—2008/MENA/Egypt.pdf

²⁰ البنك الدولي و مؤسسة التمويل الدولية، الدراسة الخاصة بالشركات: التقرير القطري المصري لعام 2007.
www.enterprisesurveys.org/documents/EnterpriseSurveys/Reports/Egypt-2007.pdf

²¹ فريدم هاوس «كونترينز أند كروس روين» مصر، 2007
www.freedomhouse.org/uploads/ccr/country-7170-8.pdf

2. دور المنظمات الحكومية والمنظمات المحلية غير الحكومية.

قامت الحكومة الحالية بتنفيذ عدة مبادرات لمكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية. فعلى سبيل المثال تم تأسيس لجنة النزاهة والشفافية من قبل وزير الدولة للتنمية الإدارية في 2007، وتأسيس وحدة شفافية في 2007 في وزارة الاستثمار.

تم اتخاذ عدة مبادرات على الصعيد المحلي لقياس الفساد. فعلى سبيل المثال قام مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء بإجراء استطلاع لجميع المحافظات المصرية لقياس الإدراك بالفساد الإداري. وقد كان المنهج الذي اتبعه المركز لإنشاء مؤشر الفساد المصري قائماً على أسس منهجية حديثة شبيهة بأسس التي تتبعها منظمة الشفافية الدولية ولكنها تختلف عنها في بعض الجوانب الإحصائية. وألقت أهم النتائج الضوء على أن مؤشر الفساد المصري حقق 66 نقطة من إجمالي 100 نقطة، كما أظهرت أن محافظات القليوبية، والغربية، والبحر الأحمر، والقاهرة، والسويس هي أعلى خمس محافظات عند الحديث عن قيمة المؤشر. وأظهرت نتائج المركز أيضاً أن الوعي بالفساد الإداري يرتفع مع ارتفاع مستوى التعليم.²²

ولقد ازدادت الحركات المدنية الرامية إلى مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية على مدى السنوات الأخيرة. وعلى الرغم من أن حرية أكبر لهذه الدعوة، لم تزال بعض القيود قائمة نتيجة لاعتقال الجماعات السياسية والمدونين.²³ غير أن هذا الأمر لا قيمة له، حيث إن تلك الاعتقالات لا تركز على أنشطة مكافحة الفساد، بل تركز على الأنشطة التي تتعلق بالنظام السياسي وحقوق الإنسان. ولقد نشأت بعض الحركات التي تركز على الفساد. وكمثال (مصريون ضد الفساد) وهي حركة جديدة ضد الفساد. ولقد نشرت الحركة تقارير عن حالات الفساد في مصر. كما أطلقت حملات جماهيرية ضد الفساد؛ ومثالاً على ذلك نجد حملة «المليون دبوس ضد الفساد» ولديها موقع إلكتروني (www.nadafa.org) والذي يفتح منتدى لأي شخص يحاول الإبلاغ عن حالة فساد ويملك دليلاً على ذلك. وتم تأسيس شبكة الشفافية المصرية في يونيو 2008²⁴ تحت رعاية مركز دعم التنمية و التّأهيل المؤسسي (DISC) وتنتشر تلك الشبكة سلسلة من الدراسات والبحوث التي تعالج الفساد في مصر. كما تقوم تلك الشبكة بإجراء استطلاعات لآراء المواطنين حول القضايا الرئيسية المتعلقة بالفساد في مصر. إلا أن التقارير الدولية، مثل تقرير البلد، حول ممارسات حقوق الإنسان الصادر عن وزارة الخارجية بالولايات المتحدة الأمريكية²⁵ يظهر وجود حالات لتقييد الحريات المدنية في مصر، وبعض تلك الحالات له علاقة بقضية الفساد في أجهزة مكافحة الفساد.

ولقد تم تأسيس المجلس القومي لحقوق الإنسان في 2003²⁶ ضمن مجموعة خطى إيجابية هامة للارتقاء بمستوى الشفافية والمساءلة داخل نظام الحوكمة المصري. ويهدف ذلك المجلس لتعزيز حماية حقوق الإنسان، ودعم قيمها، ورفع الوعي بها،

²² مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار «منهجية ونتائج مؤشر الوعي بالفساد الإداري على مستوى المحافظات» (2007)

www.eip.gov.eg/Upload/Documents/363/corrupt.pdf

²³ مؤشر النزاهة العالمي: مصر 2008، ومعاً للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، «على هامش تقرير وزارة الخارجية الأمريكية، ما زالت أمريكا تلعب الظلام.

www.maat-law.org/Statements/2008/2009/2009E/28022009.htm

²⁴ www.nadafa-eg.net

²⁵ وزارة الخارجية الأمريكية - تقرير مصر حول ممارسات حقوق الإنسان، 2007

www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78851.htm

²⁶ المجلس القومي لحقوق الإنسان www.nchr.org.eg/en/home.asp

وضمن الحفاظ عليها. ويقوم المجلس بإعداد تقرير سنوي عن جهوده وأنشطته، بالإضافة إلى توصياته التي يراها ملائمة لتعزيز حماية حقوق الإنسان في مصر. ويوفر التقرير نظرة عامة على الانتهاكات الممارسة ضد حقوق الإنسان في مصر من خلال تحليل الشكاوى التي تتلقاها لجنة الشكاوى في المجلس. ويعرض المجلس ذلك التقرير على كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الشعب، ورئيس مجلس الشورى. وقد قام المجلس بتقديم أربعة تقارير منذ افتتاحه. ومن أهم المواضيع التي عالجها تقارير المجلس: سوء معاملة السجناء والمعتقلين، وإساءة استخدام السلطة من قبل بعض رجال الشرطة أثناء معاملتهم للسجناء والمدنيين، والحاجة لتحديث وتطوير الإطار القانوني الحاكم لعمل منظمات المجتمع المدني. بالإضافة إلى ذلك قام المجلس بإعداد تقارير مفصلة حول الانتخابات البرلمانية لعام 2005 والانتخابات الرئاسية لعام 2007، حيث ركز المجلس على الممارسات الإيجابية والسلبية التي من شأنها أن تؤثر على نزاهة العملية الانتخابية. ومن ذلك نخلص إلى أن المجلس يتناول قضية الفساد، ويتطرق إلى مختلف الأوجه التي تتعلق بحقوق الإنسان وأبعاد الفساد.²⁷

بالنسبة للانخراط الدولي في المعاهدات الدولية لمكافحة الفساد، يزداد نشاط مصر إلى حد كبير. فمصر على سبيل المثال بصدد التوقيع على اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لمكافحة رشوة الموظفين المنتمين إلى دول خارجية في المعاملات التجارية الدولية. وفي 2005، قامت حكومة مصر بالصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد²⁸ مما يبرز الاهتمام المتزايد بمعالجة قضية الفساد بطريقة أكثر فعالية. غير أن مصر أيضاً من الدول الموقعة على إعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الإستثمارات الدولية والشركات متعددة الجنسيات.²⁹ قامت مصر بالمشاركة في شبكة شمال إفريقيا والشرق الأوسط لمكافحة الفساد والشفافية،³⁰ كما أن مصر عضو مؤسس لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية التابعة للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي تم تأسيسها في نوفمبر 2004 كرابطة إقليمية تطوعية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.³¹ وتعمل الحكومة إلى جانب مكتب المدعي العام، بالتعاون مع المنظمات الدولية المعنية، على الوفاء بالتزاماتها باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد بدأت في مايو 2008 عملية المصادقة على الاتفاقية الأفريقية لمنع الفساد ومكافحته، إلا أنها لم تكتمل بعد. وفي النهاية، شاركت مصر أيضاً في وضع ودعم مشروع اتفاقية مكافحة الفساد الصادرة عن جامعة الدول العربية، وهي الاتفاقية التي تلتزم بموجبها جامعة الدول باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.³²

3. المعوقات التي تواجه مبادرات مكافحة الفساد

من أهم خصائص نظام النزاهة في مصر أن لديها عدداً كبيراً من القوانين واللوائح للتعامل مع الأوجه المختلفة للفساد. غير أنه في العديد من الحالات تظل تلك القوانين

²⁷ نفس المرجع السابق

²⁸ مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC؛

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

²⁹ منظمة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، إعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الإستثمارات الدولية والشركات متعددة الجنسيات...

www.oecd.org/document/24/0,3343,en—2649—34887—1875736—1—1—1—1,00.html

³⁰ www.undp-pogar.org/about/docs/gfd-uncac.pdf

³¹ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية التابعة للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، www.menafatf.org. أنظر أيضاً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2008) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الحوكمة في المنطقة العربية. متاح على www.pogar.org.

³² وزارة التنمية الإدارية، لجنة الشفافية والنزاهة (2008)، أولويات العمل وآلياته، التقرير الثاني، القاهرة: وزارة التنمية الإدارية.

واللوائح غير فعالة وغير مطبقة على نحو جيد. وتختلف الأسباب لشأن ضعف تنفيذ القانون النسبي و يشغل وجود بعض المعوقات الإجرائية التي تحول دون التطبيق الكامل للقوانين، أو ضعف العقوبات، أو الصعوبات التي تواجه إثبات تلك الحالات. بالإضافة إلى الافتقار إلى الاستقلال التام لأجهزة مكافحة الفساد والذي من شأنه أن يؤثر سلباً على سيادة القانون فيما يتعلق في مكافحة الفساد. ونتيجة لذلك، وعلى الرغم من وجود عديد من الأجهزة لمكافحة الفساد في مصر، إلا أن مهمتهم تصبح معقدة، وانعدام كفاءة القوانين واللوائح تحول دون قدرتهم على تنفيذ مهمتهم بطريقة أكثر فعالية. كما توجد أيضاً بعض المعوقات التي تكبح الدور الفاعل لمنظمات المجتمع المدني وأحزاب المعارضة والحركات في مكافحة الفساد.

ينظر إلى بعض النصوص الواردة في القانون 84 لسنة 2002 والتي تنظم عمل المنظمات غير الحكومية على أنها تعيق حرية عمل تلك المنظمات. فوفقاً للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان، يحظر القانون انخراط المنظمات غير الحكومية في القضايا السياسية. ومنذ صدور الموافقة على ذلك القانون، تعاني بعض منظمات حقوق الإنسان من تأخير في استلام أوراق تسجيلها، أو تم حرمانها من التسجيل.³³ بالإضافة إلى ذلك، توجد قيود داخلية داخل منظمات المجتمع المدني. وكما أن غالباً ما تقصر منظمات المجتمع المدني في مصر بالنسبة إلى أفضل الممارسات الدولية في الحكم والإدارة الرشيدة الداخلية. و من المشاكل العامة دور كبير غير مبرر لشخصية قيادية كارزمية في إدارة المنظمة، مما يجعل مهمة نشر و تداول السلطة ضرباً من المستحيل، ويؤثر على التفويض، والمشاركة، والتمكين. وفي بعض الحالات الأخرى تقتصر عملية صنع القرار على قلة من الأعضاء.³⁴

تواجه الأحزاب المعارضة الكثير من الصعوبات التي تؤثر على قدرتها للعب دور فاعل في مكافحة الفساد، فليدهم على سبيل المثال تمثيل محدود للغاية في البرلمان والمجالس المحلية. كما يعانون من ضعف الدوائر الانتخابية والقاعدة الجماهيرية. بالإضافة إلى ذلك، تعاني الكثير من الأحزاب مشكلات كبيرة عند اختيار القائد التالي عقب وفاة مؤسس الحزب. بالإضافة إلى المشكلات المادية المتعلقة بقاعدتها الجماهيرية المحدودة، وبناءً عليه الدعم المالي المحدود الذي يقدمه الأعضاء.

حدثت تطورات إيجابية عديدة في السنوات الأخيرة المنصرمة، حيث استهدف الإعلام الفساد بطريقة موسعة. إلا أنه تظل هنالك الكثير من القيود التي تعيق عمله، ومن أمثلتها: القانون 2 / 1975 الخاص بمنع نشر المستندات الرسمية، والقانون 58 (القانون الجنائي وتعديلاته وخاصة رقم 29 / 1982، و 199 / 1983، و 97 / 1992، و 93 / 1995)، ولا يزال القانون الجنائي يتألف من الكثير من البنود التي يمكن النظر إليها على أنها تعيق حرية الرأي والتعبير. كما يعتبر قانون الطوارئ رقم 162 / 1958 قيداً على تلك الحقوق، فهو يعطي الإدارة السلطة اللازمة لمصادرة الصحف، وتعطيلها، وإغلاقها. بالإضافة إلى السلطة الممنوحة إلى المدعي العام لمنع النشر عندما يتعلق الأمر ببعض الجرائم. يجدر التأكيد على أن مكافحة الفساد لا يمكن تحقيقها وإدانتها من خلال معاقبة أطراف الفساد واتخاذ تدابير أكثر صرامة فحسب، دون الاهتمام بمعالجة جذور الفساد. لذا فيجب أن تكون هنالك تغييرات جوهرية في النظام البيروقراطي

³³ المنظمة المصرية لحقوق الإنسان «تقييم الإطار الانتخابي وفقاً للتقرير النهائي الخاص بجمهورية مصر العربية، ويمكن الرجوع إليه (12/يوليو/2009) من خلال الموقع الإلكتروني: www.eohr.org/report/2007/re051.shtml

³⁴ محمد عجاتي، «تدمير معايير الحكم الرشيد في مصر: قانون المنظمات غير الحكومية في مصر وأثره على الشفافية والمساءلة في منظمات المجتمع المدني».

وفي آلية عمل المجتمع. ويوجد في مصر العديد من الأجهزة التي تعالج الفساد والاحتيال، حيث يعتبر الفساد في مصر عملاً إجرامياً. ومع ذلك فإن جذور مشكلة الفساد تضرب بأطنابها في النظام الضعيف للضوابط والتوازنات، والإجراءات الضعيفة للإبلاغ العام عن الفساد، وغياب التدابير التي تعالج المحاباة، والافتقار إلى الاستقلال التام لأجهزة مكافحة الفساد، بالإضافة إلى غياب الآليات التي تحمي المبلغين عن المخالفات، وكذا انتشار تضارب المصالح. بالإضافة إلى ذلك فلا بد من الإصلاح الشامل لنظام الأجور بالنسبة لموظفي الحكومة، واتخاذ تدابير لسد الفجوة بين الفروق في الأجور.

4. أنشطة مكافحة الفساد الحديثة

انعكست الإرادة السياسية لمكافحة الفساد من خلال القرار الوزاري رقم 24 الصادر في 1 فبراير 2007، والذي يضع هدف مكافحة الفساد عالياً على جدول أعمال الحكومة.³⁵

- وتركز مكافحة الفساد كما تراها الحكومة على أربعة أعمدة رئيسية:³⁶
- التخلص من أسباب الفساد عن طريق تيسير الإجراءات الإدارية والتشريعية، والنهوض بمستويات المعيشة لموظفي الحكومة.
- تحسين أدوات مراقبة وردع الفساد.
- إطلاق الحملات الإعلامية.
- إنشاء آلية لتلقي وتحليل شكاوى المواطنين.

ويمكن القول بأن مصر تتمتع بأجهزة لمكافحة الفساد موجودة في مختلف المجالات، وتغطي مختلف المناطق؛ إلا أنه لا يزال هناك عدد من الثغرات التي تم توضيحها في التقرير الأساسي. بالإضافة إلى ذلك يلقي موضوع مكافحة الفساد اهتماماً كبيراً من نظام الحكم المصري مؤخراً، ويمكن استعراض الإصلاحات والمبادرات المتخذة على النحو التالي:

- الإصلاحات الدستورية في 2007 لتقوية نظام الضوابط والتوازنات بين ثلاث جهات نظام الحكم في مصر، ولاسيما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث تنص التعديلات الدستورية لما رس 2007 المضافة إلى المادة 133 من الدستور على وجوب أن يقوم رئيس الوزراء بتقديم «برنامج الحكومة» أمام مجلس الشعب خلال ستين يوماً من ترشيح الرئيس. وفي حالة عدم الموافقة على البرنامج تقوم الوزارة المرشحة بتقديم استقالتها، ويتم ترشيح رئيس وزراء آخر من قبل الرئيس. ويهدف ذلك إلى تعزيز السلطة التشريعية وتقوية مراقبتها للسلطة التنفيذية؛ أي دعم قدرة البرلمان على مساءلة الوزارة. وتنص المادة رقم 115 من الدستور على أنه يجب تقديم موازنة الحكومة وعرضها على البرلمان قبل ثلاثة أشهر على الأقل من انتهاء السنة المالية (بدلاً من شهرين حسبما كان يتم في مصر)؛ ويحق للبرلمان تعديل مقترح الموازنة دون الحاجة للحصول على موافقة الحكومة المسبقة وتعطي المادة 127 من الدستور البرلمان الحق في منح أو حجب الثقة عن رئيس الوزراء دون الحاجة إلى طرح القرار للاستفتاء العام.

³⁵ عرض مقدم حول لجنة النزاهة والشفافية، جمهورية مصر العربية.

www.arabgov-initiative.org/publications/GfDII/corruption/AmmanConference08/ghada%20moussa-en.pdf

³⁶ (UNDP-POGAR 2008)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الحوكمة في المنطقة العربية (برنامج POGAR). يمكن الاطلاع عليه من على الموقع التالي على شبكة الإنترنت www.pogar.org

هنالك بعض التطور نحو تعزيز المساءلة. ولقد انعكس ذلك من خلال حملة مكافحة الفساد المطبقة منذ 2003، والتي نتج عنها إدانة لبعض الشخصيات البارزة، منها وزير سابق، ومحافظ سابق، وعدة شخصيات قيادية من الحزب الحاكم. وفي بعض الحالات، يرى البعض أن تلك الحملات لديها أهداف سياسية، وأن الشخصيات البارزة في المعارضة تتم محاكمتهم لتحجيم التحدي الذي يواجهون به النخبة الحاكمة.³⁷ ومن الصعب الاتفاق التام مع هذا الحكم، حيث أنه يتطلب دراسة مستفيضة وتحليلاً قانونياً لكل حالة على حدة. كما تم تأسيس «مصريون ضد الفساد»³⁸ كمنظمة منبثقة عن المنظمة الإفريقية المصرية لحقوق الإنسان (AEHRO)، وينصب اهتمامها الأساسي على محاربة الفساد في مصر، ورفع وعي المواطنين بدورهم في مكافحته. و«لمصريين ضد الفساد» موقع إلكتروني يمكن من خلاله للجمهور الإبلاغ عن حالات الفساد في مصر.³⁹

تم تشكيل لجنة النزاهة والشفافية بموجب قرار رقم 86 لعام 2007 والصادر من قبل وزير الدولة للتنمية الإدارية،⁴⁰ ويعتبر الدور الرئيسي لهذه اللجنة هو إقترح سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد، ورفع الوعي العام، وتنفيذ الدراسات والأبحاث المتعلقة بالنزاهة والشفافية. ومن المفترض أن اللجنة تقوم بحفاظ و تنسيق الجهود مع أجهزة مكافحة الفساد الأخرى. وتشمل عضوية اللجنة شخصيات عامة، وكبار موظفي الحكومة، وممثلين لمنظمات غير حكومية. ويعد التنوع في عضوية اللجنة خطوة تساهم كثيراً في تعزيز مصداقيتها بشكل واضح. وتتعاون اللجنة بشكل وثيق مع المنظمات الدولية العاملة في مجال مكافحة الفساد؛ ولقد بدأت اللجنة عملها بإصدار تقريرها الأول في نهاية أكتوبر 2007، وبدأت بإصدار تقارير سنوية منذ ذلك الوقت. وعالج التقرير الأول القضايا المفاهيمية والمنهجية الخاصة بالفساد، بينما عالج تقرير اللجنة الثاني الوضع الراهن للشفافية والنزاهة في مصر، كما خرج بعدد من التوصيات حول تفعيل دور اللجنة واللاعبين الآخرين في مكافحة الفساد.⁴¹ ويجذب التقرير الإنتباه إلى الشفافية والنزاهة المتبعة في إدارة موارد الدولة والإنفاق عليها من خلال وضع الموازنة العامة للدولة، والإعلان عنها، ومناقشتها تستمد هذه العملية أهمية الدور الذي تقوم به السياسة المالية في الاقتصاد الوطني نحو تخصيص الموارد بين القطاعات الاقتصادية المختلفة.

ركز تقرير اللجنة الثاني، الذي تم إعداده في 2008، على مضاعفة فعالية دور اللجنة في تشخيص ومراقبة الشفافية والنزاهة في مصر. كما اقترح عددا من الآليات لدعم الشفافية والمساءلة وجهود مكافحة الفساد، لاسيما في القطاعين الإداري والحكومي؛ وأكد التقرير قيام مصر بالالتزامات الدولية فيما يتعلق بهذا

الصد. ⁴²

³⁷ بوابة مكافحة الفساد في مجال الأعمال، «التقرير القطري المصري»، 2009 www.business-anti-corruption.com

³⁸ www.nadafa.org/en/aboutus/

³⁹ www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/egypt/initiatives/private-anti-corruption-initiatives/

⁴⁰ www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-7175AE7B4A52/1746/ExecutiveSummary2ndTICreportenglish2.pdf

⁴¹ www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-7175AE7B4A52/1746/ExecutiveSummary2ndTICreportenglish2.pdf

⁴² وزارة الدولة للتنمية الإدارية، لجنة النزاهة والشفافية (2008)، الملخص التنفيذي للتقرير الثاني بشأن أولويات العمل وآلياته، التقرير الثاني:

www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-7175AE7B4A52/1746/ExecutiveSummary2ndTICreportenglish2.pdf

كما ركز التقرير على تقوية الإطارين التشريعي والقانوني، حيث إن مصر غنية بالقوانين والمراسيم واللوائح ذات الصلة المتعلقة بمكافحة الفساد والحد من فرص نشوئه، وتعزيز النزاهة والشفافية. كما ذكر التقرير أن استراتيجية مكافحة الفساد تتطلب استمرار الإصلاح التشريعي والتنظيمي، ومراجعة التشريعات القائمة حالياً لمكافحة الفساد وجعلها أكثر وضوحاً، وبساطة، وملائمة لتحقيق ذلك الغرض. وعقب تقرير 2008 للجنة الشفافية أدخلت عدد من القوانين واللوائح الهادفة إلى تعزيز الشفافية الحيز التشريعي، وتشمل ما يلي: أ) مشروع قانون الموظفين العموميين لتعزيز دور الضوابط والتوازنات ب) مشروع قانون جديد حول حرية الوصول للمعلومات ج) عملية إنشاء منصب أمين المظالم في مصر د) مراجعة القوانين واللوائح التي تحكم مشتريات الحكومة. بالإضافة إلى وضع برنامج جديد لنشر ثقافة التمتع بحقوق المواطنة.

يقترح التقرير إطار خطة عمل لتعزيز الشفافية والنزاهة في مصر؛ ويتألف الإطار من الأولويات التالية:

- النهوض بالإطار المؤسسي لمكافحة الفساد.
- تعزيز وتشكيل إطار قانوني قوي للمحاكمة والعدالة الجنائية.
- زيادة حجم التعاون الدولي.
- تفعيل وتطوير دور الإعلام في مكافحة الفساد.
- تعزيز التعاون بين المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني.

وعلى الرغم من أن إطار خطة العمل لا يمثل استراتيجية متكاملة بمعنى الكلمة لمكافحة الفساد، إلا أنه يعد خطوة إيجابية.

تم إطلاق العديد من المبادرات على مستوى أجهزة خاصة تابعة للحكومة لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.⁴³ فعلى سبيل المثال، تم تأسيس مركز الشفافية في وزارة الاستثمار في 2007، والذي يستفيد من المنحة المالية المقدمة من الحكومة الهولندية. ويهدف هذا المشروع إلى دعم وزارة الاستثمار في محاربتها للفساد وإساءة إدارة الموارد العامة، بغية تحسين علاقتها مع القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية؛ ويوفر المشروع ما يلي: أ) دعم صياغة وإصدار وثيقة قانونية بشأن حرية المعلومات ب) زيادة وعي الجمهور وانخراط أصحاب المصالح ج) بناء القدرات وإدارة المعارف د) النهوض بالاستثمار من خلال تعزيز الشفافية. ويلعب المركز دوراً نشطاً منذ يونيو 2007، ولقد أصدر بالفعل أول تقرير مراجعة يتسم بالشفافية عن الخصخصة في مصر ووضع الشركات عقب تلك العملية. بالاشتراك مع اتحاد الصناعات المصري والدنماركي، تم ترجمة دليل مكافحة الفساد الصادر عن اتحاد الصناعات الدنماركي إلى اللغة العربية. بالإضافة إلى ذلك، قامت وزارة الدولة للتنمية الإدارية بالتوقيع على مذكرة تفاهم مع الجهاز المركزي للمحاسبات في 2008 للتعاون في المجالات المتعلقة بالشفافية والنزاهة؛ وتركز مذكرة التفاهم على التعاون في تطوير الهياكل الإدارية، واقتراح التشريعات التي تعكس دوراً جديداً للجهة الإدارية.

- يتم إجراء المزيد من الدراسات والبحوث الأكاديمية حول الفساد في مصر: حيث بدأت عدة دراسات أكاديمية في مناقشة قضية الشفافية ومكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال، أطلق مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية برنامجاً

⁴³ المعلومات التي تحتويها هذه الفقرة مستقاة من مقابلة مع أحد كبار المسؤولين بوزارة الاستثمار: www.investment.gov.eg وكذلك وزارة الدولة للتنمية الإدارية، www.ad.gov.eg

بحث حول وضع الفساد في عدد من الأنشطة الاقتصادية، بما فيها عملية موازنة الدولة والجمارك وإدارة الضرائب.

- أما بالنسبة لمحاولات تعزيز احترام حقوق الإنسان من قبل هيئات تنفيذ القانون بالنسبة لحقوق الإنسان: فكما أشرنا سابقاً، هنالك اهتمام متزايد لتحسين العلاقة بين المجتمع ووزارة الداخلية (الشرطة وقوات الأمن)؛ والهدف من ذلك هو منع تلك الأجهزة من إساءة استخدام سلطاتها. وقد قامت الحكومة باتخاذ خطوات واسعة لتعزيز احترام حقوق الإنسان من قبل رجال الشرطة، ومأموري السجن، ورجال النيابة، وأجهزة تنفيذ القانون؛ وشملت تلك الجهود:
- تشكيل لجنة حقوق إنسان ضمن الوزارة للتحقيق في أية انتهاكات لحقوق الإنسان على يد رجال الشرطة ضد المواطنين، والتأكد من أن أية شكوى بهذا الصدد تتم دراستها، واتخاذ الإجراء اللازم.
- تطوير برامج لزيادة الوعي والتدريب في مجال حقوق الإنسان والحريات، يتم تنظيمها بالتعاون مع مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بجنيف.
- إدراج مواضيع حول حقوق الإنسان ضمن المنهج الدراسي والتدريبات الخاصة بأكاديمية الشرطة.
- يتم إرسال رجال الشرطة إلى تدريبات تنظمها معاهد ومراكز حقوق الإنسان بالدول الغربية (فرنسا وإيطاليا والسويد)، بهدف زيادة وعيهم بحقوق الإنسان.
- هنالك عملية مستمرة للنهوض بأداء رجال الشرطة من خلال تحديث برنامجهم التعليمي والتدريبي، وأساليب تحقيقاتهم، وتتبع الجريمة لضمان مشروعية الأساليب المستخدمة لتلك الأغراض.
- بالإضافة إلى ذلك هناك دعم دائم لأقسام المراقبة التابعة للوزارة والمعنية بتتبع انتهاكات حقوق الإنسان أو الحريات والتحقيق فيها.

ثامناً

نظام النزاهة الوطنية

١.

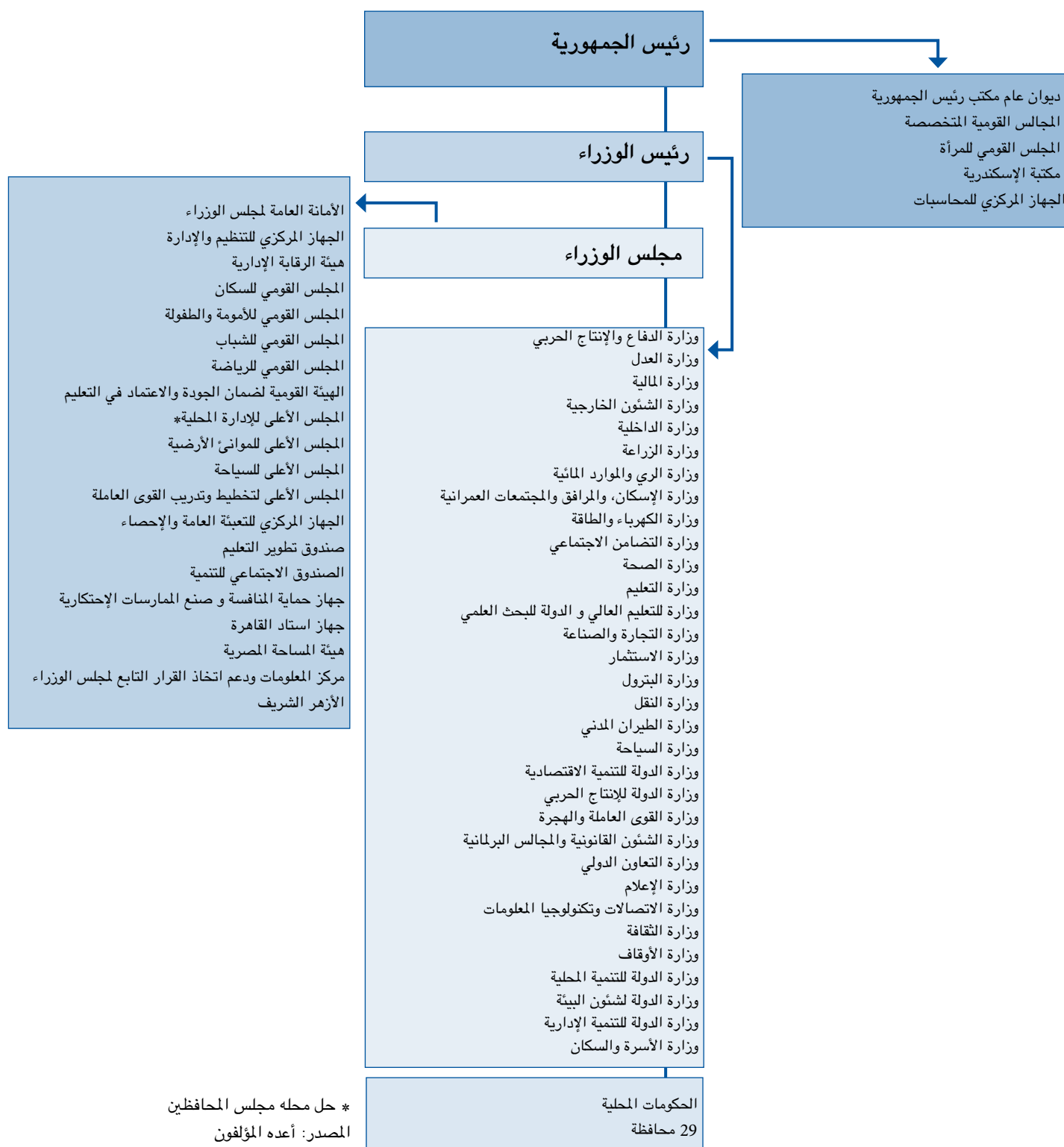
السلطة التنفيذية

الموارد/ الهيكل

الحكم في مصر مركزي (نظام أحادي)؛ أي أن الحكومة المركزية لديها أغلب الصلاحيات. إلا أن عام 2007 شهد طرح تعديل للدستور ينص على الالتزام باللامركزية، منادياً بتفويض، بل ونقل السلطة إلى السلطات المحلية. الشكل رقم (1) يبين الطرفين الفاعلين الأساسيين في السلطة التنفيذية، ألا وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

الشكل 1

الهيكل التنظيمي للسلطة التنفيذية في مصر



حتى عام 2005، كان نظام الانتخابات الرئاسية يأخذ شكل الاستفتاء الوطني الذي يقدم للناخبين مرشحاً واحداً يختاره مجلس الشعب. وفي نفس العام أدخل تعديل على المادة 76 من الدستور (بناءً على اقتراح من رئيس الجمهورية)، حيث تم تغيير الاستفتاء الوطني إلى نظام الانتخاب المباشر متعدد المرشحين، ومن ثم، منح هذه الفرصة للأحزاب السياسية لتقدم أحد قاداتها للمنافسة في سباق الانتخابات الرئاسية.

رئيس الجمهورية في مصر يأتي على رأس السلطة التنفيذية (المادة 77 من الدستور)؛ وتمتد فترة الرئاسة لست سنوات، ويمكن إعادة انتخاب الرئيس لفترات ولاية أخرى متعاقبة.⁴⁴ وفي الانتخابات الأخيرة التي أجريت يوم 7 سبتمبر 2005، فاز السيد محمد حسنى مبارك بنسبة 86.6% من الأصوات.⁴⁵

تعد الحكومة المصرية، المتمثلة في مجلس الوزراء،⁴⁶ هي أعلى جهة إدارية وتنفيذية تتولى تصريف شئون الدولة. وطبقاً للدستور، تتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم. ويقوم رئيس الوزراء بالإشراف على عمل الحكومة⁴⁷؛ كما تقوم الحكومة مع الرئيس بوضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها. وطبقاً لنتائج السياسات العامة، فإن أعضاء مجلس الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب مسئولية فردية وجماعية أيضاً. توجد الكثير من الأجهزة الإدارية التي تساعد الحكومة في تأدية مهامها ووظائفها، مثل الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ومركز دعم اتخاذ القرار، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. وطبقاً لما أوردته وزارة الدولة للتنمية الإدارية، وصل إجمالي عدد الوحدات الإدارية الحكومية إلى 665 وحدة في يناير 2009. يتضمن هذا العدد مكتب رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، والوزارات، والإدارة المحلية والإدارات التابعة لها.

إن الحزب السياسي الفائز في الانتخابات العامة لمجلس الشعب يمارس قدراً كبيراً من التحكم في النظام المصري. والحزب الوطني الديمقراطي هو الحزب الحاكم منذ فترة حكم الرئيس الراحل أنور السادات (1970-1981) الذي افتتح عهداً جديداً يتميز بنظام التعددية الحزبية، وذلك عن طريق تقنين تكوين الأحزاب السياسية في يونيو 1976.

العملية الخاصة الموازنة

طالبات التعديلات الدستورية الأخيرة بتحقيق التوازن في الموازنة وتقديمها للبرلمان في وقت لا يتجاوز ثلاثة أشهر قبل بدء سنة الموازنة الجديدة (قبل أول أبريل)⁴⁸؛ أما فيما سبق، فقد كانت تقدم خلال الشهرين السابقين لنهاية السنة المالية. إن عملية وضع الموازنة متمركزة بشدة في وزارة المالية. وتقوم وزارة المالية في سبتمبر من كل عام بإصدار منشور من أجل إعداد مقترح بالموازنة للعام القادم من جانب الوزارات، وإدارة المحافظات/المحليات، والأجهزة العامة الخدمية والاقتصادية. وعلى كل جهة من تلك الجهات إعداد مقترح الموازنة للسنة المالية التالية، وإرساله لوزارة المالية في شهر ديسمبر من نفس العام. وتقام بعد ذلك جولات من المفاوضات

⁴⁴ تم تعديل المادة 77 من الدستور المصري في 1980، و بدلا من السماح للرئيس بالبقاء في المنصب لمدتين فقط، أصبح من الممكن له البقاء لفترة غير محدودة

⁴⁵ المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، «الانتخابات الرئاسية 2005: تحليل نقدي»، www.eohr.org/report/2005/re0910.shtml

⁴⁶ حجم مجلس الوزراء غير محدود بعدد معين، وهو حالياً 32 وزيراً.

⁴⁷ المادة 153 من الدستور المصري

⁴⁸ المادة 116 من الدستور المصري

بين تلك الوزارات والمحافظات والأجهزة العامة من جهة، ووزارة المالية من جهة أخرى. تقدم الكيانات العامة مقترحاتهم الخاصة بالموازنة كل على حدة، وعادة ما يتم ذلك دون تنسيق، أو بتنسيق ضعيف فيما بينهم. وينتج عن ذلك قدر كبير من السلطة في يد وزارة المالية على سبيل المثال. على المستوى الوزاري فإن الميزانية مجزأة بمعنى أن الوزارات تقدم مقترح الموازنة إلى وزارة المالية على أساس مستقل، وبتنسيق محدود من الوزارات. ولا يتم إبلاغ الوزارات بوجود سقف ثابت في خطاب الموازنة، لذا فالوزارات تقدم مقترحاتها الخاصة بالموازنة التي تفوق تكلفتها الإجمالية ميزانية الإنفاق الكلية في الإطار المالي، واضعين في اعتبارهم أن المبالغ المطلوبة سوف يتم تخفيضها خلال مرحلة التفاوض مع وزارة المالية.⁴⁹ ونظام تحديد الموازنة لا يعكس قدراً كبيراً من المساواة العامة؛ فعلى سبيل المثال، فالدور المنوط بالمواطنين في العملية برمتها غير واضح، وبالطبع، لا يوجد دور لمنظمات المجتمع المدني والإعلام المحلي. وثمة مشكلة أخرى تتبدى في ضعف قدرة الحكومة على التعامل مع العملية حيث أن بعض الوزارات تفتقر إلى آلية داخلية قوية لمراجعة الموازنة؛ تلك الآلية التي تضمن تقديم طلب وزاري بموازنة مجمعة مبررة.

دور المؤسسة / القطاع

وفقاً لدستور عام 1971 وتعديلاته (1980، 2005، و2007)، فإن رئيس الجمهورية هو رأس الدولة. «و عليه أن يحافظ على سيادة الشعب، ويحترم الدستور وسيادة القانون، وأن يحمي الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية، وأن يحافظ على الحدود الفاصلة بين السلطات المختلفة بما يضمن قيام كل منها بدورها في العمل الوطني».⁵⁰ ووفقاً للدستور، يتمتع الرئيس أيضاً بصلاحيات كبرى في وقت الأزمات، الكوارث وحال تعرض الأمن القومي لأي تهديد (مادة 74، و148 و 150). يشرف الرئيس على عملية وضع السياسة العامة جنب إلى جنب مع مجلس الوزراء؛ والرئيس هو أيضاً القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو رئيس المجلس الأعلى للشرطة، ومجلس الدفاع الوطني.

الرئيس تتم مساءلته أمام البرلمان (مجلس الشعب) ويمكن نظرياً توقيف أدائه لمهامه إن ثبتت إدانته في تهمة الخيانة العظمى، أو ارتكاب أي فعل إجرامي. ويجب أن يقترح الاتهام ثلث الأعضاء بمجلس الشعب، لكن لا بد من أن يوافق ثلثاً أعضاء مجلس الشعب على تلك التهمة. بالإضافة إلى ذلك، تتم محاكمة الرئيس أمام محكمة خاصة تشكل قانوناً إذا استدعت الضرورة (المادة 85 من الدستور).

يقوم الرئيس بترشيح نوابه، ورئيس الوزراء الذي يترأس الحكومة، ويختار أعضاء الحكومة (الوزراء)، ويقوم بإعفائهم من مناصبهم. فترة ولاية رئيس الوزراء غير محددة، ويسري نفس الشيء على نوابه، والوزراء. علاوة على ذلك، يقوم الرئيس بترشيح المحافظين الذين يسيرون الشؤون المحلية في المحافظات التسعة والعشرين. وحسب الدستور، يتمثل دور مجلس الوزراء في معاونة رئيس الدولة في وضع السياسات العامة، وتنفيذ السياسات، ومراقبة تنفيذها، ومراقبة أداء الأجهزة الحكومية، وصياغة خطة الدولة الاجتماعية الاقتصادية وميزانياتها، ومتابعة تنفيذها.

بالإضافة إلى ذلك، فالحكومة، طبقاً للمادة 156 من الدستور، تتمثل مسؤولياتها (في: أ) توجيه وتنسيق أنشطة الوزراء والجهات العامة الأخرى، (ب) إصدار اللوائح/

⁴⁹ ينطبق هذا أيضاً على الموازنات المقترحة بالإدارات المحلية والأجهزة العامة الخدمية والاقتصادية

⁵⁰ المادة 73 من الدستور المصري

الأوامر الإدارية والتنفيذية، ومراقبة تنفيذها، ج) عقد ومنح القروض، ود) تنفيذ القوانين والحفاظ على الأمن القومي وحماية حقوق المواطنين ومصالحهم.⁵¹ وبموجب الدستور، فالوزير هو أعلى الجهات التنفيذية الإدارية داخل أي وزارة معينة؛ فعليه تقع مسئولية وضع أجندة السياسات الخاصة بوزارته، وذلك تماشياً مع السياسة العامة للدولة، وتطبيقها من خلال الأجهزة الإدارية.⁵²

وفيما يتعلق بالعاملين في المؤسسات الأساسية في السلطة التنفيذية، فلقد نظم الدستور عملية اختيار أعضاء مجلس الوزراء (الوزراء)، كما توجد العديد من القوانين التي تنظم الشروط الحاكمة لتعيين كبار المسؤولين، مثل قانون رقم 5 لسنة 1991. وفقاً للمادة 154 من الدستور، يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون مصرياً، يبلغ من العمر خمسة وثلاثين عاماً على الأقل، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية. إن التعيين في منصب نواب رئيس الوزراء، والوزراء والمحافظين، ونواب المحافظين وإقالتهم من مناصبهم يتم بموجب قرار رئاسي بالتشاور مع رئيس الوزراء. ومن الناحية العملية، تعتبر الصلات السياسية والشخصية من العوامل الهامة في التعيين في هذه المناصب. وفيما يتعلق بتعيين مستشاري الوزراء، فالأمر يخضع لقدر أقل من التحكم، إذ إن المستشارين والعاملين في المكتب الفني الخاص بالوزير لا ينتمون للمنظومة الهرمية للعمل في الحكومة. ويضاف إلى ذلك أنهم غير المدرجين على كشوف رواتب العاملين في الحكومة، ولكنهم يتقاضون أجورهم وفقاً لنظام آخر مستقل.

وبالنسبة لكبار المسؤولين في الحكومة (وصولاً لمنصب وكيل أول وزارة) ولرؤساء الهيئات والسلطات المستقلة، تأتي الأقدمية، بالإضافة إلى المؤهلات والمشاركة بنجاح في البرامج التدريبية الإلزامية، شروطاً أساسية لشغل هذه المناصب. وجدير بالذكر أن العلاقات الشخصية لاتزال تلعب دوراً محورياً في شغل بعض المناصب العليا. وبالمثل، تعتبر الأقدمية أحد العوامل الأساسية للوصول إلى المناصب العليا في قطاع الخدمة المدنية في الدولة.

و أخذاً في الاعتبار الحكم الرشيد، ينص الدستور على تثبيت راتب رئيس الجمهورية بموجب القانون، وأن أية تعديلات على الراتب لن تدخل حيز التنفيذ أثناء فترة الرئاسة التي تقرر فيها تعديل الراتب، ولا يحصل الرئيس على أية رواتب أو مكافآت أخرى. ويحظر على الرئيس ممارسة أية مهنة حرة، أو مزاولة أي نشاط تجاري، أو مالي أو صناعي مع الدولة. فضلاً عن ذلك، لا يجوز له حيازة أي من ممتلكات الدولة، أو استئجارها، أو بيع أو مبادلة أي من ممتلكاته أياً ما كانت بممتلكات الدولة.⁵³ لقد نص القانون رقم 100 لسنة 1987 وتعديلاته بموجب قانون رقم 8 لسنة 1989 على معدل رواتب نائب الرئيس، ورئيس مجلس الشعب، ورئيس مجلس الشورى، ورئيس الوزراء، ونوابه، وكذا الوزراء. كما أن قانون رقم 47 لسنة 1979 ينظم معدلات رواتب العاملين في الحكومة المصرية. ولعله من الأهمية أن نذكر أن المرتبات التي تعطيها الحكومة لموظفيها لا تفي بنفقات الحياة ومتطلبات صغار الموظفين ومن هم في الدرجات الوسطى.

51 المادة 156 من الدستور المصري

52 المادة 157 من الدستور المصري

53 المادة 81 من الدستور المصري

لقد وضعت الحكومة قضية الفساد على قائمة أولوياتها،⁵⁴ حيث تحدث الكثير من كبار المسؤولين و الوزراء عن الفساد وأهمية مكافحته.⁵⁵ تتمثل العناصر الأساسية في الإصلاح الحكومي الرامي إلى مكافحة الفساد في إعادة هيكلة الحكومة، أو إعادة اختراعها، والإصلاح التشريعي، وتطوير نظام تقديم الخدمات العامة وتقويته، واستخدام تقنيات الإدارة المتقدمة، التوسع في تطبيق الحكومة الإلكترونية، ونظم المعلومات المتقدمة، وتبسيط الإجراءات، وإعادة هندسة نوبات العمل، و تحسين إداء و جودة الخدمات، و جودة إدارة الوقت، وتفعيل نظام المظالم والشكاوى وتقوية مهارات الموارد البشرية عن طريق التدريب ونظم التقييم الأفضل، والحكومة الإلكترونية.

ونشرت لجنة الشفافية و النزاهة التي تتبع وزارة الدولة للتنمية الإدارية تقريرين حول الفساد في مصر عامي 2006 و 2008، وسيصدر الثالث قريباً. علاوة على ذلك، أصدر وزير الدولة للتنمية الإدارية قراراً (رقم 2007/86) بإنشاء لجنة النزاهة والشفافية وتحديد اختصاصاتها. إن لجنة النزاهة والشفافية لجنة دائمة تتألف من شخصيات عامة، وممثلين للمعارضة، وسياسيين، وباحثين، ومنظمات غير حكومية. وتهدف هذه اللجنة إلى دراسة سبل تعزيز الشفافية والمساءلة، ومحاربة الفساد، واقتراح آليات لتحقيق هذه الأهداف. وتشمل مهام هذه اللجنة، ضمن ما تشمل، مسؤولية مؤسسة الجهود الحكومية الرامية إلى محاربة الفساد، واقتراح مجموعة من المؤشرات والمعايير الوطنية لتستخدم في تقييم الفساد وتقديره.⁵⁶

علاوة على ذلك، أجرى مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء دراسة في يولية 2007 لتقييم مستوى الفساد الإداري على المستوى المحلي (في المحافظات)، ولتقييم درجة الوعي لدى المواطنين بالمشكلة عن طريق قياس مؤشر إدراك الفساد. وتابع المجلس في الدراسة منهجيات حديثة لبناء المؤشرات المركبة تماثل تلك التي تتبعها منظمة الشفافية الدولية في قياس هذا المؤشر، لكنها تختلف عنها في بعض الجوانب الفنية. ورصد المؤشر المصري للفساد 66 نقطة من إجمالي 100 نقطة، كما أظهر أن محافظات القليوبية، والغربية، والبحر الأحمر، والقاهرة، والسويس احتلت المراتب الخمسة الأولى من حيث قيمة المؤشر. وكشف مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء أيضاً عن أن إدراك الفساد الإداري يرتفع بارتفاع مستوى التعليم لدى المواطنين. أما بالنسبة لأسباب الفساد، فلقد أرجعها المشاركون إلى الأسباب التالية ضمن جملة أسباب أخرى: البطالة، وضعف المرتبات، والفجوات الاجتماعية، والفجوات في الدخل (13.3%)، والواسطة، وطمع المسؤولين والعاملين في الدولة (7.2%)، وتراجع القيم والأخلاقيات (20%). ولقد ذكر المواطنون الذين شملهم المسح أنهم يدفعون رشوة للمسؤولين الحكوميين في شكل مبالغ نقدية أو هدايا كي يتم إنجاز مصالحهم (حوالي 3%)، أو أنهم يستعينون بأقاربهم (10%)، أو الأشخاص الذين يعرفونهم (1.5%) للمساعدة في قضاء هذه المصالح. كما ذكر حوالي 65% منهم أن العاملين

⁵⁴ أصدر مجلس الوزراء القرار رقم 24 في أول فبراير 2007 لبيان الأهداف من وراء محاربة الفساد، ووضعها على رأس قائمة أجندة الحكومة.

⁵⁵ مجلس الوزراء المصري، توصيات الدورة 24 التي عقدت بتاريخ 2007/2/1، وزير التنمية الإدارية، محاربة الفساد تنصدر أجندة الحكومة، متوفر على الإنترنت على العنوان التالي: (28) www.masrawi.com (2009/1/1): فتحي سيد فرج (2008)، «من يستطيع محاربة الفساد: الحكومة أم منظمات المجتمع المدني؟» حوار متحضر، رقم 2416، بتاريخ 2008/9/26

⁵⁶ المعلومات الواردة في هذه الفقرة مستقاة من مقابلة مع أحد كبار المسؤولين بوزارة الدولة للتنمية الإدارية، www.ad.eg.gov أنظر أيضاً غادة موسى، عرض بشأن لجنة النزاهة والشفافية، 2009

في الدولة يستخدمون ممتلكات الدولة كما لو كانت ممتلكاتهم الخاصة.⁵⁷ طبقاً لما أوردته لجنة النزاهة والشفافية، فمصر تعتبر دولة رائدة في العالم العربي من حيث سن تشريعات وقوانين تعنى بمراقبة الفساد، والمساءلة عنه، والتحقيق فيه، والمعاقبة عليه، بل وتجريمه. وبالتالي، كانت مصر «من أولى الدول العربية التي وقعت على اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الجريمة المنظمة وصادقت عليها عام 2004، كما صادقت أيضاً على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2005، وأصبحت عضواً مؤسساً في مجموعة العمل المعنية بالإجراءات المالية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عام 2004».⁵⁸

المساءلة

لقد تناول الدستور المسائل المتعلقة بكل من صلاحيات الجهاز التنفيذي ومسؤوليات الإشراف عليه. ينص الفصل الخامس من الدستور على صلاحيات السلطة التنفيذية (من المواد 137 حتى 160). وتتطرق المادة 157 إلى مسائل مثل الأنشطة التي يحظر على أي وزير مزاولتها أثناء تولي منصبه. كما تصف المواد 159 و160 عملية التحقيق مع أي وزير بشأن جرائم ارتكبها أثناء تأديته لمهام منصبه. إن هذه اللوائح لوائح ناجحة، حيث تنفذ (متى استدعت الضرورة لذلك). ينص الدستور على أن السلطة التنفيذية مساءلة أمام رئيس الدولة، وكذا أمام البرلمان (مجلس الشعب).⁵⁹ كما أنه يجوز للسلطة القضائية، وفقاً للدستور، مراجعة أعمال السلطة التنفيذية. ومن الناحية التطبيقية، تقوم السلطة القضائية بمراجعة أعمال السلطة التنفيذية، متى استدعت الضرورة ذلك، ويقوم البرلمان بنفس الأمر، رغم أن هناك اعتقاداً بأن البرلمان لا يراجع أداء السلطة التنفيذية مراجعة جادة في الكثير من الحالات.⁶⁰ فضلاً عن ذلك، لم يتم بعد إنفاذ قانون مساءلة الوزراء، رغم أن القضية أثارت مؤخراً أكثر من مرة في وسائل الإعلام.

يوجد نظام للضوابط والتوازنات يجيز للبرلمان مساءلة رئيس الوزراء بناءً على طلب عُشر أعضائه. وينبغي أن تقوم غالبية أعضاء البرلمان باتخاذ هذا القرار، ولا يمكن أن يتخذ إلا في حالة توجيه طلب استجواب للحكومة، وبعد مرور ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه. وتنص المادة 127 من الدستور على أنه في حالة تحديد هذه المساءلة يقوم البرلمان برفع تقريره إلى الرئيس، متضمناً عناصر الموضوع، والنتائج التي خلص إليها، وما دعى إليها من أسباب. ويجوز للرئيس قبول استقالة الحكومة، أو إعادة التقرير إلى المجلس في خلال 10 أيام. أما إذا صادق المجلس مرة أخرى، بأغلبية ثلثي الأعضاء، على القرار، فعلى الرئيس قبول استقالة الحكومة.⁶¹

بالإضافة إلى ذلك، نصت التعديلات الدستورية في عام 2007 على وجوب تقديم رئيس الوزراء «برنامج الحكومة» للبرلمان خلال 60 يوماً من ترشيح الرئيس، وهو

⁵⁷ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار (2007)، «المنهجية المتبعة في دراسة مؤشر الفساد في مصر على المستوى المحلي ونتائجها»، (القاهرة: مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، آب/ أغسطس 2007).

⁵⁸ جمهورية مصر العربية، وزارة الدولية للتنمية الإدارية، لجنة النزاهة والشفافية (2008)، أولويات العمل وآلياته، التقرير الثاني، آب/أغسطس 2008، القاهرة: وزارة الدولية للتنمية الإدارية، 2008.

⁵⁹ المادة 159 من الدستور المصري

⁶⁰ رغد الصلح، الدور الرقابي للبرلمان، برنامج الأمم المتحدة للتنمية، متوافر على موقع برنامج الأمم المتحدة للتنمية website at www.undp-pogar.org

⁶¹ المادة 127 من الدستور المصري

الذي يتطلب الأغلبية مطلقة للنصاب القانوني من البرلمان للموافقة عليه.⁶² وفي حالة عدم الموافقة على البرنامج، يتعين على المجلس المرشح تقديم استقالته، ويقوم رئيس الجمهورية بترشيح رئيس وزراء آخر. ويهدف هذا الإجراء إلى تقوية صلاحيات السلطة التشريعية في مراجعة السلطة التنفيذية، أي أن الهدف، بعبارة أخرى، هو جعل مجلس الوزراء مساءلاً بشكل أكبر أمام البرلمان.

و بصفة عامة الوزراء مسئولون بشكل جماعي أمام البرلمان (مجلس الشعب) عن السياسة العامة للسلطة التنفيذية، وكل وزير مسئول على حدة عن الأعمال/القرارات الصادرة عن وزارته. تقرر المادة 159 من الدستور أنه يحق لرئيس الدولة ومجلس الشعب تقديم أي وزير للمحاكمة عن الجرائم التي ارتكبها خلال تأديته لمهام منصبه. ويجب أن يقر إتهام الوزير خمس الأعضاء بمجلس الشعب على الأقل. إلا أن لائحة الإتهام لابد من أن يوافق عليها ثلثا أعضاء مجلس الشعب.

ومن حيث التطبيق، نجد مستوى تفعيل هذه النظم من الضوابط والتوازنات متواضعاً نظراً لوجود القوانين الاستثنائية (مثال: قانون الطوارئ الساري منذ عام 1981) والذي حال دون جعل نظم الضوابط والتوازنات هذه مفعلة بشكل كامل. إلا أنه خلال السنوات العشر الماضية، شهدت هذه النظم تحسناً كبيراً، ومن ثم، فالأغلبية الكاسحة التي يتمتع بها الحزب الوطني الديمقراطي تجعل إقالة البرلمان للحكومة احتمالاً مستبعداً تماماً، ولكن مع ذلك، لا يزال باستطاعة البرلمان إحراج الوزراء في جلسات الاستجواب، وتسليط الأضواء على الفضائح، وممارسة الضغط بشأن القضايا التي تمثل مصلحة محددة بعينها.⁶³

بالإضافة إلى ذلك، يحق لرئيس الجمهورية الدعوة إلى عقد استفتاء شعبي حول القضايا الهامة التي «تؤثر على المصلحة العليا للدولة».⁶⁴

آليات النزاهة

تتضمن القوانين واللوائح المصرية العديد من الأحكام الخاصة بمكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال، قانون رقم 62 لسنة 1975 الخاص بالكسب غير المشروع ينص على أن رئيس الجمهورية وكافة المسؤولين الحكوميين مطالبين بتقديم إقرار للذمة المالية مرة كل خمس سنوات، ترصد فيه كل ممتلكاتهم، وممتلكات زوجاتهم وأبنائهم دون السن القانونية. وتتولى لجان قضائية مراجعة إقرار الذمة المالية. وقد تم إنشاء جهة متخصصة (جهاز الكسب غير المشروع) لمساعدة لجان المراجعة في أداء مهامها. ويطلب من المرشحين لمنصب الرئاسة أيضاً تقديم إقرار الذمة المالية خاصتهم. علاوة على ذلك، يحظر القانون رقم 47 لسنة 1978 على موظفي الدولة قبول أية هدايا بذاتهم أو عن طريق الغير لقاء تنفيذهم لعملهم. إلا أنه من الناحية العملية، نجد أن متسوى تطبيق هذه الأحكام متواضعاً للغاية⁶⁵، وأن هناك تضارباً في المصالح في الكثير من المناصب الحكومية العليا.

⁶² المادة 123 من الدستور المصري،

www.egypt.gov.eg/english/laws/Constitution/chp—five/part—two.aspx

⁶³ ناثان جيه براون (2008)، «آليات المساءلة في الحوكمة العربية: حاضر ومستقبل الأجهزة القضائية والبرلمانات في العالم العربي»، متوفر على الموقع التالي:

www.undp-pogar.org/publications/governance/nbrown/potential.html#p6

⁶⁴ المادة 152 من الدستور المصري

⁶⁵ بناء على نقاش مجموعة بؤرية أقيم في القاهرة في حزيران/ يونيو 2009.

إلا أن إقرار الذمة المالية هذا الذي يقدم بصفة دورية كان هو المستند الرئيسي الذي استخدم للكشف عن الكثير من حالات الفساد في السلطة التنفيذية، ولدى مستشاري ثلاثة من الوزراء خلال السنوات الخمس الأخيرة. يمكن النظر إلى زيادة عدد حالات الفساد في المناصب الحكومية العليا على أنها مؤشر إيجابي على زيادة اهتمام السلطة التنفيذية بالكشف عن الحالات، وفي الوقت ذاته، يمكن النظر إليها على أنها مؤشر سلبي على تراخي القواعد الخاصة بالفساد. في واقع الأمر، يبدو أن كلا المؤشرين الإيجابي والسلبي ساريان على أرض الواقع. هناك الكثير من النقاش حول الزواج بين القوة الاقتصادية (الأعمال الخاصة) والقوة السياسية (المناصب السياسية).

الشفافية

القانون رقم 62 لسنة 1975 يتتبع زيادة ثروات المسئول الحكومي وثروة أسرته؛ مما يعزز نزاهة النظام وشفافيته. إلا أن النظام لاتزال به بعض الثغرات. فعلى سبيل المثال، لا تجرى عملية تدقيق على إقرارات الذمة المالية الخاصة بالعاملين في الجهاز التنفيذي (وخاصة على المستوى الوزاري والمستويات الأعلى). ويمكن هنا تفسير الأمر بطريقتين، ألا وهما ملكية الأصول، وخاصة العقارات التي غالباً لا تكون مسجلة رسمياً، أو الأصول المسجلة ولكن بأسماء أخرى. وطبقاً لمحكمة النقض، فمسئولية إثبات تملك العاملين المدنيين في الدولة لعقارات تقع على المؤسسات المشرفة وليس على الموظف المتهم. لذا فعلى موجه الاتهام أن يقدم دليلاً يثبت قانونية ثروته.⁶⁶

إلا أنه كان هناك ما كان معروفاً في السابق باسم دعاوى «الحسبة»، حيث كان يحق لكل مواطن رفع دعوى على قرارات حكومية، أو مؤسسات عامة، أو حتى شخصيات عامة متعلقة بأغراض عامة،⁶⁷ وفي هذه العملية لم يعد معمولاً بها حالياً. ومن ثم، فلم يعد سارياً الآن أن نجد مواطناً يطالب بمثل المسئولين الحكوميين أمام المحاكم بدعوى أن ما اتخذوه من قرارات تؤثر تأثيراً سلبياً على مصلحة المجتمع أو تتعارض ومصلحة المجتمع. ولا يحق سوى للمواطنين المتضررين التقدم بهذه الدعوى. وهذا بدوره قد أضعف من درجة شفافية النظام.

لا توجد مادة في القوانين المصرية تلزم المسئولين الحكوميين صراحة بإتاحة ممتلكاتهم من الأصول، بحيث يمكن أن يطلع عليها الجماهير. وعلى النقيض من ذلك، توجد قوانين ومراسم تمنع المواطنين من الإطلاع على المعلومات والسجلات الحكومية، مثل قانون رقم 121 لسنة 1975 بشأن استخدام المستندات الحكومية، والمرسوم الرئاسي رقم 472 لسنة 1979 بشأن المحافظة على المستندات الرسمية، وقانون رقم 313 لسنة 1965 بشأن حظر نشر أخبار القوات المسلحة، وقانون رقم 100 لسنة 1971 بشأن المخابرات العامة. علاوة على ذلك، فإنه عند الممارسة العملية، توجد العديد من العقبات، والقوانين. والمؤسسات التي تضع قيوداً على الإطلاع على المعلومات، مثل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، وقانون الطوارئ (قانون رقم 162 لسنة 1981)، وقانون رقم 121 لسنة 1975 الخاص

⁶⁶ النزاهة العالمية: معلومات مستقلة حول الحوكمة والفساد، تقارير قطرية (2006)، مصر، تقرير تقييم النزاهة، الفئة الفرعية: مساهمة السلطة التنفيذية.

(www.globalintegrity.org/reports/2006/egypt/scorecard.cfm?subcategoryID=30&countryID=9)

⁶⁷ مرر مجلس الشعب قانوناً لحظر «الحسبة» في 1996، بعد قضية الدكتور نصر حامد أبو زيد. لمزيد من التفاصيل أنظر عبد الحسيب رضوان، «دراسات في الحسبة»، (القاهرة: الأزهر للطباعة والنشر 1998)، ومحمود السيد التهاوي، «دعوة الحسبة على ضوء المادة 3 من قانون المرافعات المصري»، (القاهرة: دار الفكر الجامعي 2006)

بالمستندات الرسمية والذي يمنع استخدام أو نشر المستندات الرسمية. ويستند إلى حجج فضفاضه لتقييد حقوق المواطنين في الاطلاع على الأصول التي لا يتم الإفصاح عنها.

وحتى الآن، لا يوجد قانون يلزم المسؤولين الحكوميين التصرف بطريقة شفافية. إلا أن الحكومة أعلنت منذ عام 2004 عن إعدادها لقانون جديد حول حرية تداول المعلومات، الأمر الذي لم يحدث بعد. كما أن الدستور يمنح الصحفيين الحق في طلب المعلومات و الأخبار (مادة 210)، وهو ما لم تتم ممارسته بالكامل بشكل عملي. إلا أن العاملين بالصحافة والإعلام عادة ما يدعون أن لديهم وثائق لم يتم الإفصاح عنها عندما يكشفون عن قضية من قضايا الفساد.⁶⁸

فيما يتعلق بالنزاهة في عملية الموازنة تنص المادة 86 من الدستور على ضرورة تقديم مشروع الموازنة للبرلمان قبل بدء السنة المالية (1 يوليو – 30 يونيو) بثلاثة أشهر على الأقل. وتتضمن عملية الموازنة قيام وزارة المالية بإعدادها بالتعاون مع أجهزة حكومية أخرى ومع الوزراء بالإضافة إلى الإدارات المحلية من خلال طلبهم التقدم بما لديهم من طلبات. ثم يقدم مشروع الموازنة عندئذ إلى مجلس الوزراء، ثم إلى البرلمان الذي يتولى تقييمه، والذي يحق له تعديل هذا المقترح ثم إعادته مرة أخرى إلى الحكومة. يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات متابعة تنفيذ الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة للإنجازات الخاصة بالموازنة ويقوم بالإشراف عليها، ثم يقدم تقريره للبرلمان.⁶⁹ ومن ثم، يمكن القول بأنه توجد شفافية في النظام. وتوجد الكثير من التشريعات التي تنظم القضايا المتعلقة بإدارة الأموال/الأصول العامة، وحمايتها من الفساد، من بينها القانون رقم 53 لسنة 1973 و تعديلاته بشأن استخدام الأموال العامة. وهناك أيضا قانون المحاسبة الحكومية 1127 لسنة 1981 الذي ينص على القواعد الواجب على الجهاز الإداري الالتزام بها عند تنفيذ موازنة الدولة.⁷⁰ وأخيرا، ومن الناحية العملية، تنشر وزارة المالية الموازنة العامة للدولة على الموقع الخاص بها.⁷¹

آليات الشكاوى / الإنفاذ

يوجد في مصر قانون منذ عام 1958 لمقاضاة الوزراء، إلا أنه لم يعد مطبقاً، نظراً لأنه صدر أثناء الوحدة بين مصر وسوريا.⁷² وحتى الآن لم يسن قانون جديد ليحل محل هذا القانون. إلا أنه يجري مؤخراً التداول فيما بين أعضاء مجلس الشعب بشأن إصدار قانون لمقاضاة الوزراء. ولقد جاء هذا القانون نتيجة التعديلات التي أدخلت عام 2007 على المادتين 159 و160 من الدستور.

يمكن للمسؤولين نظرياً الإبلاغ عن المخالفات التي تحدث في السلطة التنفيذية، إلا أن القانون رقم 62 لسنة 1975 ينص على فرض عقوبات في حالة البلاغات الكاذبة، وهذه عملية معقدة بشكل عام، مما يجعل الناس يعزفون عن الإبلاغ. يمكن معاقبة العاملين المدنيين في الدولة معاقبة قانونية في حالة إبلاغهم عن حالة فساد

⁶⁸ محمد يوسف، البحث عن ما يستترو الفساد في الدول الضائعة، الحوار المتمدن، العدد 1852، 2007/3/12، وانظر أيضا mhmuodradwan.makoobblog.com

⁶⁹ الدستور المصري لسنة 1971 وتعديلاته، آذار/ مارس 2007

⁷⁰ جمهورية مصر العربية، وزارة الدولة للتنمية الإدارية، لجنة النزاهة والشفافية (2008)، أولويات وآليات العمل، التقرير الثاني.

⁷¹ وزارة المالية، ميزانية الدولة، 2008، www.mof.gov.eg/English/Main+Topics/The+State+Budget+2007-2008.htm

⁷² القانون رقم 79 لسنة 1958.

إن ثبت أن البلاغ غير صحيح، أو إذا لم يتمكن المبلغ من التدليل على صحة ما ورد في بلاغه. إن عدم قدرة أي شخص على إثبات صحة ما أبلغ عنه ضد أي موظف عمومي يمكن أن يؤدي بهذا الشخص إلى السجن لمدة لا تقل عن ستة أشهر، ودفع غرامة تتراوح قيمتها بين 100-150 جنيه مصري (18-90 دولار أمريكي) (مادة 22). وهذه العقوبات تجعل الأشخاص يحجمون عن الإبلاغ عن المخالفات. فضلاً عن ذلك، يمكن للمواطنين رفع دعوى على الحكومة لتعديدها على حقوقهم المدنية، بناءً على المادة 71 من الدستور وعملاً بالمادتين 162 و210 من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950.

توجد بالقوانين المصرية الكثير من العقوبات الصارمة التي تعاقب على سوء السلوك. وحسب القانون، فإن أعضاء السلطة التنفيذية ليسوا بمحصنين من الملاحقة القضائية. فعلى سبيل المثال، المادة 85 من الدستور تشير إلى إمكانية اتهام رئيس الجمهورية الإقالة أو ارتكاب جريمة جنائية، كما يمكن أيضاً ملاحقة الوزراء قضائياً على أية جرائم يرتكبونها (المادتان 159 و160 من الدستور). وهذه العقوبات تدريجية، إلا أنها حاسمة، ويمكن أن تصل إلى السجن المؤبد. وقد تم الاحتكام إلى هذه العقوبات، من الناحية التطبيقية، عن طريق المحاكم. ففي بعض الحالات، كانت المحاكم العليا تطبق نفس العقوبات التي أصدرتها المحاكم الأدنى، في حين أن هذه المحاكم العليا أصدرت في حالات أخرى عقوبات مخففة، أو أسقطت الدعوى وكافة التهم الموجهة ضد الشخص المتهم أو المتهمين. وقد وجهت اتهامات لكبار مسؤولي الدولة، مثل محافظين سابقين، ووزراء سابقين، وكلاء أول وزارة، ونواب وزراء. إلا أن ثمة اعتبارات سياسية قد تحول دون المقاضاة في بعض قضايا الفساد؛ مما يخلق نوعاً من الحصانة. بالتالي يمكن القول بأن العملية تتسم بالغموض في هذا الخصوص.⁷³ من الناحية العملية، يمكن للمواطنين رفع دعاوى على الحكومة لتعديدها على حقوقهم المدنية بمساعدة منظمات المجتمع المدني مثل المنظمة المصرية لحقوق الإنسان.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

ترتبط السلطة التنفيذية ارتباطاً قوياً بكل الأعمدة الأخرى تقريباً، ولكن بالنسبة للنزاهة والشفافية، فالعلاقة الأكثر صلة هي مع السلطة التشريعية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وقطاع الأعمال العام. يلعب الجهاز المركزي للمحاسبات دوراً فعالاً في مراقبة سلوك الحكومة والقرارات التي تتخذها بشأن إنفاق المال العام، الأمر الذي خلق شقاً في بعض الحالات بين رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات وبعض الوزراء. أما بالنسبة للسلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، فمن الصعب تحديد اتجاه معين تسير فيه علاقتهما. ففي بعض الحالات، لعب المشرع دوراً فاعلاً في مراقبة سلوك الحكومة، ولكن في بعض الحالات الأخرى، يبدو أن بعض التدخلات السياسية لعبت دوراً في الحيلولة دون قيام المشرع بممارسة سلطته ممارسة كاملة. وفي النهاية، فإن الاتجاه الآخذ في التزايد والمتمثل في الزواج بين القطاع الخاص والحكومة عن طريق تعيين وزراء من القطاع الخاص، دون وجود قواعد واضحة حول تضارب المصالح، أثار شكوكاً حول مدى شفافية النظام، وأضعف من درجة نزاهة الجهاز التنفيذي.

⁷³ جريدة اليوم السابع، 2009/11/30؛ جريدة السياسي الإلكترونية، متوفرة على elssiyasi.com
24/12/2009 elbashayer-net ، «مجلس الشعب بلا أنياب» متوفرة على

في حين أن مصر لم يعد لديها نظام الحزب الواحد التقليدي، إنه لم نجد أنها تسير نحو نظام تعددي تام فيه عدد من الأحزاب السياسية المسموح لها بالعمل بحرية. وهناك بعض المجموعات السياسية الأخرى مثل الإخوان المسلمين، وبعض الحركات الاجتماعية (مثل حركة كفاية) هي أيضاً نشطة على الساحة السياسية. وبالتالي، فالحزب الحاكم يهيمن على البرلمان بشكل عام و تيارات المعارضة يمكنها التعبير عن نفسها، ولكن عامة ما يكون لهذا تأثير ضعيف على السياسات.

التوصيات

- رغم أن التعديلات التي أدخلت على الدستور عامي 2005 و2007 قللت نسبياً من سلطات رئيس السلطة التنفيذية وصلاحياته، لاتزال هناك مساحة كبيرة لتحجيم الصلاحيات الحالية. وهذه المساحة ضرورية لجعل نظام الضوابط والتوازنات أكثر فعالية ولا مركزية، مع تقوية دور المشرع في مراقبة كبار مسؤولي الحكومة مراقبة فعالة.
- ينبغي تسهيل الإجراءات الخاصة بالإبلاغ عن المخالفات في السلطة التنفيذية وتيسير الوصول إليها بدرجة أكبر.
- تنفيذ قانون الكسب غير المشروع بصورة أكثر فعالية، ودعم بناء القدرات لدى المسؤولين الحكوميين المسؤولين عن مكافحة الكسب غير المشروع.
- رفع أجور الموظفين العموميين في هيئات مكافحة الفساد العاملين على مراقبة العاملين العموميين لتمكينهم من مكافحة الفساد بكفاءة وفعالية.
- وضع إطار مؤسسي وقانوني خاص بتضارب المصالح ، خاصة عندما يتقلد رجال أعمال مناصب في الحكومة.
- التعجيل بعملية إصدار القانون الخاص بالملاحقة القضائية للوزراء.
- تحديد وظائف واضحة للوزراء، ومساعدتهم، والأجهزة والجهات التابعة لهم.
- توفير الحماية القانونية لكل من يبلغ عن حالات فساد، بل وتقدير حوافز التشجيع على الإبلاغ عن طريق تعديل القوانين واللوائح القائمة التي تجعل الأشخاص يجمعون عن الإبلاغ عن المخالفات.
- وضع الإجراءات لإختيار مساعدي ومستشاري الوزارات والإفصاح عن مراتبهم.

٢.

السلطة التشريعية

الموارد / الهيكل

السلطة التشريعية في مصر تتكون من مجلسين: مجلس الشعب (البرلمان) ومجلس الشورى. وفي حين أن الدستور ينظم عمل المجلسين،⁷⁴ فالقانون رقم 38 لسنة 1972 وتعديلاته، والقانون رقم 175 لسنة 2005 الخاص بمجلس الشعب ينظم عمل فرع السلطة التشريعية من الحكومة.⁷⁵

مجلس الشعب:

وفقاً للمادة 87 من الدستور يجب ألا يقل عدد الأعضاء في مجلس الشعب عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل يجب أن يكونوا من العمال والفلاحين. ويزيد ذلك العدد تبعاً لزيادة أعداد الناخبين. وهكذا فعدد الأعضاء الحاليين في مجلس الشعب 454 عضواً، من بينهم 444 عن طريق الانتخاب المباشر، بالإضافة إلى العشر المعيّنين من قبل الرئيس. ويستخدم الرئيس هذا الحق لإعطاء تلك المقاعد للفئات المهمشة سياسياً، وكذلك الأقليات مثل المرأة والمسيحيين.

يحق لأي مواطن الترشح للعضوية في مجلس الشعب، بصرف النظر عن عضويته في أي حزب سياسي، طالما توافرت فيه الشروط الآتية:⁷⁶

- أ. أن يكون مصري الجنسية، ومن أب مصري الجنسية؛
- ب. ألا يكون عمره أقل من 30 سنة عند يوم الترشح؛
- ج. أن يكون مسجلاً في قائمة الناخبين ولديه بطاقة انتخابية؛
- د. أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو لديه إعفاء قانوني منها؛
- هـ. أن يكون حاصلاً على شهادة تفيد إنهاء مرحلة التعليم الأساسي، وذلك لمواليد يناير 1970 وما بعدها. أما بالنسبة لمواليد ما قبل يناير 1970، فعليهم تقديم ما يفيد إلمامهم بالقراءة والكتابة؛
- و. ألا تكون عضويته قد اسقطت في خلال نفس المدة، ما لم تكن المدة التي اسقطت فيها عضويته قد انتهت، أو أن يكون المجلس قد أصدر قراراً بإلغاء تبعات إسقاط العضوية بناءً على اقتراح يتقدم به 30 عضواً، وتتم الموافقة عليه من قبل أغلبية المجلس.

مدة المجلس خمس سنوات تبدأ من أول اجتماع له بعد يوم الانتخابات. يجري الانتخاب لتجديد المجلس خلال السنتين يوماً السابقة لانتهاء مدته على الأقل. ومن المتوقع أن تمتد الدورة الحالية حتى تجرى الانتخابات القادمة عام 2010 (جرت الانتخابات في 2005). ومنذ تولي الرئيس مبارك الحكم، اكمل مجلس الشعب ثلاث دورات له، وهي 1990، و1995، و2000. غير أن دورات مجلس الشعب في عامي 1984، و1987 لم تكمل مدتها لأن المحكمة الدستورية العليا قضت بعدم دستورية الانتخابات في هذين العامين.⁷⁷

⁷⁴ لا يوجد تمييز واضح بين المجلسين في مصر من حيث من هو المجلس الأعلى أو المجلس الأدنى. فالنظام في مصر مكون من مجلسين: مجلس الشورى هو الأقرب للرئيس وثلاث أعضائه معينين، وبالتالي فهو يستحق أن يكون هو المجلس الأعلى، على الأقل من الناحية السياسية. يتمتع مجلس الشعب بالسلطة التشريعية (التعديل الدستوري لعام 2007 الذي أعطى مجلس الشورى صلاحيات تشريعية)، وهو المأوى الأخير لأي قانون، ويتمتع بصلاحيات رفع التشريع بعد الموافقة عليه إلى الرئيس للتوقيع عليه. بعبارة أخرى، يقوم مجلس الشورى بمناقشة القانون ثم يسلمه لمجلس الشعب للموافقة عليه والتوقيع عليه من قبل الرئيس؛ مما يجعل مجلس الشعب أيضاً بمثابة المجلس الأعلى. ونتيجة لذلك، يصعب جداً اعتبار أحد المجلسين في مصر هو المجلس الأعلى والثاني هو المجلس الأدنى (محاورة أجريت مع الدكتور على الصاوي (مدير مركز الدراسات البرلمانية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة) يوم 18 تموز/ يوليو 2009).

⁷⁵ وفقاً للمادة 134 من الدستور يجوز لرئيس الوزراء، ونوابه، والوزراء حضور اجتماعات اللجان و جلسات مجلس الشعب.

⁷⁶ قانون مجلس الشعب رقم 38 لعام 1972، والتعديل رقم 175 لعام 2005

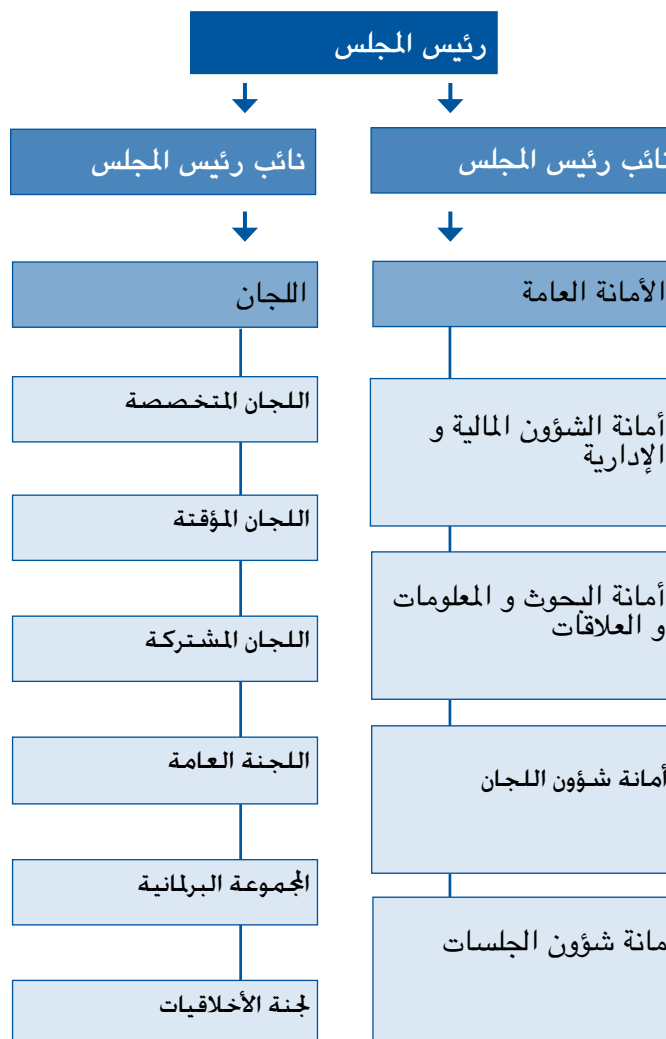
⁷⁷ علي الدين هلال، «تطور النظام السياسي في مصر من 1805-2005»، جامعة القاهرة مركز الدراسات والبحوث السياسية، 2006

ينص الدستور على أنه لا يتم حل مجلس الشعب إلا في حالة الضرورة.⁷⁸ وبالمثل ينص الدستور على الحصانة الممنوحة لأعضاء و طبقاً للمادة 98 من الدستور فإن الأعضاء يجب عدم مؤاخذتهم على ما يبدونه من أفكار وآراء في أى قضية عامة تتم مناقشتها في المجلس أو في لجانه. لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس (مادة 99 من الدستور). كما أنه لا يحق سوى لمجلس الشعب قبول استقالة أحد الأعضاء (مادة 97 من الدستور).

يتم تنظيم العمل في مجلس الشعب على النحو المبين في الشكل 2؛ فيوجد على رأسه رئيس مجلس الشعب ونائباه اللذان يجب أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين. ويجب انتخاب كل من هذين النائبين لمدة عام واحد في بداية الجلسة السنوية العادية للمجلس. بالإضافة إلى ذلك، فهناك أجهزة برلمانية متعددة لكل منها أعضاؤه والدور الذي يلعبه. و مجلس الشعب مسئول عن أنظمتها، وله الحق في وضع النظام الداخلي الخاص به.⁷⁹

الشكل 2:

هيكل مجلس الشعب



المصدر: الموقع الخاص بمجلس الشعب.

www.Parliament.gov.eg/Arabic/PublicSec/WorkHeirarchy/

⁷⁸ وفقاً للمادة 136/ « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة، وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر. »

⁷⁹ www.parliament.gov.eg/English/AboutTheParlament/Role/

تتضمن هذه الأجهزة ما يلي:⁸⁰

لجان متخصصة: وهي تشكل في بداية كل دورة عادية بناءً على اقتراح من هيئة المجلس. وعلى كل عضو أن ينضم لواحدة من اللجان طبقاً إلى خلفيته التعليمية أو المهنة أو الخبرة. ويجوز له الانضمام للجنة ثانية للإفادة بما لديه من مؤهلات وخبرات، وذلك بعد الحصول على موافقة هيئة المجلس. تعمل هذه اللجان كأدوات للمجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية والإشرافية. وتقوم كل لجنة من اللجان بدراسة المسائل والقضايا التي تحال إليها من المجلس، كل حسب اختصاصها، وتبدي رأيها فيها. توجد في المجلس 19 لجنة متخصصة مثل: لجنة التشريعات والشئون الدستورية، ولجنة التخطيط والموازنة، ولجنة المقترحات والشكاوى، والدفاع، والأمن القومي، والتعبئة، والإدارة المحلية والمنظمات الشعبية، ولجنة حقوق الإنسان.

اللجنتان الأولى والثانية تتمتعان بأهمية كبرى: فالأولى تختص بالشئون الدستورية والتشريعات، والنظام الداخلي، والتشريعات المكملة للدستور، والقوانين، و مشاريع القوانين، ومساعدة المجلس ولجانه الأخرى في صياغة النصوص التشريعية، كما تقومان أيضاً بمباشرة شئون الأعضاء، والبت في صحة العضوية والحصانة. اللجنة الثانية، وهي لجنة التخطيط والموازنة، تعتبر أقوى اللجان في المجلس؛ فهي مختصة بدراسة مشروع موازنة الدولة المقدمة للبرلمان من قبل الحكومة، وموازنات أخرى مكملتها، والتشريعات الخاصة بالضرائب، ومسائل متعلقة بالرسوم، أو النظم المالية كالدعم والأسعار والرواتب والمكافآت، وخطة الدولة للتنمية الاجتماعية الاقتصادية. وهذه اللجنة مسئولة أيضاً عن دراسة التقارير المحاسبية الدورية الصادرة عن الجهاز المركزي للمحاسبات.

اللجان المؤقتة: يشكل مجلس الشعب لجاناً مؤقتة بناءً على اقتراح رئيس المجلس، أو بناءً على طلب من الحكومة لدراسة القوانين ومشاريع القوانين، والقوانين الصادرة بمراسيم أو قضية خاصة ذات أهمية، ويرفع تقريره مرة أخرى للمجلس. تتشكل تلك اللجان المؤقتة أحياناً للتحقيق في أحداث بعينها، ومن ثم إعداد تقرير بشأنها لعرضه على المجلس. يختار رئيس المجلس أعضاء هذه اللجان المؤقتة.

اللجان المشتركة: تشكل اللجان المشتركة بناءً على اقتراح من رئيس المجلس أو بناءً على طلب من الحكومة، كما يمكن أن تشكل بناءً على طلب من أعضاء لجنتين أو أكثر من اللجان المتخصصة. والهدف من هذه اللجان المشتركة هو دراسة موضوع معين من الموضوعات ذات أهمية. ويتولى رئاسة اللجنة المشتركة أحد نائبي رئيس المجلس، وتتخذ قراراتها بموافقة أغلبية أعضائها. يناقش الفصل السادس من الوحدة الثانية من النظام الداخلي كافة القواعد التي تنظم عمل مثل هذه اللجان.

اللجنة العامة: تشكل هذه اللجنة في بداية كل دورة عادية، ويترأسها رئيس المجلس، وتضم نائبى الرئيس، ورؤساء اللجان المتخصصة، وممثلين عن الأحزاب السياسية بمجلس الشعب، وخمسة أعضاء آخرين تختارهم هيئة المكتب في المجلس، شريطة أن يكون أحد الأعضاء المستقلين ممثلين في هذه اللجنة أيضاً. تناقش اللجنة العامة القضايا العامة والدقيقة التي يرغب رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب، أو رئيس المجلس في مناقشتها. إن هذه اللجنة لديها المسؤولية للقيام بمهام عديدة، منها أن تدرس التقارير الدورية التي تحال إليها من لجان المجلس حول متابعة فعالية اللوائح

⁸⁰ لمزيد من المعلومات حول هذه الأجهزة، أدخل على الموقع الرسمي لمجلس الشعب:
www.Parliament.gov.eg/Arabic/PublicSec/WorkHeirarchy/

الحاكمة و النظام الإداري، وكذا الالتماسات والشكاوى الهامة التي تشكل ظاهرة ذات أهمية عامة. وتندرس اللجنة أيضاً التقارير التي قامت بتجميعها جهات الرقابة حول أية ظاهرة تؤثر على القيم و الأعراف الاجتماعية^{٨١}. كما تدرس اللجنة القضايا التي تحال إليها من لجنة الأخلاقيات.

لجنة الأخلاقيات: تتشكل بناء على قرار من المجلس في بداية كل دورة عادية. ويتألفها أحد نائبي الرئيس وتضم في عضويتها رؤساء كلا من الثلاث لجان المتخصصة (رئيس لجنة الشؤون التشريعية والدستورية، ولجنة الشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف)، ولجنة المقترحات والشكاوى. كما تضم خمسة من أعضاء اللجنة العامة، ينتمي اثنان منهما للهيئات البرلمانية في أحزاب المعارضة والمستقلين، بالإضافة إلى خمسة نواب يتم اختيارهم بالقرعة، على أن تكون من بينهم امرأة. والدور المنوط بتلك اللجنة دور حيوي، لا لمحافظة النظام داخل مجلس الشعب فحسب، بل لحرصها على أن يكون أعضاؤها معرضين للمساءلة. وتفحص لجنة الأخلاقيات انتهاك الأعضاء للقيم الدينية، أو الأخلاقية، أو الأعراف الاجتماعية، وكذا المبادئ السياسية والاقتصادية الأساسية في الدولة. كما أنها توقع الجزاءات على النواب الذين تثبت إدانتهم بأي من الانتهاكات السابقة على نحو يتماشى مع النظام الداخلي.

المجموعة البرلمانية: يمثل مجلس الشعب، لأمجلس الشورى، المجموعة البرلمانية في مصر في المؤتمرات الإقليمية، والبرلمانية الدولية^{٨٢}. هذه المجموعة تسعى لتطوير العلاقات مع المجموعات البرلمانية الأخرى أو أى مجموعة حول العالم، وهذا بما يتماشى مع أهداف السياسة المصرية والمبادئ التي تقوم عليها. تتألف المجموعة من جميع أعضاء المجلس فإن اللجنة التنفيذية تتكون من رئيس المجلس، هيئة مكتب المجلس وثلاثة أعضاء تختارهم هيئة مكتب المجلس، على أن يكون واحد منهم على الأقل منتمياً لأحد أحزاب المعارضة.

مجلس الشورى

تم تأسيس مجلس الشورى عام 1980 وفقاً للتعديل الدستوري الأول، وهو يضم ما لا يقل عن 132 عضو ينتخب الناخبون ثلثهم مباشرة من خلال اقتراعات سرية ومباشرة، أما الثلث الآخر فيُعين بواسطة رئيس الجمهورية. ويجب أن يكون نصف الأعضاء المنتخبين على الأقل من العمال أو الفلاحين. في الوقت الراهن، يضم المجلس 264 عضو، منهم 176 منتخبتين و88 معينين^{٨٢}. وعادة ما تكون التعيينات الرئاسية في مجلس لرؤساء الأحزاب السياسية المعارضة، وأساتذة الجامعات، وأعضاء الحزب الحاكم، وممثلي المجموعات المهمشة سياسياً. ويحتل الحزب الوطني الديمقراطي أغلبية مقاعد مجلس الشورى، فيما توجد في المجلس عدة أجهزة تنظيمية، مثل الرئيس، وهيئة المكتب، واللجنة العامة، ولجنة الأخلاقيات، ولجان متخصصة ومشاركة.

مدة العضوية في مجلس الشورى هي 6 سنوات، إلا أنه يلزم تجديد عضوية نصف أعضائه كل 3 سنوات (وفقاً للمادة 198). وقد أجري آخر تجديد منتصف المدة لكل من الأعضاء المنتخبين والمعينة في يونيو من عام 2007، ومن المزمع أن يجري التجديد القادم في يونيو من عام 2010. وقد كفل الدستور عدداً من الضمانات للمجلس، منها عدم حله إلا بمرسوم رئاسي وفي حالة الضرورة فقط.

⁸¹ تتضمن المؤتمرات البرلمانية: اتحاد البرلمانيين العرب، واتحاد البرلمانات الأفريقية، وخاصة اتحاد البرلمانيين الذي يلعب دوراً أساسياً في دعم الاستقرار والسلام العالمي، وتفعيل المؤسسات البرلمانية في العالم أجمع.

⁸² القانون 120 لسنة 1980 وتعديلاته وفقاً للقانون 176 لسنة 2005.

وفقاً لقانون مجلس الشورى رقم 120 لسنة 1980 وتعديلاته رقم 176 لسنة 2005، يحق لأي مواطن يتمتع بكامل الحقوق السياسية ويستوفي ما يلي من شروط أن يرشح نفسه للانتخاب:⁸³

- أن يكون مصري الجنسية ومن أب مصري الجنسية.
- أن يكون من الناخبين المسجلين وحاملاً لبطاقة انتخابية.
- ألا يكون عمره أقل من 35 سنة عند يوم الانتخاب.
- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها.
- أن يجيد القراءة والكتابة لمواليد ما قبل عام 1970، أو يكن قد استكمل مرحلة التعليم الأساسي لمواليد ما بعد 1970.
- ألا تكون عضويته قد ألغيت أثناء المدة نفسها، إلا إذا تم حل المجلس في هذه المدة أو يكون المجلس قد أصدر قراراً بإلغاء قرار إلغاء العضوية بناء على اقتراح 30 عضواً وموافقة أغلبية المجلس عليه.

يتمتع أعضاء مجلس الشورى بالحصانة البرلمانية ليتمكنوا من تأدية مهامهم. ولا يجوز لشخص أن يكون عضواً في المجلسين (الشعب والشورى) وفقاً للمادة 200 من الدستور. ويحق لمجلس الشورى دراسة وعرض أي مقترح يكفل الوحدة الوطنية والتوافق الاجتماعي، وكذلك يحمي المقومات الأساسية للمجتمع فضلاً عن قيمه، وحقوقه، وحياته، وواجباته العامة. وينبغي الحصول على موافقة مجلس الشورى على التشريعات التالية:

- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من الدستور.
- المعاهدات الدولية وكافة الاتفاقات التي لها تأثير على أراضي الوطن وسيادته.⁸⁴

دور المؤسسة / القطاع

يمارس البرلمان المصري السلطة التشريعية، ويعتمد السياسة العامة للدولة من خلال تحديد موازنتها وأي موازنات إضافية لها، وكذا تحديد الحصة الضريبية.⁸⁵ ويعتمد البرلمان أيضاً خطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية للدولة⁸⁶ كما يشرف على أنشطة السلطة التنفيذية ويراقب أداء الهيئات الحكومية والإدارية. وعلاوة على ذلك، يمارس المجلس سيطرته على السلطة التنفيذية بالكيفية المنصوص عليها في الدستور (المادة 86)، ويمكن أن يمرر صوت عدم الثقة في مجلس الوزراء أو في أي عضو من أعضائه.

المجلس له ميزانيته الخاصة والمدرجة كبنء واحد في الموازنة العامة للدولة. وينص النظام الداخلي للمجلس على قيام المجلس بإعداد مسودة الموازنة الخاصة به، ومناقشتها والموافقة عليها؛ كما يقوم بإعداد حساباته الختامية السنوية واعتمادها. أما هيئة المكتب في المجلس، فتضع القواعد المنظمة للحسابات الخاصة بالمجلس، مثل الإنفاق وعمليات الجرد. ويجوز لرئيس المجلس أن يطلب من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات تكليف مراجع حسابات بإعداد تقرير عن حسابات المجلس، وتنفيذ الموازنة وأية شئون مالية أخرى، ورفع التقرير لرئيس المجلس.

⁸³ نفس المصدر السابق.

⁸⁴ الدستور المصري لسنة 1971 وتعديلاته، المادة 194.

⁸⁵ المواد 115، 116، 119 من الدستور المصري.

⁸⁶ المادة 114 من الدستور المصري.

ووفقاً للقانون رقم 175 لسنة 2005، يحصل أعضاء البرلمان على مكافأة شهرية قيمتها ألف جنيه مصري (أو ما يوازي 180 دولار أمريكي) ابتداء من تاريخ قسمه اليمين الدستوري إلى تاريخ تركه منصبه في نهاية المدة البرلمانية، أو تركه لأي سبب آخر في وقت سابق لانتها المدة. ولا تخضع المكافأة إلى الإحالة إلى الغير ولا للاستيلاء، وتكون معفاة من الضرائب. وعلى غرار ذلك، يحصل كلا من رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الشورى على أجر يعادل إجمالي الأجر المدفوع لنائب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء. ووفقاً لتصريح أحد كبار المسؤولين في وزارة الدولة للتنمية الإدارية، هناك خطة لرفع قيمة الأجر المدفوع.⁸⁷

للإيجاز، تتعدد وظائف مجلس الشعب أو اختصاصاته فيما يلي:

1. الوظيفة التشريعية:

يمارس مجلس الشعب هذه الوظيفة وفقاً للإطار الدستوري التالي:

- يحق لرئيس الجمهورية ولأي عضو من أعضاء المجلس اقتراح القوانين.⁸⁸
- بمجرد حصول المجلس على مشروع ما تحيله إلى لجنة منبثة عنه لدراسته ورفع تقرير بشأنه إلى المجلس. إلا أن مشروعات القوانين التي يتقدم بها عضو واحد من أعضاء مجلس الشعب لا تحال إلى هذه اللجنة قبل أن تمر أولاً على لجنة خاصة لدراستها وإبداء الرأي في جدوى نظر المجلس فيها وبعد قرار المجلس بالنظر فيها.⁸⁹
- في حالة رفض أي مشروع قانون مقدم من أحد الأعضاء، لا يجوز تقديمه مرة أخرى للمجلس في مسار الجلسة نفسها.⁹⁰
- لرئيس الجمهورية الحق في إصدار القوانين أو الاعتراض عليها.⁹¹
- إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون سبق لمجلس الشعب المصادقة عليه، عليه إحالته مرة أخرى إلى المجلس في غضون 30 يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس به. وفي حالة عدم إحالة المشروع إلى المجلس في الفترة المحددة، يعتبر في هذه الحالة قانون ويتم إصداره. وإذا كان اعتراض رئيس الجمهورية في الفترة المحددة، فعلى مجلس الشعب طرح القانون مرة أخرى للتصويت، ويعتبر قانوناً يتم إصداره حالة حصوله على موافقة أغلبية الثلثين من الأعضاء.⁹²
- في حالة الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية، يحق لرئيس الجمهورية، بناءً على تصريح من مجلس الشعب ووفقاً لموافقة أغلبية الثلثين من أعضائه، إصدار قرار له قوة القانون (المرسومات التشريعية). غير أن التصريح ينبغي أن يكون لفترة محددة، فضلاً عن أن أسبابه وأسسها لا بد وأن تكون واضحة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تقديم القرار إلى مجلس الشعب في اجتماعه الأول بعد انتهاء الفترة المصرح بها. وإذا لم تقدم القرارات أو إذا قدمت ولكن لم تحصل على موافقة المجلس عليها، فإنها إذا تفتقر إلى التمتع بقوة القانون.⁹³

⁸⁷ اجتماع عبر الهاتف مع مستشار وزير الدولة للتنمية الإدارية يوم 29 أكتوبر، 2009. القانون 100 لسنة 1987 وتعديلاته وفقاً للقانون 8 لسنة 1989 الذي ينظم أجر نائب رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الشعب، ورئيس مجلس الشورى، ورئيس الوزراء ونوابه، وباقي الوزراء.

⁸⁸ المادة 109 من الدستور المصري.

⁸⁹ المادة 110 من الدستور المصري.

⁹⁰ المادة 111 من الدستور المصري.

⁹¹ المادة 112 من الدستور المصري.

⁹² المادة 113 من الدستور المصري.

⁹³ المادة 108 من الدستور المصري.

2. الموافقة على الموازنة العامة للدولة وخطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية:

- ينبغي على مجلس الشعب الموافقة على خطة الدولة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية وفقاً للقانون.⁹⁴
- تقدم مشروع الموازنة العامة لمجلس الشعب قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل (1 يوليو إلى 30 يونيو).⁹⁵ و تعتبر سارية المفعول بعد اعتمادها. وتطرح مشروع الموازنة العامة للتصويت على أساس الأبواب، ويتم إصدارها بموجب قانون. ويجوز لمجلس الشعب تعديل النفقات المدرجة في مشروع الموازنة، باستثناء تلك المقترحة لصالح التزامات محددة على الدولة. إذا ما أدت التعديلات لزيادة إجمالي النفقات، فعلى مجلس الشعب الاتفاق مع الحكومة على سبل والطرق اللازمة لتأمين موارد إضافية بغية إعادة توازن الموازنة العامة (النفقات والإيرادات).⁹⁶
- تصدر الموازنة بموجب قانون الذي يجوز أن يضم تعديلاً على أي قانون من القوانين معمول بها للحد الذي يكون ضروري لإحراز هذا التوازن.⁹⁷

3. الموافقة على برنامج الحكومة:

- ينبغي على رئيس الوزراء تقديم برنامج الحكومة في خلال 60 يوماً من تاريخ تشكيل مجلس الوزراء أو في الاجتماع الأول لمجلس الشعب إذا لم يكن مجتمعاً في جلسة عادية. يجب أن يحظى البرنامج على موافق أغلبية المجلس. وفي حالة عدم الموافقة على برنامج مجلس الوزراء الجديد، يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب أو قبول استقالة أعضاء مجلس الوزراء. ولرئيس الوزراء، والوزراء، وغيرهم من أعضاء الحكومة الحق في الاستماع إلى آرائهم في مجلس الشعب واللجان المنبثقة عنه حول أي من الموضوعات ذات الصلة بنطاق اختصاصهم.⁹⁸

4. الإشراف المالي:

- يقدم الحساب الختامي لموازنة الدولة إلى مجلس الشعب خلال فترة لا تتجاوز ستة أشهر من نهاية السنة المالية (سابقاً كانت هذه الفترة سنة واحدة قبل تعديل عام 2007)، وتطرح للتصويت عليها، على أن يتم التصويت على كل باب على حدة، وتصدر الموازنة بموجب قانون.⁹⁹
- يجب على الجهاز المركزي للمحاسبات إعداد تقرير سنوي حول الموازنة العامة للدولة، وكذا حول الأنشطة المالية للسلطات التنفيذية والهيئات الحكومية ورفعها إلى مجلس الشعب. يحق للمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى ذات الصلة.
- لا يجوز للسلطة التنفيذية الحصول على قرض أو الالتزام بمشروع يتطلب الإنفاق عليه من أموال الخزانة العامة دون الحصول على موافقة مجلس الشعب.¹⁰⁰
- يحق للمجلس الاستعانة بأساليبه الرقابية والإشرافية في التحقيق من الأنشطة الحكومية.

⁹⁴ المادة 114 من الدستور المصري.

⁹⁵ قبل تعديل عام 2007 للدستور، كانت الفترة الزمنية شهرين وليست ثلاثة. ومن التغيرات العظمى الناتجة عن هذا التعديل أيضاً كان تخويل الحق لمجلس الشعب لتغيير الموازنة. فوفقاً للمادة 115 قبل تعديل عام 2007: «لا يجوز لمجلس الشعب إدخال أي تغيير على مشروع الموازنة العامة إلا بالحصول على موافقة الدولة.»

⁹⁶ المادة 115 من الدستور المصري.

⁹⁷ نفس المصدر السابق.

⁹⁸ المادة 133 من الدستور المصري.

⁹⁹ المادة 116 من الدستور المصري.

¹⁰⁰ المادة 121 من الدستور المصري.

5. مراقبة أنشطة السلطة التنفيذية:

- يجوز لمجلس الشعب، بناءً على إقتراح ما لا يقل عن ثلث أعضائه، توجيه اتهامات ضد رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو باقتراف جرائم جنائية. ولكن لن يصدر أي اقالة ضده سوى بموافقة ثلثي أعضاء المجلس.¹⁰¹
- يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب توجيه تساؤلات لرئيس الوزراء أو أي من نوابه، أو إلى الوزراء أو أي من نوابهم حول الموضوعات المتعلقة بنطاق اختصاصهم. وعلى رئيس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم أو مفوضيهم الإجابة على التساؤلات المطروحة من الأعضاء. ويجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت. وجدير بالذكر أن السؤال لا يجوز أن يتحول إلى استجواب في نفس الجلسة.¹⁰²
- يحق لكل عضو من أعضاء المجلس استجواب رئيس الوزراء أو أي من نوابه، أو الوزراء أو أي من نوابهم حول الموضوعات المتعلقة بنطاق اختصاصهم. إلا أنه مناقشة الاستجواب يجب أن يتم بعد مرور ما لا يقل عن سبعة أيام من تاريخ التقدم بالاستجواب ما لم يكن هناك حالة طارئة أو ضرورة قصوى يقررها المجلس بموافقة الحكومة.¹⁰³
- يتحمل الوزراء مسؤولية جماعية تجاه السياسة العامة للدولة أمام مجلس الشعب، ويكون كل وزير مسئول عن أعمال وزارته.¹⁰⁴ وللمجلس أن يقرر سحب الثقة من أي من أعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الوزراء أو أي من نوابه، أو الوزراء أو أي من نوابهم). ولا ينبغي التقدم بطلب سحب الثقة سوى بعد إجراء عملية الاستجواب وبناءً على إقتراح من ثلث أعضاء المجلس. بالإضافة إلى ذلك، لا ينبغي على مجلس الشعب اتخاذ قرار في هذا الصدد إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ التقدم به. ولا يتم سحب الثقة سوى بموافقة أغلبية أعضاء المجلس.¹⁰⁵
- يجب على مجلس الشعب، بناءً على إقتراح من عُشر أعضائه، تحديد المسؤولية الواقعة على رئيس الوزراء بموافقة أغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز إتمام ذلك إلا بعد استجواب مجلس الوزراء و مرور ما لا يقل عن ثلاثة أيام من تاريخ التقدم بالاستجواب. وإذا وقعت المسؤولية على رئيس الوزراء، يرفع مجلس الشعب تقريراً في هذا الصدد إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع، واستنتاجاته، وأسبابه. يحق للرئيس قبول استقالة مجلس الوزراء أو إعادة التقرير إلى مجلس الوزراء في خلال 10 أيام من تاريخ تقديمه. إذا أعاد رئيس الجمهورية التقرير و صدق عليه المجلس (بموافقة ثلثي أعضاءه) فإن الرئيس يقبل استقالة مجلس الوزراء. وإذا رفض مجلس الشعب إقتراحاً بسحب الثقة، لا يجوز إعادة تقديم الطلب في الجلسة نفسها.¹⁰⁶
- إذا قرر المجلس سحب الثقة من أي من نواب رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو نوابهم، ينبغي عليهم الاستقالة من منصبهم. وعلى غرار ذلك، على رئيس الوزراء تقديم استقالته لرئيس الجمهورية حالة تأكد المجلس من المسؤولية الواقعة عليه.¹⁰⁷
- يحق لأي عشرين عضو على الأقل من أعضاء المجلس طلب مناقشة مسألة عامة للتأكد من سياسة الدولة حيال هذه المسألة.¹⁰⁸

101 المادة 85 من الدستور المصري.

102 المادة 124 من الدستور المصري.

103 المادة 125 من الدستور المصري.

104 المادة 126 من الدستور المصري.

105 نفس المصدر السابق.

106 المادة 127 من الدستور المصري.

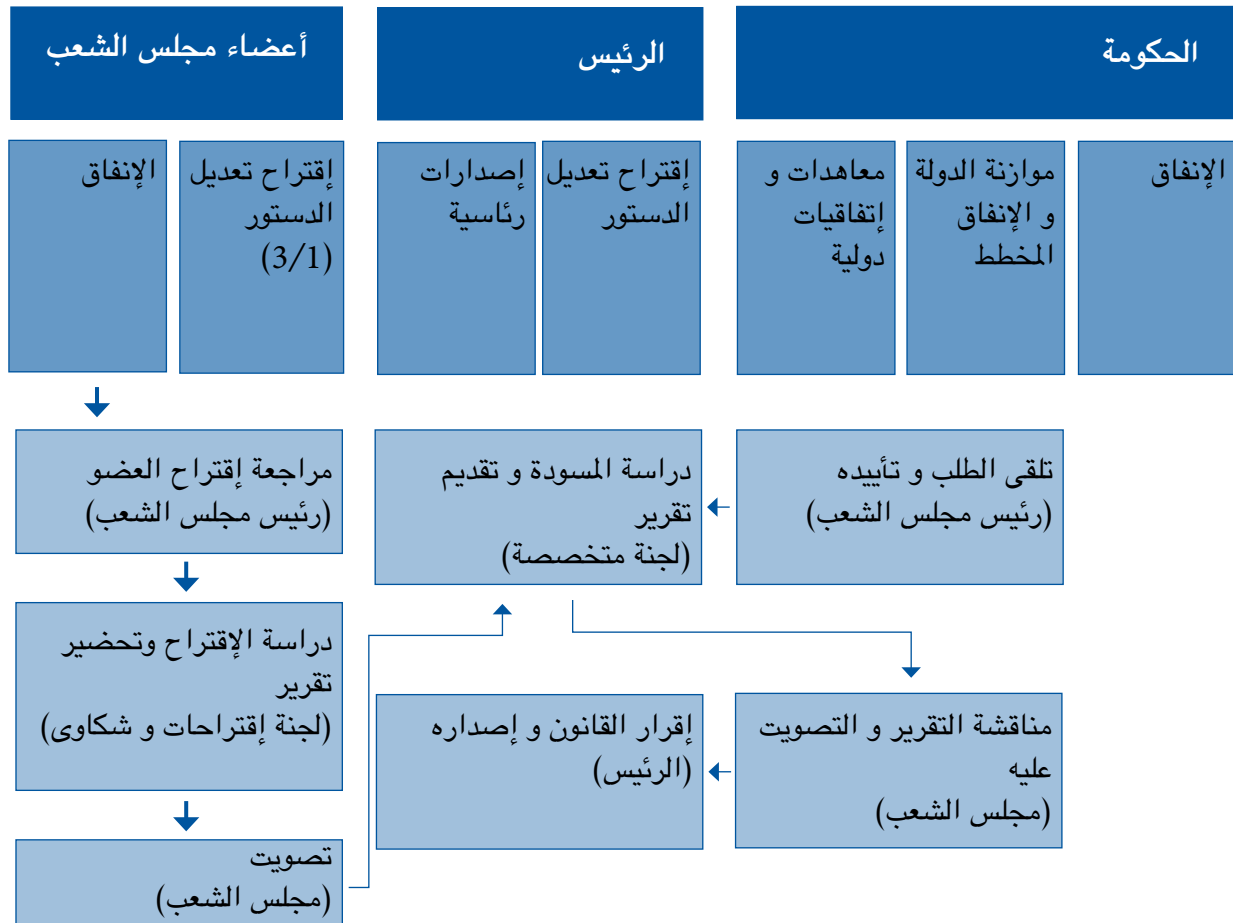
107 المادة 128 من الدستور المصري.

108 المادة 129 من الدستور المصري.

- يحق لأعضاء مجلس الشعب التعبير عن آرائهم بشأن أي مسألة عامة أمام رئيس الوزراء أو أي من نوابه أو الوزراء.¹⁰⁹

شكل 3:

إجراءات التشريع



المصدر: أعدّه المؤلفون بناءً على المعلومات الواردة في الموقع الإلكتروني الخاص بالمجلس
www.Parliament.gov.eg/Arabic/PublicSec/WorkHeirarchy

بالنسبة للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أظهر مسح أجراه فريق من الخبراء أن 63% يعتقدون بوجود الضوابط والتوازنات في العلاقة بين الفروع الحكومية المختلفة، في حين اعتقد أكثر من 25% أن هذه الضوابط والتوازنات فعالة بما يكفي.¹¹⁰

لقد وضع المشرع المصري معايير تمثل الإطار القانوني لمكافحة الفساد، مثل مكافحة غسيل الأموال لسنة 2002، وقانون الضرائب الجديد لسنة 2005، وإصلاح نظام الاستثمار، والتقدم بمشروع قانون للعمل المدني في الدولة.¹¹¹ كما تم تحديد اللوائح والمؤشرات المعنية بالإشراف، تحديد الاختصاصات، والوقاية، والتجريم،

¹⁰⁹ المادة 130 من الدستور المصري.

¹¹⁰ اللجنة الاقتصادية لإفريقيا (2004): لحة عن الحوكمة في مصر: قياس ورصد التقدم نحو الحكم الرشيد في إفريقيا، اديس أبابا، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا.

¹¹¹ علي الصاوي (2006)، البنية التحتية الأساسية للفساد في مصر، (جامعة القاهرة، مركز الدراسات البرلمانية، 2006)

والتي تقارب جميعها المتطلبات الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ولقد أصدر البرلمان العديد من التشريعات الأخرى الرامية إلى تنظيم العمل في قطاعات عدة، مثل قانون البنك المركزي، وقانون هيئة سوق المال، وقانون ضمانات وحوافز الاستثمار.¹¹²

المساءلة

يتناول الجزء الثاني من الفصل الخامس من الدستور المصري المسائل المتعلقة بتشكيل السلطة التشريعية، وصلاحياتها والقضايا المتعلقة بالإشراف. تضمن المواد 86 حتى 136 مبدأ الضوابط والتوازنات بين الفروع التنفيذية والتشريعية، وتنص المادة 88 من الدستور على الشروط الواجب أن يستوفيها أي مواطن للترشح لعضوية مجلس الشعب. وفيما يلي يرد الإطار التنظيمي الذي يحكم قضايا المساءلة بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب:

- يحق لموظفي الدولة والقطاع العام ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب؛ ويجب على الأعضاء التفرغ لعضوية مجلس الشعب، فيما عدا بعض الحالات التي يحددها القانون.
- يجب على أعضاء مجلس الشعب حلف القسم قبل استلام عملهم، وهو القسم الذي يؤكد على قيمة العمل بكل ما هو في صالح الشعب المصري، لا للمصلحة الشخصية، واحترام الدستور والقانون، وقبل كل هذا وذاك الحفاظ على أمن الأمة والنظام الجمهوري.¹¹³
- يتلقى أعضاء مجلس الشعب أجراً، كما ورد آنفاً، لتمكينهم من القيام بواجباتهم بفعالية.¹¹⁴
- تنص المادة 89 على أن: "مجلس الشعب هو السلطة الوحيدة المختصة بالحكم على صلاحية أعضائها. ومحكمة النقض هي المختصة بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة للجمعية بعد رفعها من قبل رئيس مجلس الشعب. ويجب رفع الطعون لمحكمة النقض في خلال 15 يوماً من إبلاغ المجلس بها، كما يجب الانتهاء من التحقيقات خلال 90 يوماً من رفع الطعون لمحكمة النقض. ويجب تقديم نتائج التحقيقات وقرار المحكمة للجمعية لتقرير صحة الطعون خلال 60 يوماً من تقديم نتائج التحقيقات للجمعية. ولا تسقط العضوية سوى بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء بمجلس الشعب".¹¹⁵
- مجلس الشعب هو السلطة الوحيدة التي تقبل استقالة أعضائها.¹¹⁶
- لا يسمح لأعضاء مجلس الشعب خلال مدة العضوية شراء أو إيجار أي من ممتلكات الدولة، أو تأجير أو بيع أو مقايضة أي جزء من ممتلكاتهم للدولة، كما يحظر عليهم التعاقد مع الدولة بوصفهم أصحاب مشروعات، أو مستوردين، أو مقاولين.¹¹⁷
- يحق لمجلس الشعب إسقاط عضوية أحد الأعضاء إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية، وأيضا إذا انتفت عنه صفة العامل أو الفلاح التي تم انتخابه بموجبها، أو إذا أخل بواجبات عضويته. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه.¹¹⁸

¹¹² جمهورية مصر العربية، وزارة الدولة للتنمية الإدارية، تقرير لجنة النزاهة والشفافية، 2008..

¹¹³ المادة 90 من الدستور المصري

¹¹⁴ المادة 91 من الدستور المصري

¹¹⁵ المادة 93 من الدستور المصري

¹¹⁶ المادة 97 من الدستور المصري

¹¹⁷ المادة 95 من الدستور المصري

¹¹⁸ المادة 96 من الدستور المصري

- بالإضافة إلى ذلك، لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس ما عدا في حالات الجرم الصارخ،¹¹⁹ فإذا كان المجلس في غير دورة انعقاد، يجب استصدار الإذن من رئيس المجلس، ويتم إبلاغ المجلس بالإجراءات التي اتخذت ضد العضو في الجلسة التالية.¹²⁰

هناك نظام قائم لرفع التقارير الداخلية حول أنشطة السلطة التشريعية، كالاعتراض على عضوية أحد الأعضاء. فإذا شك أحد في جدارة عضو من الأعضاء، فلذلك العضو الحق في الدفاع عن نفسه، ويأخذ مجلس الشعب الأصوات في غيابه بشأن عزله من البرلمان. كما أن كل عضو معرض لإجراء تحقيق معه من قبل لجنة الأخلاقيات بشأن سلوكه كعضو بمجلس الشعب، وهو ما يتم بالفعل.

إن الإطار القانوني للموازنة الذي يضم في الأساس الدستور، وقانون الموازنة (قانون رقم 53 لسنة 1973 المعدل بقانون رقم 87 لسنة 2005)، وقانون الإدارة المحلية (43 لسنة 1979) ينظم مشاركة الجماهير في العملية الخاصة بالموازنة. أولاً، المجالس الشعبية المحلية بحكم كونها ممثلة للشعب على المستويات المحلية تحدد أولويات الإنفاق بناءً على احتياجات المواطنين المحليين. وعلاوة على ذلك، تعد هذه المجالس الشعبية المحلية هي المؤسسات الرئيسية للإشراف على إنفاق الوحدات الحكومية. ثانياً، في البرلمان، يقوم النواب بمراقبة أداء المؤسسات العامة، ويستند إلى الدور الإشرافي الذي يقوم به الجهاز المركزي للمحاسبات في محاربة الفساد. وللإيجاز، فإن المؤسسات القانونية المنشأة بموجب القوانين المختلفة هي المعنية بتنظيم مشاركة الجماهير في مكافحة الفساد، ولكن في الواقع، نظراً لضعف الدور الذي تقوم به المجالس الشعبية المحلية، فمحاربة الفساد فيها أو عن طريقها ليست ذات فعالية.

آليات النزاهة

يتناول القانون رقم 62 لسنة 1975 مسألة الكسب غير المشروع و من بين لوائحه يلزم أعضاء السلطة التشريعية بملء إقرار الذمة المالية. و وفقاً للقانون السابق، (البندان أ و ب من المادة 5) تتشكل لجنة قضائية لفحص إقرارات الذمة المالية. لكن «من الناحية العملية، لا يتم فحص إقرارات الذمة المالية لأعضاء السلطة التشريعية الوطنية بصفة متكررة».¹²¹ ويساعد جهاز الكسب غير المشروع هذه اللجان بتلقيه إقرارات الذمة المالية وطلب إيضاحات حول الشكاوى. ويتمتع بالحق في أن يطلب من جهاز الرقابة الإدارية التحقيق في الحالات المشتبه في أنها حالات كسب غير مشروع. من الناحية التطبيقية، يلزم تتبع أية زيادة في ثروة أي من المسؤولين الحكوميين أو أفراد أسرته (الزوج/الزوجة والأبناء القصر) بصفة دورية، ومقارنة الدخل بالثروة. وعلاوة على ذلك، يجوز للجهاز المركزي للمحاسبات فحص إقرارات الذمة المالية لنواب البرلمان في بداية ونهاية المدة المحددة لكل منهم، وكذلك كل خمس سنوات في حالة استمرار عضويتهم. في عام 2007 قدم جهاز الكسب غير المشروع 108 عضواً من أعضاء البرلمان للمحاكمة، وذلك لتقصيرهم في تقديم إقرارات الذمة المالية عن المدة من 1990 إلى 2000.

¹¹⁹ المادة 99 من الدستور المصري

¹²⁰ نفس المصدر السابق

¹²¹ مؤشر النزاهة العالمي، مصر 2008، report.globalintegrity.org/Egypt/2008/scorecard/39

لا توجد لوائح تحكم الهدايا والإكراميات التي يتلقاها أعضاء السلطة التشريعية، كما لا توجد قواعد تفرض قيوداً على أعضاء السلطة التشريعية في العمل بعد انتهاء عملهم في الحكومة. لكن يحظر على هؤلاء الأعضاء الاشتراك في أية معاملات استثمارية مع الدولة خلال مدة وجودهم في السلطة فقط.¹²² وتنص المادة 95 من الدستور على أنه: « لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشتري، أو أن يستأجر شيئاً من العقارات المملوكة للدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه بائعاً أو مورداً أو مقاولاً.»¹²³

لا يوجد نص دستوري يلزم أعضاء البرلمان بالإفصاح/ تسجيل أية اتصالات مع مجموعات ضغط أو مجموعات مصالح. علاوة على ذلك، لا يمنع المشرعون من الانتقال من حزب إلى آخر في منتصف المدة. وتوجد عدة أمثلة على هذه الممارسة، منها على سبيل المثال: انضمام بعض النواب المستقلين إلى الحزب الوطني الديمقراطي، وبالمثل، قام بعض النواب الأعضاء في أحزاب أخرى بالانضمام إلى الحزب الوطني الديمقراطي أثناء عضويتهم.

لقد عبر الرئيس الحالي لمجلس الشعب عن غضبه أكثر من مرة تجاه الأعضاء الذين يضعون ملصق مجلس الشعب على لوحات سياراتهم. إذ إن ذلك التصرف مخالف لقانون المرور. لا أحد ينبغي أن يكون فوق القانون، وكونهم أعضاء في البرلمان لا ينفي أنهم في النهاية مواطنون ويجب عليهم الالتزام بالقانون. وقد هدد رئيس مجلس الشعب بتحويل هؤلاء الأعضاء إلى لجنة الأخلاقيات، ومع ذلك لم يتخذ في الواقع أي إجراء لمنع تلك السلوكيات.

الشفافية

وفقاً للمادة 95 من الدستور، لا يجوز لأعضاء السلطة التشريعية (أثناء مدة عضويتهم) شراء، أو بيع، أو استئجار، أو عقد أية صفقات باستخدام المال العام، ولا يحق لهم أن يكونوا موردين أو مقاولين في أي من الأعمال ذات الصلة بالمال العام. بالإضافة إلى ذلك، ووفقاً للمادة 32 من القانون رقم 38 لسنة 1972 بشأن مجلس الشعب، والمادة 21 من القانون رقم 121 لسنة 1980 بشأن مجلس الشورى، لا يجوز لرئيسي مجلسي الشعب والشورى شراء، أو بيع، أو استئجار أية أغراض تتضمن المال العام.

لقد سنت الحكومة المصرية عدداً من القوانين التي تتماشى مع الاتفاقيات الدولية الخاصة بحرية تداول المعلومات مثل قانون مكافحة غسيل الأموال (قانون رقم 80 لسنة 2002)، وتعديلاته (قانون رقم 181 لسنة 2008)، وقانون البنك المركزي، و المصارف وسعر الصرف (قانون رقم 88 لسنة 2003)، والمجلس القومي لحقوق الإنسان (قانون رقم 4 لسنة 2003). كما انضمت مصر، بالإضافة إلى ذلك، لمعايير نشر البيانات الخاصة الصادرة عن صندوق النقد الدولي بتاريخ 31 يناير 2005 كي تصبح الدولة رقم 59 بين المنضمين لهذه المعايير. ولكن رغم ذلك لا يوجد لا يوجد في القانون المصري نص صريح يلزم النواب بإتاحة الاطلاع على ما لديهم من أصول على الملأ. وهذا أمر أصعب عند التطبيق، حيث لا يلزم النواب بنشر ما لديهم أو لدى عائلاتهم من أصول. كما توجد الكثير من القوانين التي تحمي خصوصية

¹²² نفس المصدر السابق

¹²³ المادة 95 من الدستور المصري

المواطنين، مثل تلك الخاصة بالبيانات البنكية؛ فلا يجوز للبنوك الكشف عن الحساب البنكي الخاص بأحد المواطنين لأي شخص آخر خلافاً لصاحب الحساب نفسه، أو لسلطات التحقيق. ومجلسا الشعب والشورى لا يعتبران ضمن هذه المؤسسات الخاضعة لعمليات مراجعة الحسابات التي يقوم بها الجهاز المركزي للمحاسبات. ولكل منهما موازنته المستقلة، ويتم التعبير عن مخصصاتهما في رقم واحد في الموازنة العامة (المادة 35، قانون رقم 38 لسنة 1972)، إلا أنهما يخضعان لعمليات تدقيق حسابات داخلية، وخاضعان لقانون الكسب غير المشروع.

من الناحية التطبيقية، تنشر وزارة المالية الموازنة على موقعها على الإنترنت كي تتاح للجماهير؛ ولكن المواطنين إما أنهم لا يعرفون هذا، أو أنهم ليس لديهم المعرفة الكافية لفهمها. وعادة ما تثير المعارضة مخاوف ذات صلة بتخصيص مبالغ كبيرة من المال للنواب، بالإضافة إلى مزايا أخرى. ولكل نائب عدد محدد من الحصص في تأشيرات الحج التي تصدرها الدولة (5-10 أشخاص سنوياً)،¹²⁴ ويتمتع بالحق في تعيين حصة معينة من الأفراد في وزارات وجهات حكومية مختلفة، ويتلقى بعض المبالغ المالية لمساعدة المحتاجين في منطقته/منطقتها. لكن الرقم هنا غير ثابت، حيث يتباين تخصيص الأموال، والوظائف التي يتم التعيين فيها، وباقي المزايا من نائب آخر بحسب نفوذه السياسي وعلاقاته الشخصية و انتماءاته السياسية. فعلى سبيل المثال، من المتوقع أن يحصل أعضاء الأحزاب السياسية القوية على المزيد من الأموال.

وتقوم لجنة الخطة والموازنة، وهي واحدة من اللجان البرلمانية، بمناقشة مشروع الموازنة وتقتراح التعديلات اللازمة. كما يصرح لها أيضاً أن تطلب المزيد من البيانات وإجراء مناقشات مع المؤسسات المعنية. ثم تقدم تقاريرها بشأن مقترح الموازنة إلى البرلمان. من الأهمية بمكان أن نذكر أنه لا يحق سوى لأعضاء البرلمان الاطلاع على مخصصات الموازنة، ولا يمكن للمواطنين الاطلاع عليها إلا عن طريق الإعلام، ولكن المعلومات المتاحة غالباً ما تكون قاصرة.

إن النزاهة والشفافية في مصر تعانيان من زيادة عدد رجال الأعمال الأعضاء في السلطة التشريعية دون وجود قواعد واضحة حول تضارب المصالح. وهناك قضية لأحد رجال الأعمال اتهم باتباعه سلوك غير تنافسي، وبأنه استغل منصبه في البرلمان لوقف إدخال تعديلات على القانون ذات صلة بالأعمال التجارية عام 2008، وهي قضية مثال على عدم وجود قواعد حول تعارض المصالح.¹²⁵

آليات الشكاوى / الإنفاذ

تشير المادة 22 من قانون الكسب غير المشروع (قانون رقم 62 لسنة 1975) إلى إمكانية قيام أي شخص بالإبلاغ عن قيام شخص آخر بالكسب غير المشروع، بما في ذلك أعضاء البرلمان. ولكن من الناحية التطبيقية، لم تمارس سوى حالات قليلة من الإبلاغ، حيث لعب بعض البرلمانيين دور حليف الشيطان ضد الآخرين. وجدير بالذكر أن التقارير في هذه الحالات لا تتجاوز الترشق بالاتهامات في الصحافة والإعلام. إن الجزاءات المفروضة على إساءة السلوك في الأجهزة التشريعية هي جزاءات داخلية، إلا أن المجلسين التشريعيين يمكنهما رفع الحصانة لمعاقبة العضو على ما ارتكبه من جرائم.

¹²⁴ المملكة العربية السعودية تخصص سنوياً لكل دولة حصة محددة لعدد الحجيج. وفي مصر، تمنح الحكومة كل نائب عدداً من فرص الحج تتراوح بين 5-10 لينتفع بها حجاج يسافرون على نفقتهم الشخصية.

¹²⁵ www.nazaha.eg.net

توجد في المجلسين التشريعيين لجنة للأخلاق تعنى بمناقشة المخالفات التي يرتكبها الأعضاء فيما يخص القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية، أو أسس المبادئ السياسية والاقتصادية في المجتمع المصري. كما توقع الجزاءات على النواب الذين تثبت إدانتهم بأي من الانتهاكات السابقة على النحو المبين في النظم الداخلية للمجلسين. إن الفصل الرابع من الوحدة الثانية من النظامين الأساسيين يورد كافة القواعد المنظمة لعمل لجنة الأخلاقيات والأنشطة التي تقوم بها.¹²⁶ تتدرج العقوبات تصاعدياً: من توجيه إنذار للعضو الذي أساء السلوك، حتى تصل إلى الفصل. وفي يناير 2008، قام مجلس الشعب بفصل أحد الأعضاء لثبوت إدانته بقتل شخص ما ودفن جثته في الصحراء (صوت 365 عضواً بالموافقة).¹²⁷

- وفقاً للدستور المصري، يتمتع أعضاء السلطة التشريعية بحصانة تأخذ عدة أشكال:
- لا يؤخذون على ما يبدونه من أفكار وآراء في المجلس تكون مرتبطة بواجبهم كنواب للشعب (مادة 98 من الدستور).
 - في حالة ارتكاب أحد الأعضاء لجريمة، لن يتخذ إجراء جنائي ضد هذا العضو دون الحصول على إذن المجلس (المادة 99 من الدستور)
 - في حالة الضبط متلبساً في مسرح الجريمة، لا يلزم الحصول على إذن من المجلس.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

السلطة التشريعية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسلطة التنفيذية، والقطاع الخاص، وأحياناً ما ينظر لمراقبتها للحكومة على أنها منحازة نحو القرارات التي يتخذها الحزب الوطني الديمقراطي، والأفكار التي يبدوها. علاوة على ذلك، فإن وجود وزراء بين الأعضاء يقيم في الكثير من الحالات على الفرق بين الدورين اللذين يقومون بهما.

إن تزايد عدد رجال الأعمال في السلطة التشريعية في الفترة الأخيرة يثير شكوكاً حول مدى نزاهة الآلية، ولاسيما أنها عادة ما ينظر إلى رجال الأعمال على أنهم يستغلون مناصبهم في السلطة التشريعية لخدمة مصالحهم الشخصية.¹²⁸ لقد تم تحديد حالتين فساد خلال السنتين الماضيتين لاثنتين من رجال الأعمال الأعضاء في السلطة التشريعية اتهمتا بالقتل والفساد.¹²⁹

التوصيات

- تقوية القواعد الحاكمة لمسألة بتضارب المصالح داخل السلطة التشريعية. فمن الضروري رسم حدود فاصلة واضحة بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة.
- تعزيز قدرات البرلمانين في دور ومسؤوليات ومهام الجانب التشريعي من الحكومة. وينبغي أن ينهض أعضاء السلطة التشريعية بدورهم ممثلين للأمة بأسرها، لا للأفراد الذين انتخبوه في دائرة أو منطقة انتخابية معينة فحسب.
- رفع وعي المواطنين بالدور الذي يقوم به أعضاء السلطة التشريعية.

126 مجلس الشعب، أقسام البرلمان، لجنة الأخلاقيات،

www.Parliament.gov.eg/English/ParlamentDivisions/MoralCommittee/

127 www.masrawy.com/News/Egypt/Politics/2008/January/14/memeber—parliament.aspx, 14/1/2008

128 اجتماع مجموعة بؤرية عقد يوم 8 حزيران/ يونيو 2009

129 11 استجواباً باتهام الحكومة بالفساد، وإهانة المواطنين وحماية رجال الأعمال، صحيفة اليوم السابع، 22 آذار/ مارس 2009.

- إنشاء آلية فعالة لتحكم عملية مخصصات الأموال المحددة للنواب، طالما أن هناك الكثير من الاتهامات بإعطاء المال العام للنواب.¹³⁰ فلا القواعد أو طرق الحصول على هذه الأموال واضحة للعامة.
- وضع قواعد خاصة بالهدايا التي يتلقاها أعضاء السلطة التشريعية، وسن قوانين تتتبع التراكم في ثروات نواب البرلمان.
- وضع قواعد تحكم العلاقة بين نواب البرلمان وجماعات الضغط، وإنشاء نظام لتسجيل أنشطة الضغط.
- زيادة الإشراف الذي تقوم به هيئات الرقابة والرصد على سلوك أعضاء السلطة التشريعية في ضوء تزايد حالات الفساد.

¹³⁰ www.islamonline-net, 29/11/2007;

٣.

الأحزاب السياسية

الموارد/الهيكل

يوجد في مصر اليوم 24 حزباً سياسياً مسجلاً؛ إلا أن ستة أحزاب منها فقط هم النشطون على الساحة السياسية المصرية، ألا وهم: الحزب الوطني الديمقراطي، وحزب الغد، والحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي، وحزب الوفد الجديد، وحزب الأحرار، والحزب الناصري.

الحزب الحاكم (الحزب الوطني الديمقراطي) هو أهم الأحزاب النشطة، وهو يشغل أغلب المقاعد في البرلمان. وفي الانتخابات البرلمانية التي أجريت عام 2005، فاز الحزب بعدد 317 مقعداً من إجمالي 444 في مجلس الشعب. إلا أن النتائج الأولية لهذه الانتخابات أشارت إلى وجود جوانب نقص في قاعدة النفوذ السياسي التي يتمتع بها الحزب الوطني الديمقراطي حيث لم يفز إلا بعدد 145 مقعداً من قائمة المتنافسين الأساسيين؛ مما يمثل 32.3% من المقاعد في البرلمان. وقد تمكن الحزب من تأمين باقي المقاعد عن طريق دمج 166 عضو مستقل انفصل كل منهم عن الحزب ودخل السباق الانتخابي بصفته الشخصية، وذلك بعدما تم استبعادهم من قائمة الحزب الأولى¹³¹. ومن ثم، فبالرغم من أن الحزب يحتل غالبية المقاعد في البرلمان اليوم، إلا أن موقفه كأقوى حزب في السياسة المصرية قد ضعف كثيراً.¹³²

تشكل جماعة الإخوان المسلمين قوة سياسية كبيرة في السياسة المصرية، رغم أن الدستور يحظر إنشاء أحزاب على أساس ديني أو نشاطات سياسية على أساس ديني، وقد فازت الجماعة بعدد 88 مقعداً في انتخابات عام 2005، بعد ترشح أعضائها كمستقلين في هذه الانتخابات. ولم تتمكن الأحزاب السياسية العلمانية من الحصول على أكثر من 12 مقعداً في الانتخابات البرلمانية لسنة 2005.

هناك تفاوتات كبيرة بين الموارد المالية والبشرية المتوفرة في الأحزاب المختلفة. فعلى سبيل المثال، يحظى الحزب الوطني الديمقراطي بأكبر ميزانية وأكبر عدد من العاملين. وأثناء الانتخابات البرلمانية التي أجريت عام 2005، بلغ سقف ما يمكن أن تنفقه كل حملة انتخابية 10 مليون جنيه (1.8 دولار أمريكي)، توفر الحكومة جزءاً منه.¹³³ لا تتوافر تفاصيل حول تمويل الأحزاب السياسية ونفقاتها. إلا أنه بما أن قدراً كبيراً من التمويل يأتي من الأعضاء، يفترض أن يأتي قدر كبير من تمويل الحزب الوطني من القطاع الخاص، حيث لعب رجال الأعمال مؤخراً دوراً كبيراً، ونالوا مؤخراً مناصب قيادية في الحزب الوطني.

يعود تمويل الدولة للأحزاب السياسية في مصر إلى عام 1977 عندما سمح الرئيس السادات بتحويل ثلاثة منابر سياسية إلى أحزاب سياسية. والقانون رقم 40 لسنة 1977 هو الذي أجاز التمويل العام وجاء أساساً في شكل إعفاءات حزبية على حيازات الأحزاب السياسية.¹³⁴ ووفقاً للمادة 18 من القانون رقم 177 لسنة 2005، تقوم الدولة بتقديم الدعم المالي سنوياً للأحزاب السياسية، ويتم تضمين مخصصاتها في موازنة مجلس الشورى. وتتولى لجنة شؤون الأحزاب السياسية المخصصات التالية: 100.000 جنيه مصري (18,000 دولار أمريكي) سنوياً لكل حزب سياسي

¹³¹ فاز حزب الوفد الجديد بستة مقاعد، وفاز كل من حزب الغد وحزب الكرامة بمقعدين.

¹³² فيفيان سلامة، «مصر وراء كواليس الحزب الوطني الديمقراطي»، 2005. viviansalama.wordpress.com/2005/07/31/egypt-behind-the-scenes-of-the-ndp%E2%80%99s-secret-weapon/

¹³³ نفس المصدر السابق

¹³⁴ عبد المنعم الماشات، «نظم التمويل السياسي في مصر: التنظيم والإفصاح، المخرج»، 2008 www.13iacc.org/files/Political-Finance-Systems-in-Egypt.doc

خلال السنوات العشر الأولى من إنشائه. وبعد انقضاء هذه المدة، ولكي يحق للحزب الحصول على هذا المبلغ من المال، يجب أن يشغل عضواً من هذا الحزب مقعداً واحداً على الأقل، سواء في مجلس الشعب أو مجلس الشورى؛ بالإضافة إلى إعطاء مبلغ 5000 جنيه (900 دولار أمريكي) نظير كل مقعد يتم الفوز به إما في مجلس الشعب أو مجلس الشورى. ويصل الحد الأقصى الذي يمكن أن يحصل عليه كل حزب إلى 500.000 جنيه (90,000 دولار أمريكي).

بالإضافة إلى التمويل الحكومي، تسعى الأحزاب الحكومية إلى الحصول على الاشتراكات التي يدفعها الأعضاء، ومن صحيفة الحزب، والمطبوعات الأخرى التي يصدرها الحزب والإسهامات الخاصة التي يقدمها المواطنون المصريون. إلا أن التمويل الأجنبي والإسهامات المالية ممنوعة قانوناً. وبما أن حجم التمويل الحكومي لا يكاد يذكر، فإن الجدل المثار حوله أقل أهمية مقارنة بالدور الذي تلعبه الإسهامات الشخصية التي يقدمها رجال الأعمال، ولا سيما للحزب الوطني الديمقراطي. ومن الناحية التطبيقية، ظلت بعض الأحزاب السياسية الصغيرة في مصر على قيد الحياة بفضل التمويل الحكومي الذي حصلت عليه، في حين أن الأحزاب الأغنى، مثل الوفد، رفضت الحصول على تمويل حكومي. وقد استطاعت الحكومة استغلال الأموال العامة وسيلة للضغط، وللحصول على دعم الأحزاب الصغيرة والمحتاجة لما تطرحه من سياسات وإصلاحات.¹³⁵

يمكن تصنيف سوء استغلال الأموال العامة والموارد المالية في الحملات الانتخابية على النحو التالي:

- شراء الإرادة السياسية للناخبين:¹³⁶ شهدت الانتخابات التشريعية لعامي 2005 و2007، وانتخابات المحليات لعام 2008 انتشار الرشاوى الانتخابية و شراء الأصوات الانتخابية على نطاق واسع. وقد تباينت تلك الرشاوى في قيمتها حسب مستوى السباق الانتخابي فيما بين المرشحين.¹³⁷ وفي حين تراوحت قيمة صوت الناخب في انتخابات مجلس الشعب لعام 2005 بين 500 جنيه – 1000 جنيه (90-180 دولار أمريكي) في بعض الدوائر، في حين يعتقد أن قيمة الصوت في انتخابات مجلس الشورى بلغت 300 جنيه (54 دولار أمريكي) تقريباً. ويرجع انخفاض قيمة الصوت في هذه الانتخابات إلى إجراء انتخابات مجلس الشورى بعد التعديلات الدستورية التي جرت عامي 2005، و 2207، والتي همشت فرص المرشحين المستقلين في دخول منافسة حرة.¹³⁸
- احتكار الحزب الوطني الديمقراطي لموارد الدولة: قام الحزب الوطني الديمقراطي، فعليا، باستخدام كافة المرافق العامة كالمواصلات العامة في الانتخابات الرئاسية، والتشريعية والمحليات أيضاً. لقد استخدمت أتوبيسات قطاع الأعمال العام، والأتوبيسات الخاصة بالوزارات في الحملات الانتخابية لنقل الناخبين والموظفين لدى الوزراء المرشحين للجان الاقتراع. قامت منظمات المجتمع المدني والمراقبين الإعلاميين بالإبلاغ عن الكثير من المخالفات.¹³⁹ حتى أن نطاق استخدام المرافق

¹³⁵ مناقشات الدوحة، كفاح من أجل الديمقراطية. تم الحصول عليها في كانون الثاني/ يناير 2009 من على الموقع التالي: clients.squareeye.com/uploads/doha/press/OX67-101-102-World%20Affairs-2.pdf.

¹³⁶ عبد المنعم الماشات، «نظم التمويل السياسي في مصر: التنظيم والإفصاح، المخرج»، 2008 www.13iacc.org/files/Political-Finance-Systems-in-Egypt.doc ص. 12.

¹³⁷ وحيد عبد المجيد، (2005)، «تقرير الحملة الوطنية لمراقبة الانتخابات البرلمانية لعام 2005»، في وحيد عبد المجيد (محرر)، خطوتان للأمام وسبعة للخلف: تقرير الحملة الوطنية لمراقبة الانتخابات. مركز حقوق الإنسان لمساعدة السجناء.

¹³⁸ نفس المصدر السابق

¹³⁹ انظر مثلاً تقارير المنظمة المصرية لحقوق الإنسان حول الانتخابات البرلمانية، وتقارير عام 2007 حول انتخابات مجلس الشورى: «برلمان المستقبل – ليس بعد» www.eohr.org/report/2005/re1214.shtml، «الترشح لانتخابات التجديد النصفي لمجلس الشورى القيود والانتهاكات» en.eohr.org/?p=32

العامة كمقار للحملات الانتخابية قد اتسع ليشمل المساجد (والكنائس) التي استخدمها مرشحو الحزب الوطني والإخوان المسلمين على حد سواء. لقد كانوا يتوجهون للدعاة والأئمة، وخصوصاً في صلاة الجمعة، للترويج لمرشحيهم، وتحسين صورتهم كمرشحين يتسمون بالنزاهة والشفافية.¹⁴⁰

• **تحيز الإعلام الجماهيري في الحملات الانتخابية:**¹⁴¹ تبرهن أغلب التقارير التي كتبت حول دور الإعلام في تغطية الحملة الرئاسية على أن التليفزيون الوطني كان محايداً إلى حد كبير.¹⁴² إلا أنه من المعتقد أن الصحف المملوكة للحكومة والخاضعة لسيطرتها كانت منحازة تماماً لجانب الرئيس مبارك، ومرشحي الحزب الوطني الديمقراطي في الانتخابات التشريعية. استخدم الإعلام الذي تهيمن عليه الدولة للترويج لمرشحي الحزب الوطني في انتخابات مختلفة، وخاصة الوزراء عندما يفتتحون مشروعاً جديداً أو يصدر قراراً ودياً تجاه المواطنين. ويعتقد أنه وصل معدل تغطية مرشحي الحزب الوطني في انتخابات مجلس الشعب لعام 2005 إلى 69%، في حين وصل هذا المعدل في حالة مرشحي الحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي، وحزب الغد، وحزب الوفد على التوالي إلى 1%، 9%، ولم يكن هذا التحيز مقصوراً على الإعلام المملوك للدولة والخاضع لسيطرتها؛ فهذا أيضاً في الإعلام الخاص.¹⁴³

• **صرف الأموال دون حساب ودون مساءلة:**¹⁴⁴ باستثناء المادة 28 من القانون رقم 174 لسنة 2005، لا توجد لوائح صريحة تتعلق بالحسابات المالية أو مسك الدفاتر كعمم أنه لا يوجد لوائح واضحة بشأن تحديد الإشراف على صرف المرشحين والأحزاب السياسية للأموال. وبالتالي، لا يتم فعلياً حساب الأموال التي تنفق على الحملة الانتخابية بما في ذلك رشوة الناخبين. ونظراً لأن سقف الإنفاق على الحملات الانتخابية تحدد بمبلغ 100.000 جنيه (18,000 دولار أمريكي)، فإن تكلفة الحملة والتغطية الإعلامية باهظة، ونجد أغلب المرشحين ينفقون مبالغ تفوق بكثير السقف المحدد. وهذا يفسر، بين جملة عوامل أخرى، تزايد عدد المرشحين من رجال الأعمال مقارنة بالمرشحين العاملين بمهن أخرى. إن غياب نظام للمحاسبة يعتد به، وكذا غياب المساءلة يفتح الباب أمام الفساد السياسي والممارسات السياسية التي تفتقر إلى الشفافية¹⁴⁵. «إن عدم وجود نظام محاسبي يعتمد عليه، وغياب المساءلة يفتح الباب للفساد السياسي، والأنشطة السياسية التي تفتقر إلى الشفافية».¹⁴⁶

أصدرت اللجنة العليا بالانتخابات قرار رقم 5 لسنة 2007 يحد من إساءة استخدام التمويل السياسي خلال تنظيم انتخابات مجلس الشورى. ومن بين القواعد الجديدة بالملاحظة ما يلي:

- لا يتعدى الحد الأقصى لإنفاق أي مرشح 100.000 جنيه (18,000 دولار أمريكي).
- يحظر استخدام مباني الدولة، أو وسائل المواصلات العامة في الحملات الانتخابية.
- يحظر استخدام الأموال العامة أو أموال الشركات والهيئات العامة في الحملات الانتخابية.

¹⁴⁰ عبد المنعم المشات، «نظم التمويل السياسي في مصر: التنظيم والإفصاح، المخرج»، 2008

www.13iacc.org/files/Political—Finance—Systems—in—Egypt.doc ص. 13

¹⁴¹ نفس المصدر السابق

¹⁴² نفس المصدر السابق

¹⁴³ نفس المصدر السابق

¹⁴⁴ نفس المصدر السابق

¹⁴⁵ عبد المنعم المشات، «نظم التمويل السياسي في مصر: التنظيم والإفصاح، المخرج»، 2008

www.13iacc.org/files/Political—Finance—Systems—in—Egypt.doc

¹⁴⁶ نفس المصدر السابق

- يحظر استخدام المساجد، والكنائس، والمباني المدرسية كمقار في الحملات الانتخابية
- يحظر الحصول على تمويل أجنبي من هيئات أو مؤسسات أو دول للإنفاق على الحملات الانتخابية.¹⁴⁷

إلا أن قرارات اللجنة العليا للانتخابات لا تحدد من تقع عليه مسئولية مراقبة هذه القواعد. علاوة على ذلك، لا تقرر اللجنة أية جزاءات أو عقوبات ذات صلة بانتهاك قراراتها¹⁴⁸.

دور المؤسسة / القطاع كأحد أعمدة نظام النزاهة الوطنية

تم سن أول قانون للأحزاب عام 1977 (قانون رقم 40 لسنة 1977)، والذي نص على حق كل المصريين في إنشاء أحزاب سياسية، وحق كل مواطن في الانتماء لعضوية أحد الأحزاب السياسية (المادة 1). تتسم الكثير من أحكام القانون بالعمومية، باستثناء لجنة شئون الأحزاب السياسية التي أنشئت بموجب قانون رقم 40 لسنة 1977. تتمتع اللجنة بصلاحيات «رفض تسجيل أحزاب جديدة، أو تجميد ترخيص أحزاب سياسية، أو إغلاق الصحف الحزبية، أو إبطال قرارات حزبية، أو وقف أنشطة الحزب احتجاجاً «بالمصلحة الوطنية»، وأن تطلب من المحكمة الإدارية العليا في القاهرة حل الأحزاب وتوزيع أموالها»¹⁴⁹ وتم تعديل هذا الحكم بموجب قانون رقم 177 لسنة 2005، حيث تم تهميش دور لجنة شئون الأحزاب السياسية. تنص المادة 7 على أن تنتظر اللجنة في إنشاء الحزب بعد توقيع 1000 عضو على الأقل من 10 محافظات على الأقل، على أن يكون هناك ما لا يقل عن خمسين عضواً من كل محافظة. وعملاً بالمادة 8 من قانون رقم 177 لسنة 2005، تختص لجنة شئون الأحزاب بفحص إخطارات إنشاء الأحزاب السياسية ودراساتها وفقاً لأحكام القانون¹⁵⁰، حيث يجب أن تنص على قيمة الأموال التي تم جمعها لإنشاء الحزب، واسم وكيل العضو الذي ينوب عنه في إجراءات إنشاء الحزب. وتنص المادة 8 أيضاً على وجوب أن تقوم اللجنة بإصدار قرارها بإنشاء الحزب خلال 90 يوماً من تاريخ إشعار التأسيس. وفي حالة رفض اللجنة لإنشاء الحزب، يجب أن يكون قرارها مدعوماً بالأسباب وراء ذلك بعد الاستماع للاستيضاحات اللازمة من الحزب المعني. ويتم إخطار المتقدم بطلب لإنشاء الحزب السياسي من قبل اللجنة بقرار الرفض بخطاب مسجل بعلم الوصول. ينشر هذا القرار في الوقائع الرسمية وفي

¹⁴⁷ نفس المصدر السابق

¹⁴⁸ عمرو هاشم ربيع، «النظم الانتخابية والانتخابات الرئاسية في مصر»، في مقال هالة مصطفى وآخرين (محررة)، بناء الديمقراطية في مصر: مشاركة النساء في الحياة السياسية، حياة الحزب السياسي والانتخابات الديمقراطية، القاهرة: IDEA و(ANND(2005)،.

¹⁴⁹ هيومان رايتس واتش، احتكار القوة: قانون الأحزاب السياسية بمصر، 4 يناير 2007. www.unhcr.org/refworld/docid/45a4e0a92.html

¹⁵⁰ المادة 4 من قانون رقم 177 لسنة 2005، يشترط لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ما يلي:
أولاً: تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى.
ثانياً: عدم قيام الحزب سواء في مبادئه أو برامجيه أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع الدستور ومتطلبات حماية الوحدة الوطنية، والسلام الاجتماعي، والنظام الديمقراطي.
ثالثاً: يمثل برنامج الحزب إضافة للحياة السياسية وفقاً لأساليبه وأهداف معينة.
رابعاً: عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجيه أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس ديني، أو طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي أو التلاعب بالمشاعر الدينية أو على أساس التفرقة بسبب الأصل أو العقيدة.
خامساً: عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.
سادساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب آخر أو تنظيم سياسي في الخارج
سابعاً: علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله.

اثنيتين من الصحف اليومية المرموقة. ويحق لمقدمي طلب الإنشاء الطعن في القرار أمام الدائرة الأولى من المحكمة الإدارية العليا التي يرأسها رئيس مجلس الدولة.

يمكن إنشاء الأحزاب السياسية في مصر مع وجود بعض القيود كما ذكر آنفاً. ولكن المشكلة تكمن في الأساس في المنافسة غير العادلة مع الحزب الحاكم. والقانون المصري رقم 20 لسنة 1914 يفرض قيوداً على الحد في تجمع الأحزاب السياسية (حيث ينص على أن الشرطة تتمتع بالحق في فض أي اجتماع بين أكثر من خمسة أشخاص)؛ الأمر الذي يعني أن الأحزاب السياسية المعارضة لا تملك صلاحية عقد جلسات استماع علنية في الأندية أو الاتحادات لتعلن عن برنامجها، في حين يتمتع الحزب الحاكم بهذه السلطة.¹⁵¹ ويرجع السبب في ذلك إلى أن الحزب الحاكم يتمتع بالكثير من السلطة، وأن أعضائه يستخدمون نفوذهم ومناصبهم في المجتمع للانتفاف على لوائح الدولة.

شهدت انتخابات المحليات الأخيرة التي أجريت في إبريل 2008 إبرام «عقد المحليات»¹⁵² بين الحزب الوطني الديمقراطي، وحزب الوفد، وحزب الجبهة الديمقراطية، وحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي؛ مما يدل على أن أحزاب المعارضة السياسية أدركت أنه دون التحالف مع الحزب الوطني لن تصل لأي شيء. وكان هذا الاتفاق ضماناً لفوز 6 متنافسين من أحزاب المعارضة في انتخابات المحليات؛¹⁵³ فأعطيت أربعة مقاعد إلى حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي، ومقعد للوفد، ومقعد للجبهة الديمقراطية. ولكن رغم أن هذه الصفقة أكدت مقاعد هذه الأحزاب في البرلمان، فقد جعلتهم جميعاً يخسرون الدعم الجماهيري القليل الذي كانوا يتمتعون به، وأظهرت أنهم لا يملكون أي قوة بين المواطنين، أو على الساحة السياسية في مصر. لقد خسرت أحزاب المعارضة مصداقيتها، فبدلاً من التأييد الجماهيري، ساومت على بعض المقاعد في المحليات تحت مظلة الحكومة. إن الأحزاب السياسية في مصر مستقلة من الناحية النظرية وحسب القانون، ولكنها تعاني دائرة انتخابية القاعدة الجماهيرية صغيرة. ولم تضع أي من الأحزاب السياسية قضية النزاهة والشفافية كشعارها الرئيسي، رغم أنها جميعاً تدعو للمزيد من النزاهة. تهتم الكثير من الأحزاب بمحاربة الفساد. وهناك أمثلة دالة على ذلك، من بينها حزب الجبهة الديمقراطية الذي يلزم نفسه بتعزيز الديمقراطية السياسية ومكافحة الفساد والظلم في الهيكل الاجتماعي، والتسلطية السياسية، وتأمين الحق في تكافؤ الفرص لكل المواطنين المصريين (الجبهة «رسالتنا»). كما يؤكد البرنامج السياسي لحزب الوفد على ضرورة أن يستعيد البرلمان سلطته الكاملة على موازنة الدولة. «لا يسمح لأعضاء البرلمان بالعمل كموظفين حكوميين في نفس الوقت، وتعزيز الديمقراطية، وقانون الانتخابات، وتعديل قانون مجلس الشورى ليضفي عليه صلاحية تشريعية، وتأكيد الاستقلال القضائي...»¹⁵⁴ بالرغم من أن الأجندة السياسية لحزب الغد تركز على جودة الحوكمة واحترام حقوق الإنسان ومكافحة الفساد إلا أن رئيس حزب الغد تم سجنه بتهمة التزوير في الأوراق الرسمية التي قدمت للجنة شؤون الأحزاب السياسية من أجل ضمان إنشاء الحزب. لكن رئيس حزب الغد قد أنكر التهم المنسوبة إليه. وبالمثل تضمنت الأجندة

¹⁵¹ عمرو هاشم ربيع، «النظم الانتخابية والانتخابات الرئاسية في مصر»، في مقال هالة مصطفى وآخرين (محررة)، بناء الديمقراطية في مصر: مشاركة النساء في الحياة السياسية، حياة الحزب السياسي والانتخابات الديمقراطية. القاهرة: IDEA و ANND(2005).

¹⁵² المصري اليوم، 13 نيسان/ إبريل 2008

¹⁵³ مقابلة مع عضو من أعضاء الحزب الوطني الديمقراطي

¹⁵⁴ مبادرة التنمية البرلمانية في مصر الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي «البرلمانات العربية: قاعدة بيانات الأحزاب السياسية العربية: مصر». متوفر على موقع: www.arabparliaments.org/countries/bycountry.asp?pid=62&cid=5

السياسية للحزب الوطني الديمقراطي التأكيد على مبادئ الشفافية والمساءلة، وحرية الصحافة، والتشجيع على المشاركة السياسية على كافة المستويات. في واقع الأمر، وجهت لبعض الأعضاء ذوي النفوذ في الحزب الوطني تهم فساد، كما في قضية «نواب القروض» في عام 2000، وقضية «نواب الدواء» عام 1995.¹⁵⁵ ولعل أحدث حالات اتهامات إساءة استغلال النفوذ والفساد تضمن تلك التي وجهت لعضو مجلس الشورى صاحب عبارة السلام 98 الذي عينه الرئيس مبارك، والذي تسبب في فقدان أرواح حوالي 1000 شخص في حادث العبارة. وفي إبريل 2009، أسقطت محكمة النقض عضوية العديد من أعضاء البرلمان نظراً لثبوت تزويرهم للأصوات.¹⁵⁶

وبالتالي، يمكن أن نجادل نبرهن بسهولة على أن هناك فجوة شاسعة بين مكافحة الفساد نظرياً وواقعياً، وأن قضية مكافحة الفساد تعد من بين أضعف العناصر في نظام الأحزاب السياسية في مصر.

المساءلة

عملاً بالقانون رقم 40 لسنة 1977، وتعديله القانون 177 لسنة 2005، يشترط الحصول على موافقة لجنة شئون الأحزاب السياسية لإنشاء حزب سياسي. وتنص المادة 11 من القانون رقم 177 لسنة 2005 على ضرورة أن يقوم الحزب السياسي بإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات في نهاية كل عام بالإسهامات المالية التي حصل عليها ويزوده أيضاً بتفاصيل عن كل المانحين. ولا يجب أن يكون المبلغ الذي يعطى للأحزاب من ضريبة الدخل بأي حال من الأحوال. بالإضافة إلى ذلك، المادة 12 من القانون رقم 40 لسنة 1977 تنص على قيام الجهاز المركزي للمحاسبات بإصدار تقرير سنوي حول كافة المسائل النقدية الخاصة بكل الأحزاب السياسية. وحسبما تبين من المقابلات التي أجريت فإن كل الأحزاب السياسية ترسل موازناتها إلى الجهاز المركزي الذي يقوم بمراجعة حسابات سنوية للمعلومات المالية الخاصة بها.¹⁵⁷

لا تؤخذ مشورة الجماهير بشكل عام في عمل الأحزاب السياسية، حيث تعاني غالبية الأحزاب في مصر من عدم وضوح البرنامج وغموض الرسائل السياسية، وعدم القدرة على اجتذاب الشباب، ومركزية صنع القرار داخل الأحزاب، وضعف التمويل.¹⁵⁸

آليات النزاهة

لا توجد لوائح تتعلق بالحوكمة داخل الحزب. وقد وجد أن كل الأحزاب السياسية تقريباً تميل إلى أن تكون أحزاباً نخبوية، يسيطر عليها الرجال وتفتقر إلى الشباب.¹⁵⁹ وغالباً ما يكون رؤساء هذه الأحزاب من القادة لمدة طويلة؛ مما يسبب

¹⁵⁵ جمال عصام الدين، «4» Not business as usual - 10 سبتمبر 2008. weekly.ahram.org.eg/2008/913/fr1.htm

¹⁵⁶ محمود المسلم، «إعلان محكمة النقض بطلان عضوية 77 عضو في البرلمان»، 26 إبريل/نيسان 2009 www.almasry-alyoum.com/article2.aspx?ArticleID=208682

¹⁵⁷ مقابلة مع عضو سابق في البرلمان، وعضو سابق في حزب الجبهة الديمقراطية.

¹⁵⁸ أحمد عبد الحليم، «دعم المشاركة الجماهيرية في مصر» 2005، www.cipe.org/pdf/publications/fs/halim.pdf

¹⁵⁹ اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، «قياس ورصد التقدم نحو الحكم الرشيد في أفريقيا: تقرير الحوكمة في مصر»، 2007، ص. 7

شقاكات داخلية بين الأجيال. ولا يمكن القول إن هناك إقصاء صريح لفئة اجتماعية معينة، إلا أن أغلب الأحزاب تتسم بان أعضائها جميعاً ينتمون لخلفيات اجتماعية معينة. على سبيل المثال، يعتبر الحزب الوطني الديمقراطي حزب الحكومة، والوفد يمثل النخبة الليبرالية العليا صاحبة المشاريع، والحزب التجمع يمثل اليسار الراديكالي.¹⁶⁰

لقد حاول الحزب الوطني الديمقراطي مراجعة الحوكمة داخله بعد انتخابات عام 2000؛ ولقد جرت بالفعل بعض عمليات المراجعة الداخلية في الهياكل الحزبية. ويعد تشكيل مجلس «وضع السياسات»¹⁶¹ أحد التغيرات الكبرى.

ويحمل المسؤولية عن المخالفات المالية كل من المسؤولين بشخصهم والحزب. ووفقاً للقانون رقم 73 لسنة 1956 الذي تم تعديله بقانون رقم 177 لسنة 2005، تقع مسؤولية مراقبة الجوانب المالية في الحزب على الأحزاب بشكل عام، لا على الأفراد فحسب. وتلزم المادة 11 من قانون 177 الأحزاب السياسية بتقديم تقاريرها المالية للجهاز المركزي للمحاسبات.¹⁶²

لا تتوافر معلومات حول القواعد الخاصة بمدونة السلوك الحزبية. ولقد أفصحت الأحزاب الكبرى عن مدونات سلوك وضعتها هذه الأحزاب لأعضائها، ويتضح هذا كما نرى على المواقع الخاصة بهذه الأحزاب و هم الحزب الوطني الديمقراطي (www.ndp.org.eg)، وحزب الجبهة الديمقراطية (www.democraticfront.org). فمثلاً، وفقاً للمادة 63 من الباب الرابع من النظام الأساسي للحزب الوطني يحق «للأمانة العامة، بناءً على اقتراح اللجنة التوجيهية في المحافظة، أن تسقط عضوية أي من أعضاء الحزب في الأحوال التالية:

- إذا فقد العضو شرطاً من شروط العضوية .
- إذا ساهم العضو في دعم مرشحين من خارج الحزب.
- إذا قام العضو بأى شئ يضر بالحزب؛ وتسقط العضوية بقرار من هيئة اللجنة التخصصية بالمركز.
- إذا ما امتنع العضو عن سداد رسوم العضوية لعامين متتاليين .

يتم تطبيق القواعد الخاصة بتضارب المصالح في حالة ما إذا كان الفرد عضواً في حزبين سياسيين في نفس الوقت. وقد ورد ذكر ذلك على سبيل المثال في ميثاق كل من الحزب الوطني الديمقراطي وحزب الجبهة الديمقراطية. ولكن لا توجد أية قواعد تحكم الحصول على هدايا وعطايا؛ أما الاستثناء الوحيد فيتعلق بمنع الحصول على تمويل أجنبي، كما ذكر آنفاً. ولا توجد أية قيود على مسألة التوظيف فيما بعد. علاوة على ذلك، توجد الكثير من الحالات التي فاز فيها أعضاء في البرلمان بالانتخابات عندما كانوا منتمين لحزب سياسي معين، ثم قاموا بتغيير ذلك الحزب بعد ذلك.

¹⁶⁰ اللجنة الاقتصادية لإفريقيا ، «قياس ورصد التطور نحو الحكم الرشيد في إفريقيا» تقرير الحكم الرشيد في مصر، 2007

www.uneca.org/eca-programmes/development-policy-management/publications/countryprofiles/Egypt-Final.pdf

¹⁶¹ نفس المصدر السابق

¹⁶² تقرير النزاهة العالمية، تقييم 2007، مصر، الموقع على الإنترنت report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

الشفافية

يتولى القانون رقم 40 لسنة 1977 المعدل بقانون رقم 177 لسنة 2005 تنظيم مسألة التمويل الحزبي. وبناءً على ذلك، لا بد أن تسجل أية إسهامات يقدمها أفراد أو أعضاء الحزب السياسي في سجلات الحزب. ونفس هذا القانون ينص على وجوب الإعلان عن اسم المتبرع، والمبلغ الذي تبرع به في الصحف اليومية خلال شهرين من الحصول على المال، إذا ما كانت قيمه المبلغ الذي تم التبرع به 500 جنيه (90 دولار أمريكي) أو أكثر.

لا يتم الإعلان، فعلياً، عن أية تبرعات أو إسهامات نقدية للأحزاب، ولا يتم كذلك الإعلان عن إنفاق الحزب. وبالنسبة للحزب الوطني مثلاً، تعتبر البيانات المالية في منتهى السرية.¹⁶³ تتضمن مهام الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة تمويل الأحزاب السياسية، وحفظ هذه السجلات، ولكن هذه المعلومات لا تتاح للجماهير.

عملاً بالقانون رقم 40 لسنة 1977، لا يمكن إنفاق المال المخصص للأحزاب السياسية إلا على الأغراض الواردة في النظام الداخلي للحزب. يتوجب على الأحزاب السياسية إيداع أموالها في بنك من البنوك المصرية. ولا بد من تسجيل نفقات الأحزاب السياسية كي يتمكن الجهاز المركزي للمحاسبات من مراجعتها. ويعد الجهاز المركزي للمحاسبات تقريراً سنوياً حول الوضع المالي للأحزاب السياسية، ويقدم هذا التقرير لرئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية. من الناحية التطبيقية، لا يسمح للجماهير الاطلاع على السجلات المالية الخاصة بالأحزاب السياسية.¹⁶⁴ إلا أن اجتماعات أعضاء الأحزاب السياسية يتم الإفصاح عنها علناً. على سبيل المثال، في بداية عام 2003، بدأ الحزب الوطني في عقد مؤتمر سنوي للحزب، حيث يعلن عن أجندته للسنة القادمة، ويعقد مناقشات عامة حول إنجازات الحزب. وطبقاً لما أورده السيد/ السادات، يلقي الأمين المالي للحزب في المؤتمر السنوي العام للحزب بياناً حول ماليات الحزب وموازنته. ويحق للأعضاء الاتفاق أو الاختلاف حول ماليات وموازنة الحزب. إلا أنهم لا يشاركون في الفعاليات العامة لعملية صنع القرار المتعلق بتخصيص الأموال، وكل ما يحق لهم هو الموافقة على القرار النهائي أو رفضه.¹⁶⁵

آليات الشكاوى / الإنفاذ

وفقاً للمادة 24 من قانون رقم 40 لسنة 1977، يعفى من العقوبة كل من يبادر بإبلاغ السلطة المختصة عن وجود أي من التنظيمات غير المشروعة، أو الأعمال غير المشروعة داخل أي حزب سياسي. ينص القانون رقم 40 لسنة 1977 المعدل بقانون رقم 36 لسنة 1979 والقانون 177 لسنة 2005 على الإطار القانوني الخاص بمخالفات الأحزاب السياسية. إن رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية يتمتع بصلاحيات أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا حل الحزب السياسي حال ثبوت قيامه بأي عمل مخالف للقانون.

من الناحية العملية، نادراً ما نجد حزباً سياسياً قد تم حله. إلا أن لجنة شؤون الأحزاب قد وضعت العراقيل أمام إنشاء أحزاب جديدة، مثل حزب الوسط

¹⁶³ نفس المصدر السابق

¹⁶⁴ نفس المصدر السابق

¹⁶⁵ مقابلة مع عضو سابق في البرلمان، وعضو سابق في حزب الجبهة الديمقراطية

الإسلامي، وحزب الكرامة الناصري. وقد تم ذلك لأسباب غير واضحة، ولكن لدواعي سياسية بحتة. فمثلاً حزب الكرامة الناصري يؤمن بأفكار سياسية راديكالية، ويعتقد أن حزب الوسط له إنتماءات إلى حركة الإخوان المسلمين.

لكل حزب قواعده الخاصة فيما يتعلق بالنزاهة داخله. ومن حيث الممارسة العملية، تتبع هذه القواعد. إلا أنه من الصعب على الجمهور الحصول على معلومات تتعلق بالأمور المراقبة المالية.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

ترتبط الأحزاب السياسية بالسلطة القضائية، والسلطة التشريعية، والإعلام، والمجتمع المدني. وقد شهدت مؤخراً العلاقات بين الأحزاب السياسية، باستثناء الحزب الوطني، ومنظمات المجتمع المدني العاملة في مجال حقوق الإنسان والمجال السياسي، تعزيزاً كبيراً. ينصب تركيز الأحزاب السياسية في الأساس على سلوك السلطة التنفيذية، إلا أن هناك حالة من عدم التنسيق، فالعلاقة قاصرة على المواجهة وتوجيه النقد. الحزب الوطني تربطه علاقات وطيدة بالسلطة التنفيذية، حيث تغير شعار الحزب منذ عام 2000 ليكون «حكومة الحزب الحاكم» بعد أن كان «حزب الحكومة»، وذلك بغية زيادة الصلاحيات التي يتمتع بها الحزب الحاكم. وتتسم العلاقة بين الأحزاب السياسية والقنوات التليفزيونية بالضعف، ولكن هذا ليس هو الحال بالنسبة للحزب الوطني. على النقيض من ذلك، تعتبر القنوات الرسمية في التليفزيون قنوات الحزب الوطني، حيث يتم بث كل ما ينظمه من فعاليات هامة على هذه القنوات. وفي واقع الأمر، يمكن القول إن جميع الأحزاب السياسية تعتبر كتلة غير حكومية أحادية من قبل برامج التلفزيون المصري. ولكن تجدر الإشارة إلى أن العديد من الأحزاب السياسية لديها صحفها الخاصة.

التوصيات

- لابد من توفر قدر أكبر من النزاهة والشفافية فيما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية، ولاسيما الحزب الوطني الديمقراطي، حيث لا يتم الإفصاح عن أغلب ما يحصل عليه من تمويل، ولاسيما تمويل الحملات الانتخابية.
- لابد من تحديد معايير واضحة بالقواعد التي تتبعها لجنة شئون الأحزاب حول الموافقة على إنشاء الأحزاب السياسية.
- لا ينبغي أن تتدخل السلطة التنفيذية في شئون الأحزاب السياسية المختلفة بما من شأنه إضعاف القواعد التي تنظم أداؤها لعملها.
- لابد أن توضح القواعد والتعاريف الخاصة بإنشاء الأحزاب السياسية على نحو أكثر (مثلاً: شرح لمفهوم «راديكالي»)، كي يمكن إنشاء أحزاب سياسية مختلفة مثل الوسط والكرامة.
- لا بد أن يزيد الإعلام، ولاسيما المملوك للدولة، من تغطيته لأنشطة الأحزاب السياسية، وتقليل تحيزه للحزب الوطني الديمقراطي والسلطة التنفيذية، كما ينبغي وضع مدونة سلوك لتحكم تلك العلاقة.
- ينبغي رفع القيود على حق الأحزاب السياسية في التجمع، للسماح للأحزاب السياسية بأن يكون لها تأثير أكبر على المجال العام.

٤.

هيكل الإدارة الانتخابية

الهيكل / الموارد

تجرى في مصر أنواع مختلفة من الانتخابات، وتقوم هيئات انتخابية مختلفة بالإشراف عليها، كما يتضح من الجدول 1:

الجدول 1:

الأجهزة المنتخبة في مصر

الانتخابات	المدة (بالسنوات)	الانتخابات التالية	عدد الأعضاء المنتخبين	عدد الأعضاء المعيّنين	مراقبة العملية الانتخابية
رئيس الجمهورية	6	2011	1	–	لجنة الانتخابات الرئاسية
مجلس الشعب	5	2010	444	10	اللجنة العليا للانتخابات
مجلس الشورى	6	2012	176	88	اللجنة العليا للانتخابات
المجالس الشعبية المحلية (على مستوى المحافظة، والمركز، والمدينة، والحي، والقرية)	4	2012	53010	–	وزارة الداخلية

لجنة الانتخابات الرئاسية

نص تعديل المادة 76 من الدستور على إنشاء لجنة الانتخابات الرئاسية لتختص بالإشراف على عملية الانتخابات الرئاسية. واعتبر إنشاء لجنة مستقلة للانتخابات منفصلة عن وزارة الخارجية خطوة إيجابية. تتألف هذه اللجنة من خمسة قضاة وخمس شخصيات عامة. وينص تعديل المادة 76 من قانون رقم 174 لسنة 2005 على أن قرار اللجنة يعد «نهائياً ولا يمكن استئنافه». تتبع اللجنة رئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا وتتضمن: أقدم عضو في المحكمة الدستورية العليا، وأقدم عضو في محكمة النقض، وأقدم عضو في مجلس الدولة. بالإضافة إلى ذلك، تتألف اللجنة من خمس شخصيات عامة معروفين بالحيادة، والسمعة الطيبة.¹⁶⁶ يختار مجلس الشورى عضوين اثنين ويختار مجلس الشعب ثلاثة.

الانتخابات البرلمانية

تولى القضاء الإشراف على الانتخابات البرلمانية التي أجريت عام 2005 بناءً على القرار الصادر من المحكمة الدستورية العليا عام 2000 والنص السابق للمادة 88 من الدستور المصري التي نصت على إشراف القضاء المباشر على الانتخابات. فيما يلي نص القرار: "يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء، ويجري الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئات قضائية". لقد أسهم إشراف القضاء على الانتخابات البرلمانية عام 2000 في زيادة نزاهة العملية الانتخابية وعدالتها¹⁶⁷. ولكن التعديلات الدستورية الأخيرة لعامي 2005، و2007 أدخلت تعديلاً على المادة 88، حيث استبدل النص المتعلق بالإشراف القضائي على الانتخابات بنص آخر على إنشاء لجنة إشرافية عليا – لجنة تضم من بين أعضائها، على سبيل الذكر لا الحصر، الأعضاء الحاليين والسابقين في هيئة من الهيئات القضائية – لإدارة الإشراف على الانتخابات.

¹⁶⁶ الموقع الجديد sis.gov.eg/En/LastPage.aspx?Category—ID=204

¹⁶⁷ عقب المناقشات التي جرت في اجتماع مجموعة بؤرية، القاهرة، حزيران/ يونيو 2009.

تنص المادة 88 المعدلة على ما يلي:

«يجري الاقتراع في يوم واحد. وتتولى لجنة عليا تتمتع بالاستقلال والحيدة الإشراف على الانتخابات على النحو الذي ينظمه القانون. ويبين القانون اختصاصات اللجنة وطريقة تشكيلها وضمانات أعضائها، على أن يكون أعضائها ينتمون لهيئات قضائية حاليين وسابقين. وتضطلع اللجنة بتشكيل اللجان العامة التي تشرف على الانتخابات على مستوى الدوائر الانتخابية، واللجان التي تباشر إجراءات الاقتراع ولجان الفرز؛ على أن تشكل اللجان العامة من أعضاء من هيئات قضائية، وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون.»¹⁶⁸

وبعد تعديل المادة 88 من الدستور، أجريت انتخابات برلمانية وتولت لجنة الانتخابات العليا برئاسة وزير العدل الإشراف عليها الانتخابات البرلمانية.

تعديلات القانون رقم 73 لسنة 1956 الذي ينظم ممارسة الحقوق السياسية التي جرت عام 2007 أدخل تغييراً على تشكيل اللجنة العليا للانتخابات. فلقد استبعدت التعديلات كل الأعضاء من السلطة التنفيذية من اللجنة، وعينت رئيس محكمة استئناف القاهرة رئيساً للجنة بدلاً من وزير العدل. كما زاد عدد الأعضاء الحاليين والمتقاعدين من الهيئات القضائية من 6 إلى 7 أعضاء، حيث يوجد 4 قضاة حاليين مكلفين بموجب القانون وليس عن طريق عملية اختيار. وزاد عدد الشخصيات العامة من 3 إلى 4»¹⁶⁹.

اللجنة العليا للانتخابات تضم في عضويتها الأعضاء التالي ذكرهم، وفقاً للمادة 3 مكرر(أ) من القانون 73 (1956) بشأن ممارسة الحقوق السياسية:¹⁷⁰

- رئيس محكمة استئناف الإسكندرية
- نائب رئيس من محكمة النقض تم اختياره من قبل المجلس القضائي الأعلى، ويتعين أيضاً اختيار بديل.
- نائب رئيس من مجلس الدولة يتم اختياره من قبل المجلس الخاص للشؤون الإدارية، ويتعين أيضاً اختيار بديل.
- 7 أعضاء، منهم 3 متقاعدين كانوا أعضاء في هيئة من الهيئات القضائية، و4 شخصيات عامة، جميعهم يتسمون بالحيدة، ولا ينتمي أي منهم لأي حزب سياسي. ويختار مجلس الشعب 4 أعضاء من الأعضاء السابق ذكرهم على أن يكون من بينهم اثنان من الأعضاء المتقاعدين من الهيئات القضائية، ويختار مجلس الشورى 3 أعضاء من الأعضاء السابقين، من بينهم واحد من الأعضاء المتقاعدين من الهيئات القضائية. ويختار كل من مجلسي الشعب والشورى عضوين بدليين، يكون أحدهما متقاعداً من هيئة قضائية. ويتم ترشيح كل الأعضاء السابقين في لجنة عامة في كل من المجلسين.

وفقاً للمادة 3 مكرر(ج) من القانون 73 (1956) بشأن ممارسة الحقوق السياسية، تمتد فترة العضوية في لجنة الانتخابات العليا إلى ثلاث سنوات، تبدأ من تاريخ إصدار الرئيس قرار تعيين اللجنة، وهذا لا يتطبق على الأعضاء الحاليين في هيئة من الهيئات القضائية.

¹⁶⁸ المادة 88 من الدستور المصري

¹⁶⁹ هيئة الاستعلامات ووزارة الإعلام بمصر، «موجز إعلامي حول التعديلات التي أقرها البرلمان لقانون ممارسة الحقوق السياسية»: shura.sis.gov.eg/html/English—Briefing—Document.pdf

¹⁷⁰ وزارة الإعلام بمصر، هيئة الاستعلامات، موجز إعلامي حول أنشطة اللجنة العليا للانتخابات يونيو 2007: shura.sis.gov.eg/html/HEC—Activitie.pdf

وفقاً للقانون 73 (1956) ينص على اللجنة ذات شخصية اعتبارية عامة، وتتمتع باستقلالية في ممارسة مهامها. و للجنة أمانة فنية لديها ميزانية مستقلة. وتتمتع اللجنة بحق إصدار لوائح وقرارات على النحو اللازم كي تنظم ما تقوم به من أعمال. تصدر قرارات اللجنة بأغلبية ثمانية أصوات، وهذا بالتنسيق مع وزير الداخلية، ويحق لرئيس اللجنة الفصل في تشكيل اللجنة العامة واللجنة الفرعية وأمانة كل منها.¹⁷¹

وفقاً للقانون 73 (1956) و 173 (2005) بشأن ممارسة الحقوق السياسية،¹⁷² «يتم تحديد لجنة عامة لكل دائرة انتخابية، وعدد من اللجان الفرعية تعمل كجان اقتراع. ويتقرر عدد هذه اللجان ومواقعها بناءً على قرار من وزير الداخلية بالتنسيق مع اللجنة العليا للانتخابات. ويجب أن تضم كل لجنة رئيس، وأمين، وعضوين آخرين على الأقل. ويتحدد تشكيل اللجنة العامة بقرار من رئيس اللجنة العليا للانتخابات بالتنسيق مع وزير الداخلية، وتستخدم هنا قائمة بأسماء المسؤولين المتاحين من كل هيئة من الهيئات القضائية. ويجب أن تضم اللجنة: عضواً من هيئة قضائية ليكون هو الرئيس، وأمين من العاملين في الدولة أو في القطاع العام، وما لا يقل عن عضوين آخرين من العاملين في الدولة أو القطاع العام. وتكلف لجان الانتخابات العامة بالإشراف على عملية الاقتراع لضمان التزامها بالقانون، وإعلان النتائج عن الدوائر التي توجد فيها هذه اللجان، وقيد الممثلين الرسميين عن المرشح.

أما فيما يتعلق بتشكيل اللجان الفرعية التي تعمل كجان اقتراع، فحق اختيار هذه اللجان يتمتع به رئيس اللجنة العليا للانتخابات، بالتنسيق مع وزير الداخلية من ضمن قائمة بالمسؤولين المتاحين من كل هيئة من الهيئات القضائية. وفي حين أن القانون لا يشترط أن يكون رئيس اللجنة الفرعية قاضياً، فالحكومة المصرية وضعت سياسة بموجبها يتولى قاض رئاسة اللجنة الفرعية. وكما هو الحال بالنسبة للجان العامة، فتشكل هذه اللجان يتضمن قاضياً يكون هو رئيس اللجنة، وأميناً من العاملين في الدولة أو القطاع العام، وما لا يقل عن عضوين آخرين من العاملين في الدولة أو في القطاع العام.

لقد وجهت انتقادات لتعديل المادة 88 من الدستور والتي تخضع الإشراف على الانتخابات البرلمانية للجنة العليا للانتخابات. واستندت هذه الانتقادات إلى الحقيقة التي مفادها أنه رغم أن القضاة هم المكون الأساسي في هذه اللجنة، فسلطة هؤلاء القضاة مقصورة على فرز الأصوات وإعلان النتائج، ولكن سلطاتهم الإشرافية لا تمتد لتشمل لجان الاقتراع.¹⁷³ والسبب الثاني للنقد مرده أن وزارة الداخلية تلعب دوراً كبيراً في الانتخابات، حيث تعين العمدة وشيوخ القرى. إن الوزارة لها دور مؤثر في توجيه أصوات الناخبين في هذه المناطق الريفية، لذا من المتوقع أن يكون العمدة وشيوخ القرى في هذه المناطق منحازين لمرشحي الحزب الحاكم.¹⁷⁴

¹⁷¹ في الانتخابات يتم تقسيم الجمهورية إلى عدد من اللجان يشار إليها بالحي (لجان عامة)، وينقسم كل حي إلى عدد من لجان الاقتراع (لجان فرعية)

¹⁷² www2.sis.gov.eg/En/Politics/Parliamentary/pross/041301000000000001.htm

¹⁷³ وفقاً لمناقشة أجرتها مجموعة بؤرية في القاهرة ، يونيو 2009

¹⁷⁴ نفس المصدر السابق

بالنسبة للانتخابات المحلية:¹⁷⁵

يتضمن اختصاص اللجنة العليا للانتخابات الإشراف على كل من الانتخابات الرئاسية والبرلمانية، ولا تشمل انتخابات المحليات. وفي انتخابات المحليات الأخيرة التي جرت عام 2008، دعا قرار رئيس الجمهورية رقم 55 لسنة 2008 بشأن الانتخابات المحلية المواطنين للمشاركة في الانتخابات. ونشرت وزارة الداخلية سلسلة من القرارات لتنظيم العملية الانتخابية، دون ذكر اللجنة العليا للانتخابات. ونص قرار وزارة الداخلية رقم 358 لسنة 2008 على المستندات الواجب أن يقدمها المرشحون الراغبون في الترشح في انتخابات المحليات. ويقدم المرشحون أوراقهم للمحافظة أو ل وحدات الإدارة المحلية. وينص القرار رقم 359 لسنة 2008 على القواعد التي تحكم عملية الانتخابات والحملات الانتخابية.

دور/ أدوار المؤسسة

- وفقاً للمادة 3 من القانون 173 (2005) الذي ينظم ممارسة الحقوق السياسية، تختص اللجنة العليا للانتخابات بما يلي:
- وضع القواعد الخاصة بتجميع كشوف الناخبين، ومحتوياتها، وأسلوب مراجعتها وفحصها وتحديثها
 - اقتراح قواعد تحديد اللجان الانتخابية
 - وضع قواعد عامة لتنظيم الحملات الانتخابية
 - الإسهام في جهود التوعية والتثقيف بالانتخابات، واستحداث خطوط إرشادية للعملية الانتخابية
 - رصد الالتزام بالقواعد والأخلاقيات المتعلقة بالانتخابات
 - إعلان النتائج العامة للانتخابات والاستفتاءات
 - إبداء الرأي بشأن مشاريع القوانين المتعلقة بالانتخابات

شدد كل من النصين الحاكمين للجنة الانتخابات الرئاسية واللجنة العليا للانتخابات على ضرورة التزام الحكومة بمساعدة اللجنة (اللجنتين) في تأدية اختصاصاتها، وتنفيذ قراراتها، وتزويدها بالبيانات والمعلومات المتعلقة بهذه الاختصاصات على النحو الذي تطلبه. ويجوز للجنة (اللجنتين) حشد خدمات أي هيئة لتأدية مهامها.¹⁷⁶

إن قوانين الانتخابات تحظر الجرائم الانتخابية؛ والقانون رقم 175 لسنة 2005 يحتوي على فصل خاص حول الجرائم الانتخابية. وكذا يحظر القانون ارتكاب جرائم مثل استخدام القوة أو العنف ضد رئيس لجنة الانتخاب أو الاستفتاء أو أي من أعضائها، أو التهديد باستخدام القوة، أو التهديد لمنع أي شخص من الإدلاء بصوته في الانتخابات أو الاستفتاء، أو إجباره على التصويت في اتجاه معين؛ وهذه الأعمال عرضة للجزاءات.

¹⁷⁵ سامح فوزي، أيمن زهري وأيمن عقيل، «مشروع صوت الناخب: التقرير الختامي حول انتخابات المحليات 2008»، معات للدراسات التشريعية والدستورية، القاهرة 2008.

[www.maat-law.org/Researches%2520%26%2520Studies/Studies—EN/ THE%2520ENGLISH%2520RELEASES/The%2520Voter%E2%80%99s%2520Voice%2520Project%2520—%2520Final%2520Report.pdf+Presidential+decree+\(55/2008\)+on+local+elections&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=eg](http://www.maat-law.org/Researches%2520%26%2520Studies/Studies—EN/ THE%2520ENGLISH%2520RELEASES/The%2520Voter%E2%80%99s%2520Voice%2520Project%2520—%2520Final%2520Report.pdf+Presidential+decree+(55/2008)+on+local+elections&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=eg)

¹⁷⁶ www2.sis.gov.eg/En/Politics/PElection/election/Laws/040202040000000001.htm

إن القانون رقم 175 (2005) بشأن مجلس الشعب ينظم الدعاية الانتخابية والحملات الانتخابية فيحظر المساس بالحياة الخاصة لأي مرشح، واستخدام الشعارات الدينية، واستخدام العنف أو التهديد باستخدامه. كما يمنع القانون تقديم هدايا، أو معونات أو أي نوع من المزايا الأخرى بشكل مباشر أو غير مباشر. أما بالنسبة للأمور المالية، فيحظر القانون استخدام المباني المملوكة للدولة، مرافق عامة أو شبه حكومية وكذلك فإن التمويل الخارجي محظور بنص القانون.¹⁷⁷

هذه القواعد تأتي مكملية للقواعد المتعلقة بالأساليب الخاصة بإدارة الحملات الانتخابية، بما في ذلك الحد الأقصى من الإنفاق على الحملة والذي لا يمكن تجاوزه. وهذا المبلغ يتحدد بقرار من اللجنة العليا للانتخابات، ويجب أن ينشر في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار.

يعاقب أي شخص يخالف أحكام المادة 6 من القواعد المنصوص عليها بالسجن لمدة لا تقل عن سنة واحدة أو غرامة تبلغ 50.000 - 100.000 جنيه (9,000-18,000 دولار أمريكي). كما تصدر كافة الأموال التي تم الحصول عليها. ويعاقب المخالفون لأي من القواعد السابقة بالسجن لمدة لا تقل عن 3 أشهر أو غرامة تتراوح بين 5.000 - 20.000 جنيه (900-3,600 دولار أمريكي).

من حيث الممارسة العملية، ينظر إلى الانتخابات في مصر (وخاصة الانتخابات البرلمانية) على أنها تخضع لقدر كبير إلى التدخل الحكومي نظراً للدور الذي تلعبه وزارة الداخلية في كافة أنواع الانتخابات. كما يرى بعض الخبراء أن الحزب الوطني يسعى لفوز مرشحيه ليضمن الأغلبية في البرلمان. ولقد أشار هؤلاء الخبراء إلى الانتخابات البرلمانية بصفة خاصة، حيث تقتصر صلاحيات اللجنة العليا للانتخابات على فرز الأصوات وليس على العملية الانتخابية برمتها.¹⁷⁸

على الجانب الآخر، كان الدور الملحوظ الذي لعبه الإشراف القضائي على الانتخابات الرئاسية (الذي امتد حتى لجان الاقتراع) مصدراً كبيراً للثقة في نزاهة الانتخابات. ولقد أيد بعض الخبراء هذا الأمر، بما في ذلك القضاة الذين اشتركوا في الإشراف على الانتخابات، وكذا المنظمات غير الحكومية.¹⁷⁹

وجاء عدم تدخل قوات الأمن أو تسببهم في الترهيب خارج لجان الاقتراع، والسماح للناخبين المؤيدين للمعارضة بدخول اللجان، والسماح لمندوبي المرشحين من عدد من الأحزاب بدخول اللجان ومراقبة عملية التصويت من بين الملامح الإيجابية التي تم الإبلاغ عنها في إطار الانتخابات الرئاسية لعام 2005، هذا فضلاً عن زيادة المشاركة الجماهيرية.¹⁸⁰

المساءلة

اللجنة العليا للانتخابات: ينظم القانون رقم 173 لسنة 2005 المنظم لممارسة الحقوق السياسية عمل اللجنة العليا للانتخابات المسؤولة عن الانتخابات البرلمانية؛

¹⁷⁷ www.sis.gov.eg/En/LastPage.aspx?Category—ID=204

¹⁷⁸ محمد عبد السلام، الانتخابات البرلمانية المحيرة بمصر، arab-reform.net/spip.php?article136

¹⁷⁹ وفقاً لمناقشة أجرتها مجموعة بؤرية في القاهرة، يونيو 2009

¹⁸⁰ نفس المصدر السابق IOnterwww.iri.org/mena/Egypt.asp

كما تنظم المواد ذات الصلة المسائل الخاصة بتشكيل اللجنة، واختصاصاتها في المجالات المختلفة المتعلقة بالدور الذي تلعبه اللجنة في الإشراف على الانتخابات البرلمانية.

لجنة الانتخابات الرئاسية: ينص تعديل المادة 76 من الدستور، وقانون رقم 174 لسنة 2005 بشأن الانتخابات الرئاسية، وكذا القرار 2005/1 الخاص بلجنة الانتخابات الرئاسية على إنشاء لجنة للانتخابات الرئاسية تختص بالإشراف على عملية الانتخابات الرئاسية، بينما لا تتضمن الانتخابات المحلية. وفي انتخابات المحليات لعام 2008، نشرت وزارة الداخلية سلسلة من القرارات لتنظيم عملية الانتخابات، دون ذكر للجنة العليا للانتخابات أو لجنة الانتخابات الرئاسية.¹⁸¹

ولكن لم يتضح من القوانين ذات الصلة ما هي الجهة المسؤولة عن الإشراف على لجان الانتخابات، وهو ما يمكن اعتباره نقطة ضعف في الحوكمة في كلتا اللجنتين الحاكمتين للانتخابات الرئاسية والبرلمانية. وجدير بالذكر أن فكرة وجود القضاء في اللجنتين اعتبر ضماناً أساسية ضد الفساد. وهذا يمكن أن يكون السبب وراء إحجام تفويض اللجنتين عن الإفصاح عن الجهة المختصة بمساءلتهم؛ الأمر الذي أكده الخبراء.¹⁸²

لقد تم استطلاع رأي الجماهير بعد سن أحكام القوانين واللوائح التي تحدد عمل اللجنة العليا للانتخابات. فعلى سبيل المثال، تتضمن مهام اللجنة العليا للانتخابات تلقي الشكاوى أو التقارير بأية مخالفات لقانون الانتخابات أو اللوائح المنظمة لعمل اللجنة العليا للانتخابات والتحقيق فيها والرد عليها. «لقد أصدرت اللجنة بياناً برلمانياً بشأن الشكاوى والتقارير التي تلقتها حتى يونيو 2007، كما تلقت اللجنة 100 شكوى حول تسجيل المرشحين، والمخالفات للوائح المنظمة للحملات الانتخابية، والاستخدام غير القانوني للممتلكات العامة، ومنع إقامة الحملات».¹⁸³ علاوة على ذلك، يمكن لأي مواطن أن يبلغ شكواه حول أي من الانتهاكات أثناء الانتخابات إلى المجلس القومي لحقوق الإنسان مباشرة، وهو الذي يقوم بدوره بتحويل هذه الشكاوى تبعاً إلى اللجنة العليا للانتخابات.

بالإضافة إلى ذلك، قام المجلس القومي لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني بالتنسيق مع اللجنة العليا للانتخابات أثناء الانتخابات البرلمانية عام 2005 لتنظيم اشتراك منظمات المجتمع المدني في رصد الانتخابات. وقد أبدى كل من المجلس ومنظمات المجتمع المدني نشاطاً ملحوظاً في إصدار تقارير شاملة تحوي تحاليل للجوانب المختلفة لعملية الانتخابات برمتها، وما خلصت إليه من نتائج؛ الأمر الذي تبدى واضحاً في الانتخابات البرلمانية الأخيرة، وكذا الانتخابات الرئاسية التي

¹⁸¹ فوزي، سامح؛ أيمن زهري؛ وعقيل (2008) مشروع صوت الناخب: التقرير الختامي للانتخابات المحلية لعام 2008، القاهرة، معات للدراسات التشريعية والدستورية:

209.85.229.132/search?q=cache:vlfbO7anAwJ:www.maat-law.org/Researches%2520%26%2520Studies/Studies—EN/THE%2520ENGLISH%2520RELEASES/The%2520Voter%E2%80%99s%2520Voice%2520Project%2520—%2520Final%2520Report.pdf+Presidential+decree+(55/2008)+on+local+elections&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=eg

¹⁸² نفس المصدر السابق

¹⁸³ وزارة الإعلام بمصر، هيئة الاستعلامات، موجز إعلامي حول أنشطة اللجنة العليا للانتخابات يونيو 2007: shura.sis.gov.eg/html/HEC—Activitie.pdf

جرت عام 2005 أيضاً¹⁸⁴ تتضمن الأمثلة تكوين إئتلاف من ست عشرة منظمة غير حكومية لرصد الانتخابات البرلمانية لعام 2005 حيث تم نشر ما بلغ في الإجمالي 5.000 مراقب لرصد العملية الانتخابية، وتم إصدار تقرير يقيم الانتخابات البرلمانية. وشهدت الانتخابات الرئاسية نفس التدابير، حيث تم تشكيل ثلاثة إئتلافات قامت برصد عملية تسجيل المرشحين، والتغطية الإعلامية للمرشحين أثناء فترة الحملة، والتصويت يوم الانتخابات، حيث تم نشر ما يزيد عن 2,000 مراقب في مختلف محافظات مصر. كما أصدر المجلس القومي لحقوق الإنسان تقريرين يقيم فيهما الانتخابات البرلمانية والرئاسية اللتين أجريتا عام 2005.¹⁸⁵

آليات النزاهة

البند (هـ) من المادة 3 مكرر من القانون المعدل 1956/73 المنظم لممارسة الحقوق السياسية يؤكد أن اللجنة العليا للانتخابات المسؤولة عن الانتخابات البرلمانية تمارس مهامها باستقلال كامل وحيدة تامة. ولكن النصوص القانونية التي تحكم عمل كلا من اللجنة العليا للانتخابات ولجنة الانتخابات الرئاسية لم تنص على أية أحكام واضحة أو مباشرة تغطي مسائل تتعلق بالنزاهة، مثل الأحكام التي تتعلق بتضارب المصالح، وقبول الهدايا. إلا أنه بالنظر إلى تشكيل اللجنتين، الذي يهيمن عليه بشكل كبير رجال القضاء و شخصيات عامة معروفة بسمعتها الطيبة وثقة الناس فيها، فمن غير المستبعد حدوث بعض عمليات التزوير على أرض الواقع. كما جرى حديثاً تعديل لتشكيل اللجنة العليا للانتخابات، حيث تم استبعاد الأعضاء الذين يتقلدون مناصب تنفيذية؛ مما عزز من نزاهة اللجنة.

يعد شراء الأصوات ظاهرة موجودة في مصر ومتزايدة على نطاق واسع. وهذه واحدة من كبرى المشكلات التي واجهتها عملية الانتخابات البرلمانية في مصر. وكما ورد في تقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان بشأن الانتخابات البرلمانية وفي العديد من تقارير المنظمات غير الحكومية التي قامت بمراقبة الانتخابات البرلمانية الأخيرة، لا يزال شراء الأصوات مشكلة كبرى.¹⁸⁶ تتجلى هذه الظاهرة بشكل خاص في المناطق الفقيرة والناية حيث الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية متردية للغاية والوعي السياسي قليل.

الشفافية

بالنسبة للجنة العليا للانتخابات، فهي تنشر قراراتها التنظيمية في الوقائع المصرية، كما ينشر ملخص هذه القرارات في اثنتين من الصحف اليومية واسعة الانتشار. وبالنسبة لتمويل اللجنة، فالتعديلات التي أدخلت على القانون رقم 73 لسنة 1956 تنص بشكل خاص على أن ميزانية اللجنة «مستقلة»، وتمنحها صلاحية إصدار لوائحها المالية الخاصة بإدارة عملياتها والمكافآت والمزايا التي يحصل عليها أعضاؤها و العاملين بها بشكل مستقل. إلا أن القانون لا يلزم اللجنة بنشر ميزانيتها بشكل محدد أو علناً. وبالنسبة للجنة الانتخابات الرئاسية، فالقرار

¹⁸⁴ على سبيل المثال، اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات، وهي ائتلاف مكون من 16 منظمة غير حكومية على رأسها مركز ابن خلدون، قامت بنشر ما يصل إلى 5000 مراقب لرصد العملية الانتخابية أثناء الانتخابات البرلمانية لعام 2005، وذلك لضمان نزاهة ومصادقية العملية الانتخابية. وأصدرت اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات تقريراً لتقييم الانتخابات البرلمانية. www.eicds.org/english/activities/news/preliminaryreport05.htm

¹⁸⁵ المجلس القومي لحقوق الإنسان، تقرير بشأن الانتخابات الرئاسية: نوفمبر-ديسمبر 2005 (القاهرة: المجلس القومي لحقوق الإنسان، 2005)

¹⁸⁶ نفس المصدر السابق: اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات (2005).

1/2005 المنظم للجنة الانتخابات الرئاسية ينص على أن تكون مداولات اللجنة سرية.

لا تقوم لجنة الانتخابات الرئاسية ولا اللجنة العليا للانتخابات بأي دور في الإفصاح عن شئون الأحزاب، في حين ينظم قانون الأحزاب رقم 40 لسنة 1977 المعدل بقانون رقم 177 لسنة 2005 عمل الأحزاب السياسية. وقد أنشئت بموجب هذا القانون لجنة شئون الأحزاب السياسية لتتولى الإشراف على إنشاء الأحزاب السياسية وعلى عملها. يقتصر دور لجنة الانتخابات الرئاسية على فحص دقة المستندات اللازمة للترشح للانتخابات و يشمل موافقة الحزب للسماح للمرشحين للترشح في الانتخابات، واستيفاء الشروط المتعلقة بالحصول على أصوات أعضاء مجلسي الشعب والشورى¹⁸⁷، والتحقيق في أية قضايا أخرى تسري على كل من مرشحي الأحزاب والمرشحين المستقلين فيما يتعلق بتطبيق القواعد الخاصة بالحملة الانتخابية، واختيار شعار المرشح في الانتخابات، ومصادر التمويل، وعملية الاقتراع، وفرز الأصوات وإعلان النتائج.

ولكن لا تزال هناك بعض نقاط الضعف التي تشوب شفافية العملية الانتخابية في مصر ككل، منها على سبيل المثال:

- قيد الناخبين، وهذه مشكلة كبيرة في مصر تثار حتما أثناء وقت الانتخابات، وعند مناقشة سياسات الإصلاح. إن نظام القيد وإجراءاته في مصر يتسم بالتعقيد الشديد و المرهق، وتشترك فيه ثلاث وزارات أساسية هي: وزارة الداخلية، ووزارة الصحة، ووزارة العدل. وتكمن المعضلة الحقيقية التي تواجهها أية مبادرة إصلاح في عدم وجود نظام واحد ومتسق لبطاقات تحقيق الشخصية معمول به على مستوى الدولة كلها. منذ عدة سنوات، أطلقت الحكومة حملة قومية لحث المواطنين على الحصول على بطاقات الرقم القومي. وحتى الآن لم تتم بعد تغطية جميع المواطنين؛ وحسب البيانات الرسمية، لا تزال هناك حاجة للعمل الشاق خلال السنتين أو الثلاثة القادمة. و يكمن أحد الأسباب وراء صعوبة مراقبة الانتخابات في مصر وتقييمها في عدم وجود مصادر معلومات يعتد بها حول إجمالي عدد الناخبين المقيدين في الجداول الانتخابية.¹⁸⁸
- وتتضمن المشاكل الأخرى مشكلة شراء الأصوات؛ وهي المشكلة التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بعدم وجود الوعي السياسي، وخاصة فيما بين الفئات ذات المستوى الاقتصادي والاجتماعي المنخفض في المجتمع.

آليات الشكاوى / الإنفاذ

لم تتضمن النصوص القانونية والقواعد الحاكمة لعمل اللجنة العليا للانتخابات ولجنة الانتخابات الرئاسية أية أحكام عن الإبلاغ عن المخالفات.

اللجنة العليا للانتخابات منوط بها مهمة الإشراف على العملية الانتخابية ومراقبتها، ولكن لا يحق لها بدء أية تحقيقات في المخالفات الانتخابية بنفسها، كما لا يحق لها فرض عقوبات. ولكن يمكنها التقدم بطلب للجهة المنوط بها بدء التحقيق. وفي حالة انتهاك أي من المرشحين للقواعد الخاصة بالحملة الانتخابية، يكلف رئيس

¹⁸⁷ تضع المادة 26 من الدستور المعايير لمن يترشحون للرئاسة، حيث يجب على كل مرشح أن يضمن الدعم من قبل عدد من أعضاء مجلسي الشعب والشورى والمجالس المحلية. وعلى كل مترشح للرئاسة أن يقدم ما يفيد ذلك الدعم للتصديق عليه من قبل لجنة الانتخابات الرئاسية

¹⁸⁸ تقرير مرجعي عن مصر للتقرير الإقليمي حول الحوكمة في أفريقيا، اللجنة الاقتصادية من أجل أفريقيا، 2007.

اللجنة العليا للانتخابات بطلب شطب اسم المرشح، وفي هذه الحالة، ويوجه الطلب للمحكمة الإدارية العليا التي تنتظر في الطلب وتفصل فيه على نحو عاجل. لا توجد حالات واضحة على استخدام اللجنة لصلاحياتها المتعلقة بهذا الموضوع. الأمر الذي أكده الخبراء الذين وجهوا انتقادات للجنة لعدم امتلاكها لأية سلطات حقيقية وملموسة في التعامل مع الانتهاكات التي يرتكبها المرشحون.¹⁸⁹

عملاً بالقرار (2005/1) حول لجنة الانتخابات الرئاسية، فاختصاص لجنة الانتخابات الرئاسية يتضمن رصد الالتزام بالقواعد الخاصة بالحملة، ولا سيما تلك المتعلقة بالمساواة في التغطية الإعلامية وتمويل الحملات، واتخاذ الإجراء اللازم حال انتهاك هذه القواعد. وللجنة الانتخابات الرئاسية الحق في البت في كل الالتماسات والنداءات ذات الصلة بالانتخابات، والفصل في كل القضايا التي تحولها اللجان العامة للجنة الانتخابات الرئاسية للبت فيها. إلا أن القرار لا ينص صراحة على الإجراءات التي يمكن أن تتبعها اللجنة في التحقيق والبت في الانتهاكات الانتخابية.

يحق للجمهور تقديم شكاواهم المتعلقة بالانتخابات للجنة الانتخابات الرئاسية واللجنة العليا للانتخابات، و أيضاً عن طريق المجلس القومي لحقوق الإنسان، الأمر الذي حدث بالفعل.

يتضمن اختصاص اللجنة العليا للانتخابات تلقي الشكاوى أو البلاغات بحدوث انتهاكات لقانون الانتخابات أو للقواعد الخاصة باللجنة العليا للانتخابات والرد عليها. ولقد أصدرت اللجنة بياناً مبدئياً بشأن الشكاوى والتقارير التي تلقتها حتى شهر يونيو 2007. «ولقد تلقت اللجنة العليا للانتخابات ، حتى يونيو 2007، 100 شكوى تتعلق بتسجيل المرشحين، وخرق القواعد الحاكمة لمحتوى الحملات الانتخابية، والاستخدام غير المشروع للممتلكات العامة، وعرقلة أنشطة الحملات الانتخابية.¹⁹⁰ بالإضافة إلى ذلك، يستطيع كل مواطن إبلاغ شكواه بأية انتهاكات حدثت أثناء الانتخابات إلى المجلس القومي لحقوق الإنسان مباشرة، الذي يحيل هذه الشكاوى بدوره إلى اللجنة العليا للانتخابات والسلطات المعنية الأخرى.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

إن هيكل الإدارة الانتخابية والممثل في اللجنة الانتخابية العليا ولجنة الانتخابات الرئاسية يرتبط بعلاقة وثيقة بالسلطة القضائية والمنظمات غير الحكومية. وينطوي تشكيل اللجنتين على الوجود الطاعي لأعضاء حاليين وسابقين في السلطة القضائية.

التوصيات

- يجب إصلاح نظام الانتخابات فيما يتعلق بقيد الناخبين الذي يعد مشكلة كبيرة في مصر. فنظام القيد في مصر معقد وإجراءاته شاقة ومضنية. وتشتد الحاجة إلى وجود نظام شامل ومتسق لبطاقات تحقيق الشخصية على مستوى الدولة بأسرها.¹⁹¹

¹⁸⁹ عقب نقاش مجموعة بؤرية في القاهرة، حزيران/ يونيو 2009.

¹⁹⁰ وزارة الإعلام بمصر، هيئة الاستعلامات، موجز إعلامي حول أنشطة اللجنة العليا للانتخابات يونيو 2007: shura.sis.gov.eg/html/HEC—Activitie.pdf

¹⁹¹ ذكرت توصية مماثلة في التقرير المرجعي عن مصر للتقرير الإقليمي حول الحوكمة في أفريقيا، اللجنة الاقتصادية من أجل أفريقيا، 2007

- رفع الوعي السياسي لحل مشكلة شراء الأصوات. إن المزيد من التعاون بين لجنة الانتخابات الرئاسية، واللجنة العليا للانتخابات، والمجلس القومي لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية، يمكن أن يلعب دوراً كبيراً وهذا سوف يستتبع زيادة مشاركة المواطنين في الانتخابات ورفع معدلات إقبال الناخبين على التصويت ، وهو المعدل شديد الانخفاض في مصر. علاوة على ذلك، يمكن إدراج حكم خاص في قانون العقوبات ينص على عقوبات صارمة تجرم عملية شراء الأصوات، بالإضافة إلى إبطال الانتخابات إذا ما اثبتت أجهزة الرقابة المختصة حدوث هذه الحالات.
- لابد أن تجري عملية إصلاح شامل للانتخابات في مصر حيث تلعب السلطة القضائية دوراً أكبر في مراقبة والإشراف على الانتخابات. فلقد أكدت المقابلات أن هذا سيكون ضماناً لعدالة الانتخابات ونزاهتها، الشيء الذي سينعكس بالتبعية على معدل إقبال الناخبين على التصويت.
- رغم أن القضاة يهيمنون بدرجة كبيرة على لجنتي الانتخابات الرئاسية والعليا للانتخابات؛ الأمر الذي يعد ضماناً للنزاهة، لابد من وجود نظام ليكفل مساءلتهم. من الأهمية بمكان ضمان وجود جهة معينة دون تعريض استقلاليتها للخطر.
- لابد من تعزيز الديمقراطية والحوكمة الداخلية في مختلف الأحزاب السياسية ، وتفعيل الحياة السياسية ، وإعادة إحيائها. فما من شك أن ضعف الحوكمة في هذه الأحزاب السياسية جعلها تعاني من الكثير من المشاكل الداخلية التي تعوقها عن توفير بدائل مقنعة للسياسات للمواطنين.

٥.

جهاز الرقابة العليا
، المدقق – الهيكل
العام أو المقارن

الموارد / الهيكل

الجهاز المركزي للمحاسبات هو المسئول عن عملية التدقيق المالي للقطاع العام وبعض الجهات الأخرى. وقد أنشأ هذا الجهاز عام 1942، وتغير الاسم ليصبح «ديوان المراقبة المالية» عام 1960، قبل أن يطلق عليه اسمه الحالي عام 1964. يتولى الجهاز شركات القطاع العام والإدارات الحكومية، وغيرها من الهيئات كما يتنصع فيما يلي. وهو جهاز مستقل، حيث أنه غير تابع لأي وزارة، ولكنه تابع لرئيس الجمهورية مباشرة، ولكن حتى عام 1998، كان يرفع تقاريره لمجلس الشعب. ووفقاً للمادة 1 من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات (قانون رقم 144 لسنة 1988، المعدل بقانون رقم 157 لسنة 1998) «الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية قانونية عامة تتبع رئيس الجمهورية». قانون الجهاز المركزي للمحاسبات هو قانون رقم 144 لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 المعدل بقانون 1998. والجهاز هو المسئول عن الرقابة الخارجية على مؤسسات قطاع الأعمال العام، وهو ما يشكل حوالي 130 إدارة حكومية مركزية ووحدة إدارية، و120 هيئة خدمية، و29 محافظة، و50 هيئة اقتصادية، وما يزيد عن 160 مؤسسة مملوكة للدولة أحزاب سياسية، ونقابات عمالية، والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية، وكل الوحدات المدعومة من الدولة¹⁹². ويختص الجهاز أيضاً بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء.¹⁹³

تنص المادة 19 من القانون رقم 157 لسنة 1998 على الهيكل التنظيمي للجهاز المركزي للمحاسبات. وكما ورد في نص القانون، يتشكل الجهاز من رئيس، ونائبين، ووكيلين، ومستشارين (أعضاء مهنيين). ويتم تعيين رئيس المجلس بقرار من رئيس الجمهورية، ويشغل منصبه لمدة 4 سنوات، قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى مماثلة. ولا يجوز اعفاؤه من منصبه. ويضع مجلس الجهاز الهيكل التنظيمي للجهاز ويحدد وحداته الرئيسية والمساعدة، ويصدر بهذا الهيكل قرار من رئيس الجهاز. يعمل بالجهاز حوالي 12.000 موظف، غالبيتهم حاصلين على مؤهلات في المحاسبة.¹⁹⁴

يحصل الجهاز على تمويله من الدولة، وتوضع المتطلبات المالية للجهاز كملبغ إجمالي في باب مستقل في موازنة الدولة، ثم يرسل رئيس الجهاز مسودة موازنة تفصيلية إلى مجلس الشعب مباشرة للحصول على موافقته النهائية. يحمي القانون الأساسي الاستقلالية المالية للجهاز، كما ورد في المادة 27 من القانون رقم 144 لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 لسنة 1998 التي تنص على ما يلي: «يكون لرئيس الجهاز السلطات المخولة للوزير ولوزير المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الجهاز وفي تنظيمه وإدارة أعماله». ولم تثر مطلقاً قضية كفاية الموازنة على أنها تمثل مشكلة عند التطبيق، ولكن تجدر الإشارة إلى أن العاملين في الجهاز المركزي للمحاسبات لا يزالون من العاملين المدنيين في الدولة الذي يعانون ضعف الأجور بشكل عام.

دور المؤسسة / القطاع كأحد أعمدة نظام النزاهة الوطنية

لم يذكر في الدستور الدور الذي يقوم به الجهاز المركزي للمحاسبات، ولكن هذا الدور وارد في التشريع (قانون رقم 144 لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 لسنة

¹⁹² البنك الدولي «التقييم القطري لمساءلة الإدارة المالية»، 2008

¹⁹³ www.cao.gov.eg

¹⁹⁴ لمزيد من التفاصيل ادخل على الموقع www.cao.gov.eg

195. (1998) ومن الأمور التي تضمن للجهاز استقلاليته المدة التي يشغلها رئيس الجهاز في منصبه، وميزانيته المستقلة. علاوة على ذلك، فانفصاله عن السلطتين التنفيذية والقضائية يعطيه حصانة ضد أي نوع من الضغوط. وتجدر الإشارة إلى أن عملية تعيين رئيس الجهاز بناءً على قرار من رئيس الجمهورية لم تذكر إلا في القانون رقم 144 لسنة 1988 وتم الإبقاء عليها في القانون رقم 157 لسنة 1998. ونصت المادة 20 من القانون على تمتع رئيس الجمهورية بسلطة تجديد مدة الخدمة لرؤساء الجهاز المركزي للمحاسبات. أما فيما سبق، وحسب القانون رقم 129 لسنة 1964، فقد كانت قيادة الجهاز المركزي للمحاسبات في يد السلطة التشريعية. ويمكن أن ينظر إلى هذا التغيير على أنه يؤثر على استقلالية الجهاز، ويضعف من مستوى الحماية التي يتمتع بها رئيسه من التدخل السياسي على النحو الموحى به في القانون رقم 129 لسنة 1964.

إن الاستقلالية المالية للجهاز المركزي للمحاسبات ، وكذا استقلاليته في رفع تقاريره محفوظة بالقانون. يتولى الجهاز المراقبة المالية (شاملاً ذلك الجوانب المحاسبية والقانونية)، ومراقبة الأداء، ومتابعة خطط التنفيذ، وكذا ممارسة المراقبة القانونية للقرارات المتعلقة بالانتهاكات المالية. إنه لمن الأهمية أن نشدد على أن الآراء التي يبديها الجهاز بشأن مراجعة القوائم المالية لا تتماشى بالكامل مع المعايير الدولية من حيث المحتوى، والشكل، وأسلوب التقديم.¹⁹⁶ كما أن عدم وجود مقاييس محددة للشفافية يمكن أن يحد من إسهام الجهاز المركزي للمحاسبات في مساءلة العاملين في الحكومة. إن استقلالية الجهاز في عملة تتأثر بالإدراك العام أنه في بعض الأحيان لا ينشر تقاريره بالنتائج (السلبية) ، والتي توجه نقداً لاذعاً للسلطة التنفيذية أو للأعضاء ذوي النفوذ في السلطة التشريعية.¹⁹⁷ والآراء التي يبديها الجهاز بشأن المراجعة، وفقاً لتقرير البنك الدولي لعام 2008¹⁹⁸، لا تستوفي المعايير الأساسية التي وضعتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة¹⁹⁹ بشأن آراء المراجعة لمساعدة قراء القوائم المالية. تقرير مراقب الحسابات لا يبين بوضوح نوع الرأي الصادر به التقرير. وخاصة ما إذا كان تقرير لرأي متحفظ أو تقرير برأي نظيف. وللإيجاز، فإنه باستثناء آراء المراجعين الخاصة بالبنوك التجارية، جاءت آراء المراجعين الصادرة عن الجهاز في صورة تفتقر إلى الإيجاز وغير موحدة في الشكل. ولكن بعض الخبراء يحتجون على ذلك، قائلين إن معايير المراجعة التي يطبقها الجهاز وكذا النظام المصري للمراجعة يتماشيان مع المعايير الدولية، حيث خضعا للمراجعة والتطوير منذ التسعينيات من القرن الماضي.²⁰⁰ وبالتالي، فهم يعتبرون الحيد عن المعايير الدولية استثناءً للقاعدة، ويقتصر على 4 قضايا أساسية هي قيمة الأصول الثابتة، وعقود الاستئجار، ومعاملة الديون المعدومة، وقيمة الأرباح عن الأسهم.

195 البنك الدولي «التقييم القطري لمساءلة الإدارة المالية»، 2008

196 وفقاً لما ورد في نقاش المجموعة البؤرية الذي عقد في القاهرة في حزيران/ يونيو 2009، الجهاز المركزي للمحاسبات متماشياً تماماً في عمله مع المعايير الدولية، باستثناء بعض الأمور ذات الطبيعة الخاصة في السياق المصري: مما يتطلب مساحة للتباين ومما لا يؤثر على نزاهة العملية وشفافيتها ككل

197 البنك الدولي، «التقييم القطري لمساءلة الإدارة المالية»، 2008.

198 نفس المصدر السابق

199 وفقاً لمعايير المحاسبة المعمول بها في المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، لابد أن يقدم رأي المراجعين في شكل موحد يتصل بالقوائم المالية ككل، ومن ثم، نتجنب أن نسهب في سرد الدولات المختلفة، ولكنه ينقل للقراء المعني الذي يمكنهم فهمه بشكل عام.

200 هذا بناءً على نقاش مجموعة بؤرية أجري في القاهرة في حزيران/ يونيو 2009، حيث ذكر أحد الخبراء أن المعايير التي يطبقها الجهاز المركزي للمحاسبات في المراجعة خضعت لمراجعة كبيرة كي تتماشى مع المعايير الدولية.

الجهاز المركزي للمحاسبات لا يستخدم اختبارات الالتحاق التنافسية التي لا تحدد هوية الممتحن، ولا عمليات رسمية يمكن أن تضمن أن اختياره للعاملين فيه يستند فقط إلى الكفاءة. وعملية التعيين تعتمد في الأساس على إجراء المقابلات؛ مما يثير سؤالاً حول تأثير التوصيات التي يقوم بها ذوو النفوذ في السلطتين التنفيذية والتشريعية.²⁰¹

إن الإدراك العام للجمهور حول الجهاز المركزي للمحاسبات بصفة عامة إيجابي جداً. ويعتمد هذا الإدراك على قيام الجهاز بدوره، والحالات الكثيرة التي رفع فيها تقارير بما توصل إليه نتائج حول العمليات المالية التي يقوم بها الجهاز التنفيذي، والتي أخرج بها الحكومة، وتسبب بذلك في حدوث شقاق مع رئيس الجهاز.²⁰²

كافة أوجه الإنفاق العامة خاضعة للإشراف الداخلي من قبل وزارة المالية عن طريق نظام المراجعة الداخلية، وخاضعة أيضاً للإشراف الخارجي من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات. و يقوم الجهاز أيضاً بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أي جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها يسند إليها من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء. وعلى الجهاز أن يبلغ نتيجة فحصه للجهة المطلوب فحصها إلى الرئيس والبرلمان.

المساءلة

القانون رقم 144 لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 لسنة 1998 هو الذي يحدد دور/مهام الجهاز المركزي للمحاسبات ووظيفته الإشرافية. ولقد تم تقييم هذين القانونين على أنهما على مستوى معقول من الفعالية من حيث السماح للجهاز بتأدية مهامه. الجهاز يقدم تقاريره بشكل أساسي إلى رئيس الجمهورية. و فعلياً، فإن تقارير الجهاز تحدث. كما يقدم الجهاز إلى البرلمان تقارير بالنتائج التي توصل إليها بعد فحص المصالح الإدارية، أو أي جهاز تنفيذي، أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة، أو إحدى شركات قطاع الأعمال العام، أو الجمعيات التعاونية، أو المنظمات الجماهيرية التي تخضع لإشراف الدولة، أو أي مشروع من المشروعات التي تسهم فيها الدولة أو تتولى اعانتها أو تضمن حداً أدنى لأرباحها، أو منشأة أو عمليات المرافق العمومية و اي نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات. ويقدم الجهاز للبرلمان تقارير عن المهام الخاصة. كما يجوز للمجلس أن يكلف الجهاز بأعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة وما تم تحقيقه من أهدافها، وأن يطلب منه إبداء الرأي في تقارير المتابعة التي تعدها وزارة التنمية الاقتصادية.²⁰³

لا تلزم مشاوررة الجمهور في العمل الذي يقوم به الجهاز المركزي للمحاسبات. كما لا تتاح التقارير التي يصدرها المجلس للمواطنين. ولا توجد سوى جهتان يحق لهما استلام التقارير التي يعدها المجلس، هما رئيس الجمهورية، بما أن الجهاز تابع له؛ والسلطة التشريعية عندما تطلب تقارير بشأن هيئات بعينها.²⁰⁴

201 البنك الدولي، «التقييم القطري لمساءلة الإدارة المالية»، 2008

202 نفس المصدر السابق

203 www.sis.gov.eg/En/Story.aspx?sid=459

204 لمزيد من التفاصيل ادخل على الموقع www.cao.gov.eg

آليات النزاهة

ينص القانون رقم 144 لسنة 1988 على أن الجهاز لابد وأن يراعي أثناء تأديته لمهامه أصول مهنة المحاسبة العامة، وواجباتها، وأخلاقياتها، وعلى الأخص، الكشف عن الوقائع التي يعلم بها أثناء تأدية مهامه والتي لا تفصح عنها الحسابات والأوراق التي يشهد بصحتها؛ وذلك متى كان الكشف عن هذه الوقائع أمراً لازماً لكي تعبر هذه الحسابات والأوراق عن الواقع. وكذلك عليه الكشف عما يعلمه المراقبون من نقص، أو تحريف، أو تمويه في هذه الحسابات والأوراق أو من أية موانع من شأنها أن تؤثر على حقيقة المركز المالي، أو نتائج ما تقوم به من أعمال. وعلى الجهاز أيضاً مراعاة الأوضاع المهنية في الفحص والتقرير عنه، والحصول على الإيضاحات التي من شأنها أن تمكنه من اكتشاف أي خطأ أو غش وقع في الحسابات. لقد قام رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات في عام 2008 باعتماد مدونة السلوك الصادرة عن اللجنة الفنية الدائمة لمعايير المحاسبة لتدخل حيز النفاذ اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 2009. ومن شأن هذه المدونة أن تضمن عدم الاستغناء عن خدمات المراقبين الماليين بشكل تعسفي، وتضمن أن يعمل هؤلاء المراقبون في إطار من مجموعة كاملة من الحقوق والواجبات.²⁰⁵

إن عمل الجهاز منظم على نحو يمنع موظفيه من الانخراط في أية عمليات قد تؤدي إلى أي تعارض في المصالح. على سبيل المثال، القانون رقم 157 لسنة 1998 يمنع أي من العاملين في الجهاز المنخرطين في عملية الإشراف على أي من الهيئات العامة من العمل كاستشاريين أو مستشارين لهذه الهيئة. ووفقاً لنفس القانون، يحظر على العاملين في الجهاز قبول أي هدايا، بذاتهم أو عن طريق الغير - لقاء قيامهم بعملهم. ومقارنة بالعاملين العموميين الآخرين في باقي القطاع الحكومي، فإن هناك قيوداً أشد على العاملين في الجهاز في هذا الخصوص. وختاماً، فإنه عملاً بالقانون رقم 157 لسنة 1998، لا يسمح للعاملين في الجهاز العمل في أي مؤسسة إلا بعد ثلاث سنوات من وصولهم لسن التقاعد. ومن الناحية العملية، هذه القيود الخاصة بالعمل بعد انتهاء الخدمة في الجهاز مطبقة إلى حد كبير.²⁰⁶

الشفافية

بموجب القانون، لابد أن يتم تحديث تقارير المراقبة على الحكومة. فالقانون رقم 144 لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 لسنة 1998 حدد موعداً نهائياً ليقدم فيه الجهاز المركزي للمحاسبات نتائج/تقاريره للسلطات المعنية بعد استلامها من المراقبين، حيث تم النص على ما يلي: «ويقوم الجهاز بإرسال تقريره عن كل ذلك إلى الجهة العامة (التي يقوم الجهاز بمراقبتها مالياً) وكذلك إلى الجهات الرسمية المعنية المسؤولة خلال شهرين من تاريخ ورود تقرير مراقبي الحسابات والقوائم والمستندات والبيانات التي طلبها.» وفيما يتعلق بالموازنة العامة للدولة، يرسل الجهاز ملاحظاته على الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة إلى رئيس الجمهورية، وإلى مجلس الشعب في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ ورود الحساب الختامي كاملاً للجهاز من وزارة المالية.

من الناحية التطبيقية، تبدأ عملية مراجعة الحسابات، والانتهاء من عمل تقديرات الإنفاق فور انتهاء السنة المالية مباشرة في حزيران/يونيو. وقبل كانون الأول/ديسمبر، تقدم الوزارات حساباتها إلى وزارة المالية لتقوم بمراجعتها والانتهاء منها بنهاية فبراير أو بداية مارس. يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة هذه القوائم

²⁰⁵ لمزيد من التفاصيل ادخل على الموقع www.cao.gov.eg

²⁰⁶ هذا مستقى من مقابلة جرت مع مسئول رفيع في الجهاز المركزي للمحاسبات، والقانون رقم 157 لعام 1998

ويعد تقريره الختامي. وبنهاية مارس، ترسل وزارة المالية الحسابات الختامية الرسمية إلى مجلس الشعب مع التقرير الختامي الخاص بها الذي أعده الجهاز. ثم يقوم المجلس بمناقشة هذه المستندات. وبعد التعديلات الدستورية لعامي 2005 و2007، يجب أن يقدم التقرير بشأن الحسابات الختامية في مدة أقصاها ستة أشهر من انتهاء السنة المالية، أي في ديسمبر.²⁰⁷

وفقاً للقانون، يجب أن تناقش السلطة التشريعية، أي لجنة التخطيط والموازنة، التقارير التي يقدمها الجهاز المركزي للمحاسبات عن الهيئات التي كلف بفحصها. وما يحدث في الواقع هو أن اللجان البرلمانية تفحص التقارير وتناقش التعليقات على الحسابات. يجب الإعلان عن كافة النفقات الحكومية في الموازنة الرسمية. وينص القانون رقم 53 لسنة 1973 على ضرورة أن تتضمن موازنة الدولة كل الموارد، وكل النفقات الحكومية على الأنشطة التي تقوم بها الهيئات والأجهزة الحكومية، والإدارات العامة، ووحدات الإدارة المحلية أو أي مرفق عام آخر (مبدأ شمولية الموازنة). وترسل النتائج التي توصل إليها الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن تقرير الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة إلى رئيس الجمهورية، وإلى مجلس الشعب خلال مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ تسلم الحساب الختامي من وزارة المالية.²⁰⁸

لا يوجد إلزام قانوني على الجهاز المركزي للمحاسبات بإتاحة تقاريره إلى الجماهير. وما يحدث عملياً هو أنه عادة ما يتم الكشف عن النتائج الحاسمة التي ترد في تقارير الجهاز في الصحف أو في المنافذ الإعلامية الأخرى.

آليات الشكاوى / الإنفاذ

لا توجد في القانون أحكام محددة حول الإبلاغ عن المخالفات، ولكن في الواقع، يعد الإبلاغ عن دعاوى المخالفات الخاصة بسوء السلوك²⁰⁹ واحدة من الآليات الأساسية التي يستخدمها الجهاز المركزي للمحاسبات. ويعتبر الجهاز كل المعلومات التي تتاح له عن طريق أداة الإبلاغ عن المخالفات مكوناً جوهرياً من مكونات عملية الإشراف. ولكن لا تتوفر أية معلومات حول استخدام آلية الإبلاغ عن المخالفات التي تقع داخل الجهاز نفسه.

لا يوجد أي نص قانوني حول حق الجمهور في تقديم التظلمات، ولكن بما أن الجهاز المركزي للمحاسبات يعتبر الإبلاغ عن المخالفات آلية أساسية في عملية الإشراف التي يقوم بها، يمكن للجمهور استخدام هذه الآلية لتقديم ما لديهم من شكاوى بشأن المخالفات في الموازنة.

وفيما يتعلق بمسألة الإبلاغ عن المخالفات داخل الجهاز المركزي للمحاسبات نفسه، فالجهاز يفحص الشكاوى المقدمة من الهيئات التي تم الإشراف عليها حول سوء سلوك العاملين فيه وفقاً للإجراءات العادية كأي جهة حكومية. علاوة على ذلك، توجد آلية أخرى للإبلاغ داخل الجهاز تقيم أداء العاملين في الجهاز تأخذ في الاعتبار كافة هذه الجوانب.

²⁰⁷ المواد 115-118 من الدستور المصري، وقانون الموازنة رقم 53 لعام 1972، المعدل بالقانون 157 لعام 2005

²⁰⁸ المواد 115-118 من الدستور المصري، وقانون الموازنة رقم 53 لعام 1972، المعدل بالقانون 157 لعام 2005

²⁰⁹ بناءً على مقابلة أجرت مع شخصية مرموقة تعمل في الجهاز المركزي للمحاسبات.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

إن الجهاز المركزي للمحاسبات يعد واحداً من الأعمدة الهامة في نظام النزاهة الوطنية في مصر. وتتمثل علاقته الأساسية وتفاعله الرئيسي مع رئيس الجمهورية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية. في حقيقة الأمر، ينظر إلى الجهاز المركزي للمحاسبات على أنه جهة المراقبة الأساسية على السلطة التنفيذية والقطاع العام. ولطالما أشارت تقاريره إلى أوجه القصور في أداء السلطة التنفيذية. إلا أن آلية المتابعة كانت دائماً تعتبر غير كافية. لقد اقتضت العلاقة مع السلطة التشريعية على تقديم التقارير الدورية على النحو المبين في القانون حول مهام الجهاز، ولكن لم يكلف مجلس الشعب الجهاز بإعداد أية تقارير خاصة.

التوصيات

- وضع آلية لإتاحة تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات للجماهير كوسيلة لتعزيز الشفافية.
- ضمان وجود نظام فاعل لمتابعة النتائج التي توصل لها الجهاز.
- زيادة درجة التزام الجهاز بمعايير المحاسبة الدولية طالما أنها تناسب الوضع في مصر (أي: المعايير التي وضعتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة حول إبداء الآراء في القوائم المالية).
- توسيع نطاق اختصاص الجهاز كي يغطي مدى الكفاءة والفعالية في تنفيذ الموازنة وتقديم الخدمات العامة.
- يجب إعادة النظر في مسألة تبعية الجهاز لرئيس الجمهورية، كوسيلة لتعزيز استقلاله. وثمة بديل مطروح يتمثل في العودة إلى النموذج النابليوني حيث يمكن أن يكون الجهاز مستقلاً عن كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وأن يصبح جزءاً من السلطة القضائية.²¹⁰

²¹⁰ لنقاش مماثل، انظر البنك الدولي، «التقييم القطري حول مساهمة الإدارة المالية»، 2008.

٦.

النظام القضائي

الموارد/ الهيكل

يتكون هيكل السلطة القضائية في مصر من ثلاث مستويات أساسية: محاكم الدرجة الأدنى، ومحاكم الاستئناف العليا، والمحكمة العليا. ومحاكم الدرجة الأدنى هذه تشمل المحاكم الجزئية، والمحاكم الكلية. وتقسم هذه المحاكم إلى محاكم مدنية ومحاكم جنائية. أما محاكم الاستئناف فتحكم في قضايا الاستئناف التي تحال إليها من المحاكم الابتدائية. وتوجد في مصر سبع محاكم استئناف موزعة في مختلف محافظات مصر، وهذه أيضاً مقسمة لمحاكم مدنية وجنائية. وتتمتع المحكمة العليا أو محكمة النقض بأعلى سلطة قضائية، وهي تتألف من ثلاثين قاضياً، بينها رئيس المحكمة العليا. توجد هذه المحكمة في القاهرة، وهي المحطة النهائية للاستئناف. يحق للقضاة، وأساتذة القانون، والمحامين، ووكلاء النيابة أن ينضموا لسلك القضاء، وتتحدد الطبقة التي سيعينون عليها بناءً على عدد سنوات الخبرة.²¹¹

وفقاً للمادة 172 من الدستور، فإن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية. ووفقاً للمادة 173، يقوم على كل شئون الهيئات القضائية مجلس أعلى يرأسه رئيس الجمهورية. ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شئون الهيئات القضائية. ويختص المجلس الأعلى بتعيين القضاة، وترقياتهم، ونقلهم. ويرأسه رئيس المحكمة العليا ويتكون من قاضيين من المحكمة العليا، ورئيس محكمة الاستئناف، والمحكمة الابتدائية في القاهرة، و النائب العام، ووكيل أول وزير العدل.²¹²

ووفقاً للمادة 174 من الدستور، المحكمة الدستورية العليا فإن هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، في جمهورية مصر العربية، مقرها مدينة القاهرة. وتتولى تفسير النصوص التشريعية، وذلك كله على الوجه المبين في القانون. وأنشئت حديثاً بموجب القانون رقم 120 لسنة 2008 محاكم مختصة بالشؤون الاقتصادية.

وفيما يتعلق بالميزانية المخصصة للسلطة القضائية، أظهرت البيانات الواردة من وزارة المالية أن ميزانية القضاء زادت من 3 مليار جنيه مصري (535 مليون دولار أمريكي) للسنة المالية 2008/2009 إلى 3.6 مليار جنيه مصري (645 مليون دولار أمريكي) لسنة 2010/2009؛ كما زادت الميزانية المخصصة للنيابة العامة والقضاة من إجمالي الميزانية المخصصة للقضاء من 1.2 مليار جنيه مصري (215 مليون دولار أمريكي) سنة 2008/2009 إلى 1.7 مليار جنيه مصري (305 مليون دولار أمريكي) لسنة 2010/2009. ومن الصعب تقييم درجة كفاية هذه الميزانية، مع العلم بأن مرتبات القضاة متواضعة نسبياً، والمزايا العينية لاتزال غير كافية، مما دفع بالكثير من القضاة إلى البحث عن عمل كمستشارين قانونيين في الدول العربية.²¹⁴ ويحق للقضاة الذين يتقلدون مناصب خاصة أن يحصلوا على بدلات خاصة، وهي التي كانت في السابق خاضعة تماماً لتقدير وزير العدل. ولكن منذ عام 2008، تم منح القضاء ميزانية مستقلة، وأصبحت أمواله غير خاضعة للرقابة المباشرة لوزارة العدل؛ الأمر الذي نظر إليه على أنه خطوة إيجابية نحو الاستقلال المالي.

²¹¹ برنامج الحوكمة في المنطقة العربية، 2007

www.undp-pogar.org/publications/judiciary/nbrown/egypt.html

²¹² في تموز/ يوليو 2009، أصدر وزير العدل مشروع قانون بزيادة عدد الأعضاء في المجلس الأعلى من سبعة إلى أحد عشر عضواً، على أن يصدر رئيس الجمهورية قراراً بذلك يكون له قوة القانون. وأثار هذا المشروع نزاعات كثيرة فيما بين القضاة، وحتى منتصف تموز/ يوليو، لم يكن الرئيس قد أصدر قراراً بهذا الصدد.

²¹³ وزارة المالية، بيانات غير منشورة.

²¹⁴ كما كشف عنه في مقابلة أجريت في حزيران/ يونيو 2009 مع قاض من محكمة استئناف الإسكندرية.

دور المؤسسة / القطاع كأحد أعمدة نظام النزاهة الوطنية

المادتان 64 و65 من الباب الرابع من الدستور تكفلان استقلال القضاء. وحسب الباب الأول من الدستور الذي يحمل عنوان «سيادة القانون»، فاستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية حقوق كل المواطنين المصريين وحرياتهم. لا يمكن، من الناحية العملية، تغيير قرارات السلطة القضائية التي تضمن استقلاليتها. ولكن هناك من يحتجون قائلين أن ثمة قوى خارجية قد تتدخل في القرارات والعمليات الداخلية الخاصة بالتعيينات في المناصب القضائية أو الترشيح لها؛ الأمر الذي قد يؤثر على استقلال القضاء.²¹⁵

وفيما يتعلق بالإجراءات التأديبية التي تتخذ ضد القضاة، فالمادة 99 من القانون رقم 142 لسنة 2006 تنص على قيام النائب العام أو وزير العدل أو رئيس المحكمة التابع لها القاضي بتقديم الشكوى. وكافة الإجراءات التأديبية السارية على كل القضاة تخضع لسلطة مجلس مكون من أقدم رؤساء محاكم الاستئناف والذين هم غير أعضاء في المجلس الأعلى، ويضم هذا المجلس أيضاً أقدم قاضيين في محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس في محكمة الاستئناف (المادة 98 من القانون 142/2006).

ومن الناحية العملية، لا يوجد دليل دامغ على أن التعيينات السياسية أثرت على استقلالية القضاء، بل على النقيض من ذلك، فقد نادى رؤساء محكمة النقض، والمحكمة الإدارية العليا، والمحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية قوانين الانتخابات وبعض الإجراءات التشريعية الأخرى، كما أدانت أحكام محاكم أخرى انتهاكات حقوق الإنسان؛ مما أشار إلى تمتع السلطة القضائية بدرجة كبيرة من الاستقلالية، إن لم تكن تتمتع بالاستقلال الكامل.²¹⁶ فضلاً عن ذلك، حكمت محكمة النقض في أبريل 2009 ببطالان عضوية 77 نائباً في البرلمان، من بينهم 58 عضواً ينتمون للحزب الوطني الديمقراطي.²¹⁷

يتم تعيين القضاة بمراسيم رئاسية عملاً بمجموعة من المعايير المبينة في الدستور، وفي قوانين أخرى (مثل: قانون رقم 46 لسنة 1972، وقانون رقم 72 لسنة 1947، وقانون رقم 35 لسنة 1984). وتمنح هذه القوانين صلاحيات كبيرة للسلطة التنفيذية، لا فيما يتعلق بتعيين القضاة فحسب، ولكن فيما يتعلق بالسيطرة على مؤهلاتهم ومراقبة سلوكياتهم. يتمتع القضاة عامة بحمايتهم من الفصل من مهنتهم بموجب القانون رقم 46 لسنة 1972، وأحكامه المعدلة بالقانون رقم 142 لسنة 2006 التي تنظم مساءلة القضاة وخضوعهم للإجراءات التأديبية.

هناك حالة من القلق مرجعيتها التحدي المتمثل في تخويف القضاة الموالين للإصلاح والمنادين بالمزيد من الاستقلال للقضاء. على سبيل المثال، اتخذت إجراءات تأديبية ضد قاضيين، وهما نائباً رئيس محكمة النقض، نظراً لما قاما به من توجيه النقد اللاذع للمخالفات التي شهدتها الانتخابات التشريعية عام 2005. وقد مثلاً أمام الهيئة التأديبية في القاهرة يوم 27 إبريل 2006، وتم إخلاء سبيل أحدهما، في حين

²¹⁵ المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES)، تقرير حول وضع السلطة القضائية، مصر 2004، المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES)، سلسلة تقارير حول وضع السلطة القضائية، إبريل 2004؛

www.ifes.org/pubsearch—results.html?format=print&keyword=judiciary

²¹⁶ هولجرت ألبرت وأوليفر شلمبرجير، «في انتظار غودو: تغير النظام دون ديمقراطية في الشرق الأوسط»، عرض دولي للعلوم السياسية، العدد 25، رقم 4، ص 371-392، 2004.

²¹⁷ محمود المسلم، «حكمت محكمة النقض ببطالان عضوية 77 نائباً في البرلمان»، 26 إبريل 2009، www.almasry-alyoum.com/article2.aspx?ArticleID=208682

تم توبيخ الثاني رسمياً وحرّم من ترقبته التالية.²¹⁸ وفي هذا المضمون، يثور السؤال حول الاستقلال الفعلي للقضاء.

لم تثر قط مسألة الفساد على أنها واحدة من القضايا التي وصلت إلى القضاء. فدائماً ما ينظر إلى القضاء على أنه من بين أفضل المؤسسات على الإطلاق في البلد من حيث النزاهة. إلا أنه بناءً على المقابلات التي أجريناها، فلقد تمت الإشارة إلى بعض حالات إساءة السلوك بين القضاة (ولكنها ليست حالات فساد).²¹⁹

المساءلة

نص القانون رقم 46 لسنة 1972 بشأن السلطة القضائية وتعديلاته على إشراف القضائي. المادة 93 من القانون تنص على حق وزير العدل في الإشراف على كافة المحاكم والقضاة. وتنص المادة 78 على أن وزارة العدل هي الجهة المشرفة على عمل السلطة القضائية، وتباشر هذا الدور عن طريق لجنة التفتيش القضائي. ويتم التفتيش القضائي على الأقل مرة واحدة كل سنتين. يتمثل دور اللجنة في الإشراف على كل القضاة وكل رؤساء المحاكم الأولية. ويقوم وزير العدل بتعيين هذه اللجنة التي تحقق في الشكاوى المقدمة ضد أي من القضاة. ولعل حالة القاضي اللذين وجها انتقادات صريحة للمخالفات والفساد الذي شهدته الانتخابات البرلمانية التي أجريت عام 2005 من أشهر الأمثلة العملية على الإشراف ضد القضاة، حيث أحالتهما لجنة التفتيش القضائي إلى اللجنة التأديبية بعد ادعائهما.²²⁰ وعملاً بالمواد 117 - 120 من القانون رقم 47 لسنة 1972، يجب أن تكون المحاكمات التأديبية للقضاة سرية. ويحق للقاضي المتهم أن يمثل بشخصه، ويجوز له أن يقدم دفاعه مكتوباً، ويحق له الاستعانة بأحد أعضاء المجلس ليكون ضمن هيئة دفاعه. ولا بد أن يورد القرار النهائي للمحكمة أسباباً لحكمها. فضلاً عن ذلك، فإن الحكم الصادر عن الهيئة التأديبية هو حكم نهائي وغير قابل للاستئناف.²²¹

إن التعديلات التي أدخلت على القانون رقم 46 لسنة 1972 بكل من القانون رقم 142 لسنة 2006 والقانون رقم 17 لسنة 2007 حققت بعض التقدم وبعض التراجع في نفس الوقت. على سبيل المثال، المادة 1 من القانون رقم 142 لسنة 2006 تنص على ضرورة الأخذ بمشورة المجلس الأعلى بشأن أي مسلك قانوني، وهذا اتساقاً مع النص التالي: «بعد الحصول على موافقة المجلس». ومن المفترض أن يعضد هذا التغيير من تعزيز استقلالية القضاء. أما بالنسبة لصلاحيات وزير العدل، فلقد تغيرت من تمتعه بكامل الصلاحيات في الإشراف على كافة المحاكم والقضاة (المادة 93 من القانون رقم 46 لسنة 1972)، لتصبح تمتعه بالحق في الإشراف على المحاكم فقط، وذلك في إطار الدور الإداري (المادة 93 من القانون رقم 142 لسنة 2006). أما على الجانب السلبي، فنجد أن المجلس الأعلى ليس جهة منتخبة، بل يظل جهة معينة.²²²

²¹⁸ وحيد عبد المجيد «التقرير حول الحملة القومية للإشراف على الانتخابات البرلمانية في 2005»، وحيد عبد المجيد (محرر)، خطوتان للأمام وسبع خطوات للوراء: التقرير حول الحملة القومية للإشراف على الانتخابات، مركز حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، 2005.

²¹⁹ مقابلات مع قاض من محكمة استئناف الإسكندرية: وقاض متقاعد، حزيران/ يونيو 2009.

²²⁰ نفس المصدر السابق

²²¹ المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES)، تقرير حول وضع السلطة القضائية، مصر 2004، المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES)، سلسلة تقارير حول وضع السلطة القضائية، إبريل 2004:

www.ifes.org/pubsearch—results.html?format=print&keyword=judiciary

www.ifes.org/pubsearch—results.html?format=print&keyword=judiciary

²²² مقابلة مع قاض من محكمة استئناف الإسكندرية.

عملاً بالقانون رقم 46 لسنة 1972، القضاة ملزمون بإبداء الأسباب وراء الأحكام التي يصدرونها. لا يمكن أن يصدر أي حكم محكمة دون تدوين مكتوب تبين الأسباب والمبررات لإصدار هذا الحكم. وعملاً أيضاً بالمادة 269 من قانون الإجراءات الجنائية، يجب أن يحضر أحد أعضاء النيابة العامة في جميع جلسات المحاكم الجنائية. ويحضر المتهم الجلسة بغير قيود ولا أغلال، ولا يجوز إبعاده عن الجلسة أثناء نظر الدعوى إلا إذا وقع منه تشويش لمجريات المحكمة. و يجب عقد جلسات علنية عملاً بالمادة 18 من القانون رقم 46 لسنة 1977 بشأن السلطة القضائية، والمادة 268 من قانون الإجراءات الجنائية؛ ولكن وفقاً لنفس القوانين، يجوز للمحكمة في بعض الحالات أن تقرر النظر في الدعوى بالكامل أو بعضها في جلسات مغلقة. كما يجوز للمحكمة أيضاً أن تمنع أشخاصاً معينين من حضور النظر في قضايا بعينها للحفاظ على «الأخلاقيات».

آليات النزاهة

توجد مدونات سلوك ومواثيق شرف للعاملين في السلطة القضائية. على سبيل المثال، المادة 71 من القانون رقم 142 لسنة 2006 تنص على حلف القضاة اليمين، فيردد القاضي: «أقسم بالله العظيم أن أحكم بين الناس بالعدل وأن أحترم القوانين». ويحلف كل القضاة اليمين أمام المجلس الأعلى (باستثناء رئيس محكمة النقض).

و تمنع المادة 73 من القانون رقم 46 لسنة 1972 أن يكون للمحاكم آراء سياسية، كما تحظر على القضاة الدخول في العمل في السياسة. كما لا يجوز للقضاة الترشح للانتخابات في مجلس الشعب، أو في منظمات إقليمية، أو منظمات سياسية إلا بعد استقالتهم من القضاء. وعملاً بالمادة 74، لا يجوز للقضاة إعطاء معلومات حول وقائع أية قضية. إن مدونات السلوك هذه نافذة في الواقع، وفي بعض الأحيان تستخدم ضد القضاة إذا ما تحدثوا في الإعلام عن قضايا بعينها، أو أبدوا رأيهم في أمور سياسية معينة.

وثمة قواعد صارمة تحول دون حدوث تعارض في المصالح. فعلى سبيل المثال، عملاً بالمادة 72 من القانون رقم 46 لسنة 1972، لا يجوز لأي قاض أن يعمل موظفاً، أو أن يؤدي أي عمل تجاري، أو أي عمل يهدد استقلال القضاء وكرامته. يمكن للمجلس الأعلى للقضاء منع أي قاض من عمل ما يراه لا يتماشى مع واجباته ومهام وظيفته. علاوة على ذلك، تمنع المحاكم من إبداء أي آراء سياسية. والمادة 75 تنص على أن «القضاة الذين تربطهم ببعض الروابط الأبوة أو المصاهرة حتى الدرجة الرابعة، لا يجوز لهم العمل في نفس الدائرة القضائية». ولا يجوز أن يكون النائب العام أو أحد طرفي القضية أو هيئة الدفاع التي تتولى الدفاع عنه أن تربطهم صلة بأي من القضاة الذين ينظرون في القضية. ويتم تجاهل توكيل المحامي الذي يرتبط بهذه الصلة بالقاضي، ما لم يكن التوكيل قد أعطي له بعد نظر القاضي في القضية».²²³ هذه القواعد يتم تطبيقها تطبيقاً صارماً على أرض الواقع.

وفيما يتعلق بقبول الهدايا من جانب العاملين في الدولة، فالقانون رقم 47 لسنة 1978 يحظر على أعضاء القضاء على مستوى الدولة قبول هدايا، أو ضيافة، أو عمولات، أو سلفيات ممن يقدمون لهم الخدمات. ولكن هذه القاعدة قد لا تكون

²²³ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الحوكمة في المنطقة العربية (2004)، المصدر المذكور سابقاً

مطبقة بالكامل في الواقع.²²⁴ وفيما يختص بالعمل في محاكم أخرى أو في هيئات دولية أثناء الخدمة في القضاء، فالمادة 65 من القانون رقم 142 لسنة 2006 تجيز ذلك، ولكن يجب أن يتم هذا بموجب المرسوم الرئاسي وبعد الاطلاع على آراء الهيئة العامة في المحكمة التي ينتمي إليها القاضي أو النائب العام، وبموافقة المجلس الأعلى.

علاوة على ذلك، لا يجوز تعيين القاضي في أي منصب دولي لمدة تزيد عن أربع سنوات متعاقبة؛ ويكون الاستثناء الوحيد لهذه القاعدة إذا كان الهدف من التعيين هو خدمة الصالح العام للوطن. ولا توجد أية قيود في القانون على دخول القضاة القطاع الخاص بعد تركهم لمناصبهم. ولكن المادة 77 (14) من قانون رقم 47 لسنة 1978 تحظر على موظفي الدولة الإفصاح عن أية معلومات تعتبر سرية في العمل الآخر. يتقاعد كثير من القضاة، في واقع الأمر، قبل وصولهم لسن المعاش الرسمي من أجل العمل في القطاع الخاص، أو لإنشاء عمل خاص بهم.

الشفافية

لا توجد أحكام محددة بشأن إفصاح القضاة عما يملكونه من أصول. ولكن كافة العاملين المدنيين في الدولة مطالبون بتقديم إقرارات للذمة المالية كل خمس سنوات، وهذا عملاً بالقانون رقم 11 لسنة 1968، والمادة 5 من القانون رقم 2 لسنة 1977 بشأن الكسب غير المشروع. ويقوم جهاز الكسب غير المشروع بمراقبة الكسب غير المشروع، ولكن لا تتاح الإقرارات لعامة الجمهور. إن نظام مراقبة الأصول والممتلكات مطبق في الواقع، ولكن، كما ورد في المقابلات التي أجريناها، لا يمكن القول بأن نظام مراقبة الأصول يتمتع بالقدر الكافي من الفعالية.²²⁵

آليات الشكاوى / الإنفاذ

لا توجد أحكام تتعلق بالإبلاغ عن المخالفات داخل السلطة القضائية، لكن لجنة التفتيش القضائي تمارس عملية الرقابة العامة على القضاء بواقع مرة واحدة على الأقل كل عامين طبقاً للمادة 78 من القانون رقم 46 لسنة 1972. ويجب إبلاغ القضاة بكل ما يضاف لتلك الملفات، ويجب تقييم كفاءتهم طبقاً للترتيب: كفاء، فوق المتوسط، متوسط، دون المتوسط. أما بالنسبة لمحكمة النقض، فتتص المادة 24 من القانون رقم 46 لسنة 1972 على ضرورة أن يتولى النائب العام المستقل التفتيش فيها. توضع اللوائح المتعلقة بالتفتيش في كلى الحالتين من قبل وزير العدل ويتم الاتفاق عليها من المحكمة القضائية العليا. وعلاوة على ذلك، لم ترد في القانون رقم 46 لسنة 1972 بشأن السلطة القضائية أية أحكام حول حماية وكلاء النيابة والقضاة أو أيهما في حالات الفساد. إن واحدة من القضايا الهامة التي تم فيها التحقيق مع 20 قاضياً بتهمة الفساد كانت عام 2007، وأحيل هؤلاء القضاة للجنة التأديبية لعدم أدائهم لمهام وظيفتهم وفقاً لمعايير عالية. إلا أن البعض نظر إلى هذه القضية على أنها تلاعب سياسي، حيث إن هؤلاء القضاة كانوا قد وجهوا نقداً علنياً إلى نزاهة الانتخابات.²²⁶

²²⁴ كما تبين في مقابلة مع قاض متقاعد.

²²⁵ كما تبين في مقابلة مع قاض من محكمة استئناف الإسكندرية.

²²⁶ منى النحاس، «تهديد للصحافة؟»، الأهرام ويكلي أون لاين، عدد رقم 875، 13-19 ديسمبر 2007. weekly-ahram.org.eg/2007/875/eg3.htm

يمكن للمواطنين اللجوء إلى العدالة وإلى المحاكم بشكل عام. فعلى سبيل المثال، رفعت دعوى عام 2007 أمام المحكمة الإدارية في مصر التي عقدت جلسة حول حق طفلين بهائيين في الرابعة عشرة من العمر في الحصول على شهادات ميلادهما.²²⁷ وقدمت جمعية حقوق الإنسان للمساعدة القانونية دعوى لمحكمة القاهرة الإدارية ضد قرار الحكومة بحل الجمعية. وفي أكتوبر 2008، ألغت المحكمة قرار الحكومة وأعادت فتح جمعية حقوق الإنسان للمساعدة القانونية.²²⁸

العلاقة بالأعمدة الأخرى

مما لاشك فيه أن السلطة القضائية ترتبط بكافة الأعمدة الأخرى، وتعتبر من بين السلطات الأقل فساداً، والأكثر استقلالاً في مصر؛²²⁹ ويتجلى موقفها المستقل في القرارات العديدة التي اتخذتها ضد إرادة الحكومة والحزب الحاكم. إن الأحكام التي أصدرتها محكمة النقض بفساد الانتخابات البرلمانية تعد أكبر دليل على استقلاليتها. وعملاً بالمادة 175 من الدستور المصري، تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، مما يمنحها صلاحية الإشراف على السلطتين التنفيذية والتشريعية. ولكن شهدت هذه الصلاحيات تقويضاً عام 2007، عندما صدر المرسوم الرئاسي رقم 158 لسنة 2007 بشأن إنشاء لجنة عليا للانتخابات وهي اليوم المسؤولة عن مراقبة الانتخابات بدل القضاء. إن غالبية أعضاء الحزب من القضاة، رغم أنهم معينين من قبل السلطة التنفيذية.

التوصيات

- إجراء انتخابات في المجلس الأعلى، على أن يكون 50% على الأقل من القضاة فيه منتخبين، وينبغي أن يقوم هؤلاء القضاة أنفسهم بانتخاب رئيس المجلس الأعلى.
- إعادة الإشراف على الانتخابات مرة أخرى إلى القضاة بطريقة فعالة، وذلك بتكليفهم بمسؤولية الإشراف الكامل على العملية الانتخابية.
- جعل نظام مراقبة الأصول أكثر فعالية.
- رسم خطوط فاصلة تبين ما يشار إليه على أنه سوء سلوك من جانب القضاة، لتجنب سوء استخدام الإجراءات التأديبية، ولكيلا يتم التلاعب به سياسياً ضد القضاة.
- وضع قواعد خاصة بقبول الهدايا، لتفادي وقوع الفساد، مع زيادة رواتب القضاة.
- تعزيز استقلالية القضاء بدرجة أكبر عن طريق تقليل التدخل من جانب وزير العدل (عن طريق لجنة التفتيش القضائي)، ومنحها صلاحيتها الرسمية في ممارسة الإشراف على الانتخابات.

²²⁷ www.seekingjustice.wordpress.com

²²⁸ منظمة العفو الدولية، مصر: هم قانوني، 14 أيلول/سبتمبر 2007،

www.amnesty.org/en/library/info/MDE12/030/2007/en.

²²⁹ هولجرت ألبرت وأوليفر شلمبرجير، «في انتظار غودو: تغير النظام دون ديمقراطية في الشرق الأوسط»، عرض دولي للعلوم السياسية، العدد 25، رقم 4، ص 371-392، 2004.

٧.

القطاع الحكومي – أو مؤسسات القطاع العام²³¹

الهيكل / الموارد

الخدمة المدنية

يوجد بمصر أقدم نظام بيرقراطي في العالم، وفقاً لما أورده ماكس ويبر.²³¹ فم منذ عام 1952، شهدت مصر العديد من مبادرات إصلاح الخدمة المدنية. ويعرض الجدول رقم 2 الوارد أدناه الوحدات التنظيمية الموجودة في الجهاز الإداري في الحكومة المصرية. ويوضح الجدول أن هناك حاجة ماسة لإعادة هيكلة نظام الخدمة المدنية في البلاد.

الجدول 2:

الوحدات التنظيمية في منظومة الخدمة المدنية في مصر*

الوحدات الحكومية	عدد الأجهزة التابعة
وزارة الزراعة	12
وزارة الدفاع والإنتاج الحربي	2
وزارة الإعلام	14
وزارة الشؤون الخارجية	1
وزارة العدل	12
وزارة الثقافة	22
وزارة التعليم	6
وزارة التجارة والصناعة	20
وزارة الشؤون القانونية والمجالس البرلمانية	2
وزارة السياحة	3
وزارة الدولة للتنمية الإدارية	3
وزارة الإسكان، والمرافق، والمجمعات العمرانية	13
وزارة القوى العاملة والهجرة	3
وزارة الأوقاف	4
وزارة الصحة والسكان	33
وزارة التعليم العالي و الدولة للبحث العلمي	63
وزارة الري والموارد المائية	8
وزارة الدولة لشؤون البيئة	2
وزارة الداخلية	3
وزارة الكهرباء والطاقة	8
وزارة الدولة للإنتاج الحربي	4
وزارة النقل	15
وزارة التضامن الاجتماعي	4
وزارة الدولة للتنمية الاقتصادية	3
وزارة الاستثمار	8
وزارة المالية	11
وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	5
وزارة البترول	2
وزارة الطيران المدني	4
وزارة الدولة للتنمية المحلية	4
وزارة التعاون الدولي	1
وزارة الأسرة والسكان	4

* توجد 380 وحدة تنظيمية إضافية على المستوى المحلي تمثل الإدارة المحلية (29 محافظة، كل منها به 12 جهة تابعة/مديرية باستثناء القاهرة، والجيزة، والإسكندرية حيث يوجد بكل منها 13 مديرية، بالإضافة إلى مكتب المحافظة أو مقرها والذي يسمى ديوان عام المحافظة).

المصدر: قانون الحكومة المحلية رقم 43 لسنة 1979
** أصبحت مدينة الأقصر محافظة و تم إعلان ذلك 14 ديسمبر 2009.

²³⁰ يشير مصطلح المنظومة الإدارية والإدارة العامة في مصر إلى ثلاثة أفرع:

- الإدارة العامة، والموجودة في ديوان الوزارات المركزية (أي، المكاتب الوزارية في العاصمة) و الجهات والمصالح المركزية الأخرى (أي: الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء)، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة).
- مؤسسات القطاع العام، والتي نتجت عن عملية خصخصة شركات القطاع العام أو المؤسسات المملوكة للدولة، وتتبنى نظام الإدارة الموجه نحو السوق (أي: قانون رقم 203 لسنة 1991). توجد المؤسسات العامة في سبع عشرة شركة قابضة كبرى، مع العديد من الجهات التابعة لها، يديرها مدراء لهم يد مطلقة، ومسؤولون أمام الجمعية العمومية المكونة من مسؤولين وخبراء.
- الإدارة المحلية: التي تشير إلى الوحدات المحلية على المستوى الإقليمي. وهذه الوحدات تمثل ذراع الحكومة في تنفيذ السياسات الحكومية في المطليات.

²³¹ صالح أحمد، «منظور الأحزاب السياسية في مصر تجاه الإصلاح الإداري» (القاهرة، مركز تدريب واستشارات الإدارة العامة، 2006)

بالنسبة لحجم العمل في الخدمة المدنية في الدولة، كما يبين الجدول رقم 3، فعدد العاملين المدنيين في الدولة يبلغ حوالي 6 مليون موظف، بما فيهم أكثر من ثلاثمائة ألف يعملون بصفة مؤقتة. ومن المقدّر أنه يمكن أن يقوم ثلث هذا العدد فقط بأداء الخدمة المدنية بكفاءة أكثر.²³² وما من شك أن الالتزام السياسي الدائم بتشغيل كافة خريجي المدارس والجامعات منذ الخمسينيات من القرن الماضي حتى منتصف الثمانينيات كان له أثر كبير على حجم العمالة في الخدمة المدنية.

الجدول 3:

عدد العاملين المدنيين في الدولة في مصر عام 2008

جهاز حكومي	عدد العاملين (بالآلاف)
جهاز إداري	1,962,073
الإدارة المحلية	2,922,173
أجهزة الخدمة العامة	468,961
الهيئات الاقتصادية العامة	335,223
الإجمالي	5,688,430

المصدر: وزارة الدولة للتنمية الإدارية (2009)، وإحصاءات منشورة

ما من شك أن حجم عمالة في الخدمة المدنية في الدولة يؤثر سلباً على مستوى الأجور والرواتب في قطاع الخدمة المدنية؛ مما يؤثر بدوره على أداء الموظفين العموميين رغم أن الحكومة المصرية تطبق سياسة زيادة أجور العاملين في الدولة مع بداية كل سنة مالية. وعلى الرغم من أن الزيادة تقاس على الراتب الأساسي للموظفين العموميين، لا توجد نسبة زيادة ثابتة سنوياً على المرتب الأساسي. وكما هو موضح في الجدول التالي، بدأت الزيادة في عام 1987 حيث بلغت 20%، ثم انخفضت إلى 15% لأربعة أعوام على التوالي، وارتفعت مرة أخرى إلى 20% في عام 1992. ولمدة 14 سنة بعد ذلك ثبتت النسبة عند 10% قبل ارتفاعها مرة أخرى في عام 2007 إلى 15%. وبلغت نسبة الزيادة ذروتها عام 2008 حيث وصلت إلى 30% إثر الأزمة المالية العالمية. وفي عام 2009، رجعت نسبة الزيادة مرة أخرى إلى 10%.

جدول 4:

تطور الزيادة السنوية على الراتب الأساسي في مصر

السنة	نسبة الزيادة على الراتب الأساسي
1987	20%
1988	15%
1989	15%
1990	15%
1991	15%
1992	20%
1993-2006	10% (سنوياً)
2007	15%
2008	30%
2009	10%

المصدر: وزارة الدولة للتنمية الإدارية، تقارير غير منشورة، 2009.

²³² صالح أحمد، (محرر)، سياسات الخدمة المدنية في مصر (القاهرة، مركز تدريب واستشارات الإدارة العامة، 2005).

علاوة على ذلك، منذ التعهد الذي أعلنه الرئيس في برنامجه الانتخابي في الانتخابات الأخيرة، حدث نوع من الاستهداف في انتقاء الموظفين الذين ستسري عليهم زيادة الأجور. فعلى سبيل المثال، شهدت رواتب المعلمين زيادة هائلة في عامي 2007/2008. ولكن مع زيادة معدل التضخم، طالب موظفون آخرون في الدولة بزيادة مماثلة في رواتبهم؛ وبدأت عمليات من المساومة الجماعية تهدف إلى أن تكون أداة رئيسية في تعديل أجور العاملين في قطاع الأعمال العام. لقد أصبحت حياة العاملين المدنيين في الدولة شاقة في أوقات الأزمة الاقتصادية والمصاعب المالية.

. ينظم القانون رقم 5 لسنة 1991 المعني بالوظائف الحكومية القيادية في مواقع قيادية عملية الترقى لمراتب عليا في الخدمة المدنية (من مدير عام إلى وكيل وزارة). وهذا القانون يعتمد بشكل واضح على كفاءة المرشحين ومؤهلاتهم كي يحصلوا على العمل، وليس على الأقدمية، في حين تعتبر الأقدمية هي العامل الأهم في الترقية في المستويات الأدنى من الخدمة المدنية. ولكن النفوذ السياسي يؤثر في عملية التعيين على هذا المستوى، وخاصة، بالنسبة للمسؤولين الحكوميين رفيعي المستوى، حيث يأتي أغلبهم من خلفيات غير مدنية.²³³

أما بالنسبة للمدة التي يقضيها الموظف في الخدمة المدنية، فلا بد هنا من الالتزام بالقواعد واللوائح المنصوص عليها في القانون. فمدة الخدمة محمية بالقانون؛ ولقد أثبتت الممارسة فعالية هذا، حيث لا يمكن لأي شخص أن يفصل أي موظف عمومي دون استنفاد كافة الإجراءات والخطوات المطلوبة. علاوة على ذلك، فإن المحكمة الإدارية صارمة للغاية في حماية حقوق الموظفين العموميين. وهناك مشروع قانون جديد للخدمة المدنية في الدولة يضع أسساً مختلفة للتوظيف الحكومي، حيث يضع التوظيف المؤقت محل مدة الخدمة؛ مما أثار جدلاً كبيراً في المجتمع المصري. لقد ضمنت مصر وظائف لخريجي المرحلة الثالثة (والمدارس الثانوية)، رغم أن الإبقاء على تكلفة هذه السياسة قد أصبح أمراً أكثر صعوبة.²³⁴ ونظراً للتغيرات في بيئة الإدارة العامة، بدأت مصر في تغيير الإطار القانوني لنظام الإدارة. واقترحت وزارة الدولة للتنمية الإدارية مشروع قانون جديد. وجاء تعيين الأشخاص بشكل مؤقت، وليس بشكل دائم، كأحد أهم القضايا التي تناولها مشروع القانون. وذكر وزير الدولة للتنمية الإدارية ذات مرة أنه لن يعطي عقداً لشخص لمدة 38 عاماً (الفترة من التخرج والحصول على عمل في الخدمة المدنية حتى الوصول لسن التقاعد في الستين، أي من عمر 22 حتى 60). ولكن وفقاً للقانون الحالي للخدمة المدنية، لا يجوز للعاملين في الحكومة بصفة مؤقتة التعامل مع أي من ممتلكات الدولة مثل الأموال، أو المعدات أو حتى المكاتب.²³⁵ ولا يمكن أيضاً للدولة أن تعتمد تماماً على الأعمال المؤقتة والموظفين المؤقتين.

وفي مسح أجراه مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار حول رأي الموظفين المدنيين في الدولة في القانون الجديد، أعرب 63% عن اعتراضهم على القانون المقترح. وتتمحور أسباب الاعتراض الأساسية في عدم استقرار العمل (15%) وأن هذا يفتح الباب أمام الوساطة (11%).²³⁶

²³³ علي سامي مهران الصاوي، «مشاكل النظام المحلي في مصر»، القاهرة: مركز تدريب واستشارات الإدارة العامة، 1999.

²³⁴ شيبيرد، جيوفري (2003)، «إصلاح الخدمة المدنية في البلدان النامية: لماذا تسوء الأمور؟»، ورقة قدمت في المؤتمر الدولي الحادي عشر لمحاربة الفساد الذي عقد في الفترة من 25-28 أيار/ مايو 2003، سيول، جمهورية كوريا؛ صاحب المعالي فالسان (1997)، «نظم الخدمة المدنية من منظور مقارن: دراسة قطرية، مصر». ورقة أعدت وقدمت أمام كلية الشؤون العامة والبيئية، جامعة إنديانا، بلومنجتون، إنديانا، نيسان/ إبريل 5-8، 1997.

²³⁵ وزير الدولة للتنمية الإدارية اتخذ عدت قرارات وزارية فيما يتعلق بتطبيق الشروط نفسها على كافة العاملين سواء المعينين منهم أو العاملين بعقود.

²³⁶ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مسح العاملين المدنيين في الدولة بشأن القانون المقترح للعمل في الدولة، 2007.

القطاع العام

لطالما كان القطاع العام هو المهيمن على الاقتصاد المصري حتى بداية التسعينيات من القرن الماضي؛ ومنذ ذلك الوقت تبنت الحكومة المصرية برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي طرح مجموعة من التدابير لإعادة هيكلة إدارة قطاع الأعمال العام بموجب قانون رقم 203 لسنة 1991. ويسمح هذا القانون لشركات قطاع الأعمال العام بالتمتع بقدر من الاستقلال المالي والإداري. وبالمثل، تتمتع بعض المؤسسات العامة الأخرى الخاضعة لتنظيم قوانين أخرى (مثل قانون رقم 159 لسنة 1981، وقانون رقم 97 لسنة 1983) باستقلال مالي وإداري كبير. ولكن من حيث الممارسة العملية، تشهد كل مؤسسات قطاع الأعمال العام عدداً من التدخلات الحكومية التي تكفل تماشي هذه المؤسسات مع السياسات الحكومية. علاوة على ذلك، يشهد قطاع الأعمال العام تدخلات سياسية؛ فعلى سبيل المثال، تلعب المعايير السياسية والأمنية دوراً هاماً في تعيين رؤساء المؤسسات العامة.

ويخضع الموظفون العموميون إلى قانون العاملين للدولة (قانون رقم 47 لسنة 1978)؛ ولكن القانون لا ينص صراحة على معايير التأهل للتعيين/ الترقى الوظيفي. بل نجد المادة 20 بشأن شروط التعيين تتضمن كون الموظف «مؤهلاً لأداء متطلبات العمل». وعلى الجانب الآخر، تصدر تقارير سنوية حول «كفاءة الأداء»، بناءً على ثلاثة تقارير تصدر طوال العام. والرتب التي تعتمد على هذه التقارير تحدد الترقى الوظيفي، والمكافآت والعلاوات التي يتلقاها الموظفون المدنيون في الدولة. ويمكن القول أن هذه اللوائح متبعة إلى حد كبير على أرض الواقع.

ورغم أن الحكومة توقفت عن تعيين كل الخريجين منذ منتصف الثمانينيات، واعتمدت نظام الربط المنطقي بين تعيين الموظفين الجدد والاحتياجات الفعلية للحكومة، لوحظ أن التوظيف المؤقت قد أسيء استغلاله من قبل بعض المسؤولين الذين استخدموه كجوابة خلفية لتعيين أقاربهم ومعارفهم.²³⁷ باختصار، فإن عدم وضوح القواعد يقيد عملية اختيار الأفراد المؤهلين تقييداً كبيراً. وتعد الخلفية الاجتماعية والصلات الاجتماعية جزءاً من معايير الاختيار. علاوة على ذلك، يحظى أبناء وبنات الموظفين في القطاع العام بأولوية في التوظيف في القطاع، حتى وإن كانوا أقل كفاءة من الآخرين المتعلمين والمؤهلين. بالإضافة إلى ذلك، يتمتع نواب البرلمان وخاصة التابعين للحزب الوطني الديمقراطي (الحزب الحاكم) بالحق في تعيين أقاربهم في الحكومة والقطاع العام. وهناك ما يشبه الحصة لكل نائب في الكيانات الحكومية بما في ذلك القطاع العام. وبالمثل، تعتمد الترقية في الحكومة والقطاع العام بشكل أساسي على الأقدمية (عن طريق نظام الزيادة التراكمية للراتب)، وتعتمد أيضاً على القيود في الميزانية؛ مما قد يحد من عدد المناصب المخصصة لمختلف الدرجات الوظيفية كل سنة. في هذه الحالة، يحصل الموظف على نفس الأجر (حد الدرجة - الأجر) حتى تسمح حالة الميزانية بالترقية. على الجانب الآخر، لا يوجد مثل هذا الحد على المؤسسات العامة، حيث نجد الميزانيات أكثر مرونة.

وفيما يتعلق باستهداف الفساد في القطاع العام، يوجد عدد من الهيئات والمؤسسات الحكومية تتمتع بصلاحيات محاربة الفساد، أهمها هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة النيابة الإدارية. هيئة الرقابة الإدارية (التي يحكمها القانون رقم 54 لسنة 1964 وتعديلاته) مسئولة عن الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي يرتكبها الموظفون أثناء تأديتهم لمهام وظيفتهم، وتعمل على الحيلولة دون ارتكاب هذه المخالفات، وكذا القبض على المخالفين. كما أن هذه الهيئة مكلفة أيضاً

²³⁷ جريدة الجمهورية، 2009/5/23؛ جريدة الشروق، 2009/5/16

بالتحقيق في شكاوى المواطنين حول أي خرق للقوانين، والإهمال في تأدية مهام العمل، ودراسة الشكاوى المنشورة في الصحف، أو التحقيقات المعنية بالتراخي، أو الإهمال، أو سوء الإدارة أو التريب. تباشر الهيئة مسئولياتها في الجهاز الحكومي وفروعه، وفي الهيئات والأجهزة العامة، وفي الشركات التابعة، هذا بالإضافة إلى الجمعيات العامة والخاصة، ومؤسسات القطاع الخاص التي تقوم بعمل عام. هيئة النيابة الإدارية (التي يحكمها القانون رقم 117 لسنة 1958) ترصد الشكاوى ضد موظفي القطاع العام، وتقوم بفحصها وتجري تحقيقاً بشأنها.

دور المؤسسة/ القطاع

الخدمة المدنية

تعد الخدمة المدنية هي الجهاز الإداري المسؤول عن تنفيذ قوانين الدولة، ولوائحها وسياساتها. وتعمل الخدمة المدنية بشكل مستقل ولكن تحت إشراف الحكومة (الوزراء ووكلائهم). وفي الواقع، التضخم الكبير في حجم الخدمة المدنية يجعل قدرة أية حكومة في السيطرة على سلوكيات ذلك الكيان العملاق ضرباً من المستحيل.

وحديثاً قام المسح العالمي لبيئة العمل بتوثيق استشراء الفساد في العلاقة بين الحكومة والأعمال، حيث أشارت أغلب الشركات التي أجريت معها المقابلات إلى أن غالباً ما «تدفع مبالغ غير رسمية» نظير تأدية خدمات معينة، وخاصة لمسؤولي الضرائب والجمارك.²³⁸

ولقد أدى نظام التعليم المجاني الذي واكبه التدني في مستوى الجودة إلى خدمة مدنية لا تتسم بأي قدر من الكفاءة. علاوة على ذلك، كان لضعف النسبة المخصصة من الموازنة لتدريب الخدمة المدنية ولأنشطة بناء القدرات دوراً في إضعاف أدائها. بالإضافة إلى هذا، فقد تسبب غياب البرامج القائمة على الأداء، وعدم وجود مؤشرات تقييم واضحة في عرقلة أداء الموظفين العموميين.

وعملًا بالقانون رقم 203 لسنة 1991، يعمل قطاع الأعمال العام (كل من الشركات القابضة وكافة الشركات التابعة لها) بشكل مستقل، ولكن تحت إشراف وزارة الاستثمار. قطاع الأعمال العام هو الوحدات الحكومية المسؤولة عن تنفيذ الجوانب الاقتصادية والتنموية من سياسات الحكومة. ولقد عانى القطاع العام مشاكل كثيرة، كما ذكر آنفاً، يأتي في صدارتها إهدار الأموال العامة.

وجدير بالذكر أن وزارة الدولة للتنمية الإدارية قد اتخذت العديد من المبادرات الإصلاحية الرامية إلى تحسين أداء قطاع الخدمة المدنية، مثل:

- إصلاح قانون الخدمة المدنية، وربط الاستقرار في العمل بالأداء، حيث انتهت الحكومة من إعداد مشروع قانون بشأن الخدمة المدنية. ويهدف القانون الجديد إلى توفير هيكل جديد للرواتب على أساس الكفاءة والمؤهلات، والبدء في نظم جديدة للتقاعد، ومنح حوافز على الإنتاجية، ووضع نظام جديد لقياس الأداء، والتطرق للأمور التي تؤدي إلى الفساد على المستويات الأدنى في القطاع العام.
- مراجعة نظام الأجور لكل الموظفين العموميين وطرح زيادات مستمرة.
- إصلاح نظام التدريب والعمليات المتعلقة به.
- تدشين مشروع الحكومة الإلكترونية، لا من أجل تعزيز أداء الحكومة فحسب، بل أيضاً للحد من الفساد وتحسين العلاقة بين المكاتب الحكومية والمواطنين.

²³⁸ مسح المؤسسات، متاح على الإنترنت على الموقع التالي: www.enterprisesurvey.org

- تشجيع المدن والمحافظات على تبني نفس عمليات الإصلاح، فعلى سبيل المثال مدينة الإسكندرية بها واحد من أفضل نظم الخدمات العامة، وأكثرها تحديثاً وإتاحة وآلية في البلاد.
- مؤسسة خطة المعاش المبكر، والتوقف عن تعيين موظفين عموميين جدد، ما لم يكن هناك احتياجاً لتعيينهم.
- إعادة تنظيم الهيكل الحكومي لدعم اللامركزية في صنع القرار، ولتحويل السلطة والمسؤوليات.
- إطلاق مشروعات لتنفيذ الحوكمة في المؤسسات والخدمات المدنية.
- تعزيز مهارات القيادة، والبدء في برامج تشجع على المنافسة بين قادة المنظمات الحكومية المختلفة.

ولكن أخذاً في الاعتبار أن إدراك الفساد يختلف من قطاع لآخر، فلقد أظهرت إحدى الدراسات أن 7.5% من الأفراد الذين شملهم المسح يعتقدون أن قطاع الخدمة المدنية فاسد بالكامل، و49.1% من العينة يعتقدون أن الخدمة المدنية فاسدة إلى حد كبير، و28.3% يعتقدون أن قطاع الخدمة المدنية خال تقريباً من الفساد. وفي حين أن أقل من 10% يعتقدون أن قطاع الخدمة المدنية خال تقريباً من الفساد، وجزم 3.8% فقط أنه خال من الفساد. وبناءً على نتائج المسح، نادراً ما تحظى إدارة الأموال العامة بثقة الجماهير كما يعتقد 40% ممن شملهم المسح. ويعتقد 5.9% فقط أن إدارة الأموال العامة تحظى باحترام الجماهير.²³⁹

الجدول 5:

الفساد والخدمة المدنية في مصر

النسبة	الرد
3.8	قطعاً خال من الفساد
9.5	خال من الفساد إلى حد كبير
28.3	خال من الفساد إلى حد ما
49.1	فاسد بدرجة كبيرة
7.5	فاسد بالكامل
1.8	لا أعلم
100	الإجمالي

المصدر: ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الإنسان، الفساد في المحليات (باللغة العربية)، 10: www.mltaka.org، كانون الثاني/يناير 2009.

يمكن تلخيص أسباب الفساد في مصر فيما يلي:²⁴⁰

- التكتيف الكبير لسلطة الدولة في المركز يؤدي إلى قطاع خدمة مدنية ضخمة الحجم.
- فتح الأبواب للوظائف المؤقتة التي من شأنها أن تساعد بعض الأشخاص في المؤسسات والمنظمات العامة لاستخدام هذه الوسيلة كحجة للتعيين.
- الخدمة المدنية مثقلة بعبء موروثة يتمثل في التعيين كحائل في مقابل الوعد بضمان العمل الكامل، ثم كحائل ضد البطالة والصعوبات الاقتصادية؛ مما أدى إلى أن أصبحت الخدمة على أساس الأقدمية؛ وهو ما يقوض من الكفاءة.

²³⁹ ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الإنسان، الفساد في المحليات (باللغة العربية)، 10: www.mltaka.org، كانون الثاني/يناير 2009.

²⁴⁰ حكومة جمهورية مصر العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «دعم وزارة الاستثمار على تعزيز الشفافية ومحاربة الفساد»، ص 5.

- ضعف نظام المراقبة والمساءلة.
- ضعف نظام الترقيات على أساس الكفاءة لا الأقدمية.
- ضعف الأجور، والمرتبات، وأنواع المكافآت الأخرى.
- ارتفاع تكلفة المعيشة والاحتياج للمال لتلبية الاحتياجات الأساسية.
- الثقافة المنظماتية السلبية وضعف منظومة القيم.
- تضخم حجم العاملين المدنيين في المكاتب الحكومية.
- ضعف النظام الهادف إلى بناء أجيال من القادة.

القطاع العام

لقد صاحب إصدار قانون رقم 203 لسنة 1991 إنشاء مكتب الأعمال العام، وهو المكتب الفني المسئول عن وضع خطط إعادة الهيكلة وبرنامج الخصخصة والإشراف عليهما. فكل شركة من الشركات القابضة تتولى إدارة ملف شركات القطاع العام التابعة لها. ولقد منحت الشركات القابضة الحق في بيع وشراء شركات دون تدخل من الدولة، كما لها أن تعيد هيكلة الشركات التابعة قبل بيعها. وتوجد 17 شركة قابضة في مصر (ليس كلهم تابعين للقانون 203)، تشمل:

- الشركة القابضة لكهرباء مصر.
- الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي.
- الشركة المصرية القابضة للبروكيمياويات.
- الشركة القابضة للمستحضرات الحيوية واللقاحات (فاكسيرا).
- الشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية.
- الشركة المصرية القابضة للغازات الطبيعية (إيجاس).
- الشركة القابضة للتأمين.
- الشركة القابضة للنقل البحري والبري.
- شركة مواد الإعمار القابضة.
- الشركة المصرية القابضة للإسكان والسياحة والسينما.
- الشركة القابضة للتعدين والحراريات.
- الشركة القابضة للدواء.
- الشركة القابضة للصناعات الغذائية.
- الشركة القابضة للقطن والنسيج.

ولكن عملية الخصخصة واجهت الكثير من التحديات وتباطأت وتيرة البيع. ولقد دافع العديد من المسئولين الحكوميين عن بقاء معدل الخصخصة قائلاً إن هذا كان متوقفاً بمجرد بيع واحدة من كبرى الشركات عام 1997، أما بيع شركات أقل ربحية بعد ذلك بفترة وجيزة فكان سيبدو أقل جاذبية في أعين المستثمرين الأجانب والمحليين. كما أشاروا أيضاً إلى عدد من العوامل ذات الصلة والمؤثرة على بيع هذه الشركات؛ مثل المعدلات العالية للبطالة ومشكلة التكديس العمالي في هذه الشركات؛ ومن العوامل الأخرى أيضاً هي البطالة التي تمثل معضلة مشتركة عندما تتم خصخصة شركات القطاع العام. فحسب تقديرات الحكومة، تبلغ معدلات البطالة في مصر حوالي 8%، ولكن منظمات أخرى قالت أن التقديرات بلغت ما يتراوح بين 15%-18%. ومع دخول ما يزيد عن 800.000 شخص جديد يبحث عن فرصة عمل في السوق كل عام، تشعر الحكومة أنها غير قادرة على إضافة أعداد كبيرة من العاطلين ممن تم تسريحهم من الشركات المخصصة حديثاً إلى سوق العمل. ويعد تراجع الاقتصاد العالمي والأزمات المالية العالمية المتكررة من العوامل الأخرى التي تؤثر على بيع الشركات المملوكة للدولة المتبقية لتشملها الخصخصة. كما نستطيع أن نضيف عامل عدم الاستقرار في المنطقة - في السودان، والعراق، وغزة، والضفة

الغربية، ولبنان. فضلاً عن ذلك، فإن الحكومة غير مستعدة لبيع أصول الدولة بأقل مما يعتبره الخبراء الاقتصاديون الحكوميون سعراً عادلاً. كما أن سياسة الخصخصة أثارت الكثير من الجدل بين الأفراد، وحتى من المجموعات والأحزاب السياسية بدءاً من قيمة بيع أصول الدولة حتى استخدام عوائد الخصخصة. ولقد وجه الكثير من الخصوم السياسيين للحزب الحاكم اتهامات للحكومة بإهدار الأموال العامة، وارتكاب التدمير المنظم للقطاع العام.

المساءلة

يحتوي قانون الخدمة المدنية رقم 47 لسنة 1978 العديد من المواد التي تحكم عملية الإشراف على الخدمة المدنية، وبالمثل، يحوي قانون القطاع العام رقم 48 لسنة 1978 العديد من القواعد حول نفس الموضوع. وحسبما ورد عن وزير الدولة للتنمية الإدارية، فإن هذه القواعد سارية في الواقع.²⁴¹ وتؤكد التقارير الصادرة عن الجهاز المركزي للمحاسبات وبعض منظمات المجتمع المدني أن هذه القوانين لا تسري بشكل كامل على أرض الواقع. فعلى سبيل المثال، يحظر القانون على الموظفين العموميين العمل لدى جهة أخرى، أو العمل في وظيفة أخرى حتى بعد ساعات العمل. ولكن هناك نسبة كبيرة من الموظفين العموميين لديهم إما عمل خاص، أو يعملون لدى جهة أخرى، بغض النظر عن الأسباب في ذلك.²⁴²

إن الإشراف على قطاعي الخدمة المدنية والقطاع العام خاضع لأكثر من نظام. بالإضافة إلى نظام الإبلاغ الداخلي المعمول به داخل كل وحدة، نجد هناك المراجعة المحاسبية الخارجية التي تجريها عدة جهات مثل الجهاز المركزي للمحاسبات. على سبيل المثال، عملاً بالمادة 77 من القانون رقم 47 لسنة 1978، على الموظفين العموميين أو العاملين المدنيين في الدولة الالتزام بكل القواعد واللوائح المنصوص عليها في هذا القانون؛ ويحظر عليهم تجاهل المكاتبات من الجهاز المركزي للمحاسبات التي يطلب فيها الجهاز أية بيانات أو مستندات. كما يجب أن يكون رد الموظفين العموميين على الجهاز سريعاً وفورياً، فينبغي إيضاح الأسباب وراء أي تأخير، ويجب أن يقبل الجهاز هذه الأسباب. ومن حيث الممارسة العملية، توجد حوالي 27 جهة مراجعة محاسبية خارجية على قطاعي الخدمة المدنية والقطاع العام مثل الجهاز المركزي للمحاسبات، ووزارة المالية، وهيئة الرقابة الإدارية، والنائب العام، ومجلس الدولة، وسلطات الأمن القومي.²⁴³

علاوة على ذلك، قامت العديد من الوزارات بتدشين نظم الضوابط والتوازنات الخاصة بها. على سبيل المثال، أنشأت وزارة التنمية الإدارية وحدة تنظيمية بها أسمتها «الحوكمة»، وشكل الوزير لجنة قومية لمكافحة الفساد. وبالمثل، أنشأت وزارة الاستثمار مركزاً لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، وذلك بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وأصدرت وزارة الاستثمار دليلاً إرشادياً حول الاستثمار في مصر، ودليل لحوكمة الشركات خاص بشركات القطاع العام.²⁴⁴ بالإضافة إلى ذلك، يحق لأي مواطن، سواء كان موظفاً عمومياً أو غير ذلك، أن يستأنف أية قرارات إدارية. ويمكن للمواطنين اللجوء للنيابة أو لهيئة الرقابة الإدارية أو حتى إلى المحكمة

²⁴¹ مقابلة مع أحد كبار المسؤولين الحكوميين في وزارة التنمية الإدارية.

²⁴² إلهامي المرغني، «تقارير الفساد الحكومي بين الحقيقة والكذب»، الحوار المتقدم، رقم 2013، 2007/8/20، www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=106525.

²⁴³ مقابلة مع أحد كبار المسؤولين الحكوميين في وزارة الدولة للتنمية الإدارية.

²⁴⁴ العالم اليوم، 2008/12/4.

(مجلس الدولة). وهناك الكثير من القضايا التي حكمت فيها المحكمة لصالح المواطنين أو التماسات الموظفين ضد وحدات الإدارة الحكومية. وتضمنت القضايا على سبيل الذكر لا الحصر أموراً مثل تسريح العاملين بشكل مبالغ فيه، وعدم تحقيق العدالة في الأجور، وعدم الإنصاف في الترقية.

وفيما يتعلق بالإشراف على المراقبة المالية، توجد وحدة مالية داخلية في كل مستوى من مستويات الحكومة، تكون مسئولة عن الإشراف على المراقبة المالية. وهذه الوحدة تعد جزءاً من وزارة المالية وتحصل على تقارير دورية من هذه الوحدات. علاوة على ذلك، فإن بعض منظمات المجتمع المدني تقوم بمراقبة نظام الموازنة والتخطيط في مصر. ونشرت واحدة من المنظمات «مرصد الموازنة وحقوق الإنسان» تقريراً كشف عن الكثير من النتائج المثيرة للاهتمام فيما يتعلق بتقييم الخطة الخمسية للفترة من 2007/2002. وتتعلق بعض هذه النتائج بالدور الحصري الذي تلعبه وزارة المالية في عقود القروض والتكليفات الخفية لبعض الجهات العامة مثل اتحاد الإذاعة والتليفزيون. ووجهت التقارير نقداً لاذعاً لأداء الحكومة في فترة الخطة الخمسية، واقترحت إنشاء آلية مناسبة «لجنة» تتولى رصد تنفيذ خطة الحكومة. وينبغي أن تضم هذه اللجنة أعضاء من منظمات المجتمع المدني.²⁴⁵

لا يوجد التزام قانوني يفرض على المؤسسات الحكومية (هيئات القطاع العام والوحدات الإدارية) الأخذ بمشورة الجمهور. ومن ناحية الممارسة العملية، تقوم بعض الكيانات العامة بالتشاور مع كبار الشخصيات العامة، من الأفراد والمنظمات، (من القطاعين الخاص وغير الحكومي) قبل القيام بأي من أنشطتها. وهذا يحدث عادة عندما يشارك الجمهور مالياً في تنفيذ هذه الأنشطة. فعلى سبيل المثال، يتشاور الأزهر ووزارة التعليم مع الجمهور حول مواقع بناء المؤسسات التعليمية عندما يشارك الجمهور في تكاليف البناء. ويحدث نفس الأمر مع الإدارات أو الخدمات الأخرى مثل الخدمات الصحية والخدمات العامة الأخرى.

أما بالنسبة للمحاسبة في القطاع الحكومي، فهي محكومة بقانون الموازنة (قانون 53 لسنة 1973 وتعديلاته). وتتولى وزارة المالية عملية الرقابة في الوحدات الحكومية. ولا يتم صرف أية مبالغ مالم يكن ممثل وزارة المالية قد صرح بذلك وقام بمراجعته أيضاً. كما توجد عملية مراجعة محاسبية خارجية يقوم بها الجهاز المركزي للمحاسبات. ومن حيث الممارسة العملية، هذا يعني تطبيق الضوابط والتوازنات إلى حد كبير، ولكن مع وجود قدر أقل من الرقابة على الإدارة المحلية.

آليات النزاهة

حسب القوانين المعمول بها حالياً، فإن وجود مدونة سلوك لا يعد أمراً إلزامياً. ولكن بعض الكيانات الحكومية مثل المدارس، والجامعات والمستشفيات قررت طوعاً أن تضع مدونات السلوك الخاصة بها. ويوجد بوزارة الدولة للتنمية الإدارية مدونة السلوك الخاصة بها. وجدير بالذكر أن القانون المقترح للخدمة المدنية الذي أعدته وزارة الدولة للتنمية الإدارية ليس به مادة تلزم كل الأجهزة الحكومية بوضع مدونة السلوك الخاصة بها. ومن الملاحظ أيضاً أن القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لديها سجل أفضل في مسألة مدونة السلوك هذه مقارنة بالأجهزة الإدارية العامة. ولا توجد مبادئ إرشادية واضحة حول تعارض المصالح، والقواعد القليلة الغامضة متروكة لحكم الأفراد أنفسهم. ونجم عن ذلك تباين شديد في السلوكيات

²⁴⁵ حلمي الراوي، (محرر)، تقرير وصف مصر، 2009/3/22.

والتصرفات من جهاز حكومي إلى آخر.

- يحظر القانون استلام الهدايا. ولقد نص الباب العاشر من القانون رقم 47 لسنة 1978 على واجبات الموظفين العموميين وكذا السلوكيات والأعمال الممنوعة والمحظورة. وبالمراجعة المتأنية لهذا القانون، نجد أنه نص صراحة على العقوبات ولكنه لم يحدد السلوكيات المحظورة. وذكرت بعض أنماط السلوكيات الممنوعة للتبيان فقط وليس من أجل الشمولية. وعملاً بالبند 14 من المادة 77 من القانون المذكور، يحظر على الموظف العمومي بالذات أو بالواسطة أن:
- قبول أي هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض نتيجة لقيامه بواجبات وظيفته.
 - أن يجمع نقوداً لأي فرد أو لأية هيئة، أو أن يوزع منشورات أو يجمع إمضاءات لأغراض غير مشروعة.
 - أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه الهيئات التي يعمل بها.
 - أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أي عمل فيها أو يكون له أسهم وتكون تكون تعمل في نفس المجال، ما لم يكن مندوباً من قبل الهيئة التي تعمل بها لذلك.
 - أن يستأجر أراضٍ أو عقارات بقصد استغلالها الخاص إذا كان لهذه الاستغلال صلة بعمله.
 - أن يضارب في البورصات.

لم يضع القانون أية قواعد تتعلق بالقيمة المالية لما يتلقاه الموظفون العموميون، ومتى يعتبر هدية أو نوعاً من الفساد. وعلى الجانب الآخر، فإن كلا من القانون الجنائي والإداري هما الحاكمان لمسألة الرشوة. ووفقاً لقانون الخدمة المدنية، تعتبر الرشوة سلوكاً محظوراً يمكن أن يعرض عمل الشخص أو منصبه للخطر. ولكن من حيث الممارسة العملية، يصعب جداً أن نرسم الحدود الفاصلة بين الهدية والرشوة (إن كانت قيمتها محدودة). كما أنه لا يمكن لشخص أن يرفض هدية إذا كانت قيمتها أقل من 100 جنيه (18 دولار أمريكي)²⁴⁶. ولكن ما ليس مقبولاً هو تلقي أية هدايا تتجاوز قيمتها المبلغ المذكور. ولقد أصدر وزير الاستثمار أمراً وزارياً يوجب رفض أية هدية تزيد قيمتها عن 100 جنيه. ولكن هذه القيمة، أي المائة جنيه، لا يمكن قبولها طوال الوقت، طالما أن المبلغ يعتمد على نوع الخدمة التي قدمها العامل، والمكانة الاجتماعية، ومستوى دخل كل من مقدم الهدية ومتلقيها.

لا توجد قواعد واضحة حول قيود ما بعد ترك الوظيفة. ومن الشائع جداً أن تجد موظفين حكوميين متقاعدين يعملون في القطاع الخاص، وفي المنظمات غير الحكومية، وحتى في الحكومة في جهات مختلفة كمستشارين. كما قد ينشئ البعض منهم أعماله الخاصة في نفس المجال الذي كان يعمل فيه. وحسب ملاحظات المؤلف، يمكن أن تكون الشركات العديدة العاملة في مجال إدارة المخلفات الصلبة مثلاً جيداً على ذلك، حيث كان مدراء هذه الشركات يعملون في وزارة البيئة.

الشفافية

طبقاً للقانون رقم 62 لسنة 1975 فيما يتعلق بالكسب غير المشروع، يجب على العاملين المدنيين في الدولة والمسؤولين الحكوميين ملء إقرار الذمة المالية. ولقد حدد القانون الفئات التالية:

- العاملون المدنيون في الدولة، باستثناء العاملين في المستوى الثالث.
- رؤساء المؤسسات العامة وأعضائها والعاملين فيها عدا فئات المستوى الثالث.

²⁴⁶ مقابلة مع أحد كبار المسؤولين الحكوميين في وزارة الدولة للتنمية الإدارية، القاهرة، 28 آذار/ مارس 2009.

- رؤساء أي مؤسسات مشتركة بين القطاعين العام والخاص وأعضائها والعاملين فيها عدا فئات المستوى الثالث.
- وعملًا بهذا القانون، أنشئ جهاز الكسب غير المشروع لمساعدة لجنة التحقيق (المشكلة من قبل وزارة العدل) عن طريق تلقي إقرارات الذمة المالية ومراجعتها، وإصدار طلبات الاستيضاح أو المزيد من التفاصيل. ويحق لهذه اللجنة أن تطلب من هيئة الرقابة الإدارية التحقيق في الحالات التي ثبت أنها حالات كسب غير مشروع، أو الحالات المشتبه فيها. علاوة على ذلك، يحفظ جهاز الكسب غير المشروع دفاتر بما ورد في الإقرارات، وهذا أمر يحدث دوماً على أرض الواقع. ويتتبع النظام أية زيادة في ثروات المسؤولين الحكوميين أو ذويهم (الزوج/ الزوجة والأبناء القصر) بصفة دورية، ويقارن الدخل بالثروة. وفي الممارسة الفعلية، تملأ إقرارات الذمة المالية بشكل روتيني ودوري، ولكن الموظفين العموميين الفاسدين دائماً ما يكون لهم طرقتهم الخاصة للتحايل على ذلك؛ مما يعني أنهم يعرفون كيف يتجنبون الالتزام بالقانون، ولا يتضح إلى أي مدى تنفذ عمليات مراجعة الحسابات في الواقع. لا توجد مادة تنص صراحة على إتاحة إقرارات الذمة المالية للمسؤولين الحكوميين للجمهور؛ فضلاً عن ذلك هناك قانون يمنع المواطنين من الحصول على المعلومات والسجلات الحكومية، مثل القانون رقم 121 لسنة 1975 بشأن استخدام المستندات الرسمية. وفي الواقع، لا تتاح إقرارات الذمة المالية الخاصة بالمسؤولين الحكوميين للجمهور، حيث توجد الكثير من العراقيل، والقوانين والمؤسسات التي تعوق حرية الحصول على المعلومات الحكومية.

لا توجد قاعدة أو لائحة واضحة حول ضرورة نشر الإجراءات والمعايير الخاصة بالقرارات الإدارية، كما أن الممارسة العملية غير واضحة أيضاً. على سبيل المثال، كشفت إحدى الدراسات عن وجود مخالفات في العقارات وصلت إلى 90% من إجمالي تراخيص البناء.²⁴⁷ ويشير مصطلح مخالفات هنا إلى أن الصفقات متباينة، وأنها لا تلتزم بالقواعد التزاماً كاملاً. وبالتالي، فبعض المسؤولين الحكوميين أحياناً يتبعون 60% من القواعد هنا، و60% هناك وهكذا، لكن الأمر يختلف من حالة إلى أخرى؛ وبعبارة أخرى، فإنه بالرغم من وجود قواعد ولوائح يجب على المسؤولين الحكوميين الالتزام بها عند إصدار التصاريح، فهم لا يطبقون هذه القواعد بالكامل؛ مما يتسبب في حدوث مخالفات، وفي عدم وجود مجموعة واحدة ثابتة من القواعد تسري على كافة المواطنين.

لا تزال مصر في المراحل الأولى من إنشاء الحكومة الإلكترونية، ولكن هذه الخدمات تطورت تطوراً إيجابياً منذ عام 2006 مع بداية طرح وزارة الدولة للتنمية الإدارية لهذه الخدمات. ويستطيع المواطنون الحصول على بعض الخدمات عن طريق الحكومة الإلكترونية التي دشنتها الوزارة. وهناك بالطبع خطوط ساخنة كثيرة ما تستخدم في الكثير من الخدمات الحكومية. ففي الممارسة العملية، أدى طرح الحكومة الإلكترونية والخدمات الإلكترونية إلى تقليل تكاليف المعاملات، والتغلب على ظاهرة الفساد المذمومة.

آلية الشكاوى / الإنفاذ

لا توجد أحكام صريحة حول الإبلاغ عن المخالفات، ولكن المادة 22 من قانون الكسب غير المشروع أشارت إلى إمكانية قيام أي شخص بالإبلاغ عن تورط أي شخص آخر في حالة من حالات الكسب غير المشروع، وذلك عملاً بالقانون رقم 62

²⁴⁷ www.masrawy.com/news/2007/egypt/politics/december/6/corruption.aspx

لسنة 1975. ومن حيث الممارسة العملية، يمكن لأي شخص الإبلاغ عن سوء السلوك عن طريق تقديم شكوى مباشرة لرئيس الإدارة أو الجهة التي وقعت فيها واقعة الفساد، أو عن طريق هيئة النيابة الإدارية، أو هيئة الرقابة الإدارية، أو أي جهاز رقابي آخر.

قانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين بالدولة يحدد واجبات هؤلاء العاملين والأعمال التي يحظر عليهم القيام بها. وعملاً بالقانون رقم 117 لسنة 1958 بشأن النيابة الإدارية، فهذه النيابة الإدارية تتولى التحقيق في الجرائم المالية والإدارية، وتتمتع بصلاحيات إحالة المتهم إلى المحاكم الجنائية. ويعمل بها فريق من المحققين المحترفين بدوام كامل. وقد نص قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1973 وتعديلاته على فرض عقوبات صارمة ضد من يسيئون السلوك. وتتعامل المواد 103 إلى 132 مع حالات سوء سلوك الموظفين العموميين مثل الرشوة، وابتزاز الأموال العامة. تقوم واحدة من الجهات التالية بالتحقيق في إدعاءات الفساد المقدمة، حيث يستطيع المواطنون اللجوء لواحدة منها في حالة مخالفة أي من العاملين للقانون:

- إدارات الشكاوى أو الإدارات القانونية في الهيئات الحكومية (داخلي)
- هيئة النيابة الإدارية
- هيئة الرقابة الإدارية
- الجهاز المركزي للمحاسبات
- جهاز الكسب غير المشروع
- نيابة الأموال العامة (خارجي)
- الإعلام (الصحافة، وبرامج التلفزيون مثل 90 دقيقة، والقاهرة اليوم، والعاشرة مساءً)

يعمل بالهيئات السابقة، باستثناء الإدارات الداخلية، موظفون يعملون بدوام كامل، ولدى هذه الهيئات تمويلها الخاص، ولها هيكل تنظيمي رسمي. ومن حيث الممارسة العملية، هذه الهيئات قادرة على التعامل مع عبء العمل، وكما أفاد أحد كبار المسؤولين التنفيذيين الحكوميين: فعدد القضايا التي تحقق فيها هيئة النيابة الإدارية يبلغ حوالي 70.000 قضية سنوياً، وأقل من نصفها قضايا «باطلة»²⁴⁸. وخلافاً للوضع بالنسبة للمراقبة الخارجية، فالمراقبة الداخلية ليست عادلة ولا صارمة بشكل عام. ونظراً للظروف الاقتصادية القاسية، يشعر بعض العاملين المدنيين في الدولة، وحتى بعض المواطنين (بوصفهم عملاء) أن دفع مبلغ إضافي من المال نظير أداء الخدمة يعتبر أمراً عادياً. كما أنه نظراً للعلاقات الشخصية والصدقات، قد لا يقوم المشرفون بالإبلاغ عن المخالفات التي يرتكبها بعض رؤوسهم، وإذا أبلغوا، فإنهم أحياناً ما يقصرون الإجراء الذي يتخذونه على الإنذار. ونتيجة لذلك، فقد لا تقوم الجهات بالإبلاغ عن مثل هذا السلوك، فيشير ذلك إلى أنهم لا يعتبرونه من قبيل الخطأ أو المخالفة.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

العاملون في الدولة مرتبطون ارتباطاً وثيقاً بالسلطة التنفيذية بحكم كونهم جزءاً من الحكومة المصرية. وعلاوة على ذلك، القطاع العام وقطاع الأعمال العام يرتبطان بعلاقات قوية بالجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، وهيئات أخرى تحارب الفساد. إن العلاقة بين العاملين المدنيين في الدولة ومنظمات المجتمع المدني لا تزال ضعيفة إلى حد كبير؛ بعبارة أخرى، فموقع العاملين المدنيين في الدولة بحكم

²⁴⁸ الأهرام الاقتصادي، 5 آذار/ مارس 2007

كونهم جزءاً من منظومة الحكومة المركزية لا يسمح بوجود علاقات متعددة مع الأعمدة الأخرى، ما لم ينص القانون على ذلك كما وصفنا بعاليه.

التوصيات

- وضع قواعد صارمة منفذة جيداً بشأن الهدايا في قطاعي الخدمة المدنية/ القطاع العام حيث أنها بوابة للفساد والقوانين الحالية لا تتعامل مع هذه المسألة على النحو الملائم.
- تحسين نظم الضوابط والتوازنات الداخلية المعنية بسوء السلوك، والفساد، والمخالفات، من حيث قبول الرشاوى والافصاح عن أي هدايا أو أي منح أخرى يتم قبولها. لابد من وضع سياسات واضحة حول السلوكيات التي تتعارض مع السلوك الرسمي والعرف السليم الواجب اتباعه في المكاتب الحكومية.
- وضع نظام مدونات السلوك في كل الكيانات التابعة لقطاع الخدمة المدنية/القطاع العام.
- إيلاء المزيد من الاهتمام لنظام المرتبات والمكافآت، وسد الفجوة بين الدخل ومستويات المعيشة أو العمل على تقليلها. ففي الحقيقة، هذا هو السبب الرئيسي في الفساد، وما لم يتم إجراء إصلاح شامل لنظام الرواتب والأجور، فمن المحتمل أن يتزايد الفساد.
- تطبيق سياسة عدم التساهل فيما يتعلق بسوء السلوك من جانب الموظفين العموميين.
- وضع قواعد ولوائح واضحة حول تعارض المصالح.
- عقد دورات تدريبية مكثفة حول العديد من الموضوعات مثل الشفافية، والمساءلة، والوضع القانوني للمخالفات التي يرتكبها العاملون المدنيون في الدولة.
- تعزيز نظام المراقبة والمحاسبة الداخلية ووضع نظام فعال للإبلاغ عن المخالفات.
- بناء قدرات قادة العاملين المدنيين في الدولة لكبح جماح الفساد ولتشجيع المكاتب الحكومية على أن تكون مبدعة في محاربة الفساد.

٨.

أجهزة تنفيذ القانون

الموارد/الهيكل

تعد وزارة الداخلية الجهة الرئيسية المعنية بتنفيذ القانون في مصر؛ وتوزع وزارة الداخلية مهام الشرطة والأمن العام على أربع وكلاء لوزير الداخلية (الأمن العام؛ شئون أفراد الشرطة؛ الشئون الإدارية والمالية؛ والشرطة المتخصصة المسؤولة عن إدارة السجون، وقوات الأمن المركزي، والدفاع المدني، وشرطة النقل والمواصلات، شرطة الاتصالات، وشرطة المرور، والسياحة والآثار)، في حين أن وزير الداخلية نفسه يحتفظ بمسؤوليته عن أمن الدولة (المخابرات)، والمباحث، والتنظيم العام. كما أن وزارة الداخلية مسؤولة عن كافة الشئون الأمنية في جميع محافظات مصر. ويصدر المحافظ ومدير الشرطة الأوامر لقوات الشرطة، ويحافظ كل منهما في الوقت نفسه على النظام العام؛ وكلاهما يرجع إلى وزير الداخلية بخصوص كافة الشئون الأمنية.

ووصلت الموازنة المرصودة للنظام العام و الشئون الأمنية إلى 11.3 مليار جنيهًا مصريًا، تمثل 4.7% من الموازنة العامة للدولة عن العام 2008/2007. وتتجاوز هذه النسبة قيمة الميزانية السابقة عليها لسنة²⁴⁹ 2007/2006 بنسبة تبلغ 19%. كما أنه من المهم أيضًا أن نذكر أن الأجهزة الأمنية لها النصيب الأكبر مما يطلق عليه «النفقات السرية»، بمعنى أن هذا الجهاز لا يعتمد على الميزانية المعلنة فحسب. وعليه، فإننا نعتقد أن الموارد كافية جدًا. إلا أنه من المهم أن نعرف أن الرتب الأدنى في الشرطة تعاني من تدني الرواتب، على الرغم من عدم إثارة هذه القضية بصفة عامة في الخطاب العام.

دور المؤسسات/القطاع كعمود من أعمدة نظام النزاهة الوطنية

وتعد الجوانب المختلفة للقوانين العادية وكذا قانون الطوارئ بمثابة الأدوات القانونية المستخدمة في التحقيق في حالات الفساد/الرشوة. وتسري قواعد تطبيق القانون وتطبيقاته على كل قطاعات المجتمع، فيما عدا القوات العسكرية، حيث إن النيابة العسكرية تعد جهة مستقلة لتنفيذ القانون في مصر. ولا تعتبر وزارة الداخلية جهة مستقلة، إذ إنها جزء من السلطة التنفيذية، في حين أن النائب العام يعد مستقلاً رسمياً، إلا أنه يعين من قبل الرئيس ويتبع وزير العدل (بموجب القانون 46 لسنة 1982).

ويتم تعيين ضباط الشرطة بموجب القانون 109 لسنة 1971 حسب المعايير المهنية، التي تضم الأقدمية وكذا الأهلية والجدارة. ويتمتع القائمون على تنفيذ القانون بالحماية من الفصل بدون مبرر قوي. إلا أنهم من الناحية العملية يتعرضون للفصل بمبررات غير واضحة.

وبالنسبة لمكافحة الفساد كقضية داخلية في أجهزة تنفيذ القانون، فإنها مهياة ومعدة إعداداً جيداً، ومزودة بالآليات الضرورية لمكافحة الفساد وضمان النزاهة. ولقد ورد في تقرير النزاهة العالمية القطري عن مصر لسنة 2006 أنه، بموجب القانون 109 لسنة 1971، ثمة مجلس داخل وزارة الداخلية يعد بمثابة محكمة تأديبية لضباط الشرطة. ويعاقب من يرتكب أياً من الجرائم التالية: الفساد، التعذيب، الرشوة، أو التعسف في استخدام السلطة. ويصدر هذا المجلس، في معظم الحالات، عقوبات إدارية تبدأ من تخفيض الرتبة وحتى الإيقاف عن العمل لمدة

²⁴⁹ وزارة المالية، بيان احصائي: مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2008/2007، القاهرة، إبريل 2007
www.mof.gov.eg/English/statistical-statement-2007-2008.pdf

معينة. إلا أنه نادراً ما يحيل هذه المخالفات والجرائم إلى المحكمة؛ وفي حالة تنفيذ العقوبات على الضابط المعني، فعادةً ما تقتصر تلك الأحكام على خفض رتبة ضابط الشرطة أو فصله. ويهدف هذا إلى الاستفادة من القاعدة القانونية التالي نصها: «لا يجوز إصدار حكمين في ذات الجريمة، وينفذ الحكم الصادر أولاً». وهذا الحكم الأول غالباً ما يكون هو الحكم الصادر عن المحكمة العسكرية التأديبية والتي، في معظم الحالات، لا تتجاوز مجرد الإيقاف عن العمل لمدة ستة أشهر، وقد يمنع هذا الإجراء إمكانية أن يقوم القضاء العادي بإصدار الحكم، والذي قد يصل إلى السجن أو الفصل.

وفيما يتصل بمراقبة ضباط الشرطة، وعلى الرغم من الآليات سابقة الذكر، لا تزال هناك العديد من الحالات المنتشرة لسوء السلوك وسوء استغلال السلطة. ويعد تعامل قوات الشرطة مع الجماعات والحركات المعارضة مثل حركة كفاية²⁵⁰ أو الإخوان المسلمين²⁵¹ بمثابة مثال جيد على ذلك؛ هذا إلى جانب اعتقال المدونين المصريين²⁵²، وقد يصل الأمر إلى حد التعذيب. وكانت آخر حلقات هذه السلسلة قضية المدون والناشط البالغ من العمر 22 عاماً والذي عبر عن دعمه لغزة فتعرض للضرب على يد أفراد الشرطة المصرية وتم اعتقاله.²⁵³

المساءلة

يعتبر القانون رقم 109 لسنة 1971 القانون الرئيس الذي ينظم هيئة الشرطة. وبموجب القانون يوجد مجلس قضائي داخل وزارة الداخلية يعمل كأداة تأديبية داخلية؛ ويتألف هذا المجلس من ضباط رفيعي المستوى. ويبدأ المجلس التحقيقات بناءً على ادعاءات بالفساد أو غيرها من التصرفات التي يأتي بها مسؤولي تنفيذ القانون. كما أن المواد 162 و 210 و 232 من قانون الإجراءات الجنائية (القانون 150 لسنة 1950) تنص على عدم جواز بدء التحقيقات ضد مسؤولي تنفيذ القانون إلا من خلال مكتب النائب العام.

وبالنسبة للإبلاغ عن ضباط الشرطة تقدم البلاغات إلى وزارة الداخلية؛ في حين أن كلا من وزارة الداخلية والمدعى العام يرفع تقاريره إلى رئيس الجمهورية.

ويجوز للجمهور (ممثلاً في البرلمان) إما أن ينشأ أو يعدل أو يلغي القوانين التي تطبقها أجهزة تنفيذ القانون، أو أن يفتح باب المناقشة فيما يتصل ببعض التصرفات والإجراءات التي تتخذها أجهزة تنفيذ القانون، وهذا نادراً ما يحدث عملياً.

²⁵⁰ « مصر: القبض على قادة حركة كفاية، ضرورة التحقيق في القتل على يد قوات الأمن » منظمة العفو الدولية.

AI Index: MDE 12/006/2008 (Public), 11 April 2008

²⁵¹ « مصر تواصل الحملة على الإخوان المسلمين » منظمة العفو الدولية، 2007/8/31،

www.amnesty-org.au/news/comments/2619/

²⁵² Radsch, Courtney, Core to Commonplace:

The evolution of Egypt's blogosphere, Arab Media& Society, September 2008,

www.arabmediasociety.com/UserFiles/AMS6%20Courtney%20Radsch.pdf

²⁵³ رويترز المملكة المتحدة أون لاين، الشرطة المصرية تضرب وتعتقل مدوناً وفقاً لما صرحت به جماعة حقوقية، الإثنين 9 فبراير،

uk-reuters.com/article/idUKTRE51853F20090209, 2009

آليات النزاهة

ثمة مدونات سلوك يخضع لها مسئولو تنفيذ القانون بموجب القانون رقم 109 لسنة 1971. على سبيل المثال، بالنسبة للنصوص المعنية بمكافحة الفساد، تنص المادة 109 من القانون 109 لسنة 1971 على إنشاء مجلس داخل وزارة الداخلية يعمل كأداة تأديبية داخلية. ومن ثم يتم تنفيذ النصوص المعنية بمكافحة الفساد عملياً²⁵⁴. ولا توجد قواعد معنية بتضارب المصالح كما أنه من الصعب اختبار هذه القواعد عملياً. وبالنسبة للقواعد المعنية بالهدايا والهبات، يحدد قانون 62 لسنة 1975 المعني بالكسب غير المشروع كافة القواعد الخاصة بالمسؤولين الحكوميين والتي تتضمن جهات تنفيذ القانون. ولا توجد قيود قانونية على مسئولو تنفيذ القانون فيما يتصل بالانضمام إلى القطاع الخاص بعد ترك الوظيفة لدى جهات تنفيذ القانون.

ويضم اختصاص جهات تنفيذ القانون بشكل عام محاربة حالات الفساد الكبرى، إلا أن ما يبدو جلياً هو زيادة حالات الفساد الصغيرة التي تتم بين ضباط الشرطة في الشوارع، دون اتخاذ أي إجراء لعلاج هذه الظاهرة التي تزداد سوءاً.²⁵⁵

الشفافية

يجب على كل الموظفين العموميين والعاملين بالدولة في مصر، بما في ذلك مسئولو الضبط القضائي، أن يقدموا إقرارات ذمة مالية. ولقد تم وضع نظام الكسب غير المشروع بموجب القانون رقم 11 لسنة 1968 للتعامل مع الكسب غير المشروع. ويلزم القانون الأشخاص المعنيين بتقديم إقرار ذمة مالية في ثلاث حالات: (1) قبل الدخول في الخدمة العامة، (2) بعد مغادرتها، و(3) كل خمس سنوات. وتم تعديل هذا القانون بموجب القانون رقم 2 لسنة 1977، حيث أضيفت مادة خامسة تنص على أن كل مواطن مصري (بدون أي استثناء) يجب عليه أن يقدم إقرار ذمة مالية، بما في ذلك الزوج/الزوجة والأبناء القصر. وفي ظل هذا النظام، يتم رصد أسلوب حياة الموظفين العموميين من قبل هيئة الرقابة الإدارية.²⁵⁶ إلا أنه من الناحية العملية، لا يتضح إلى أي مدى يتم تدقيق إقرارات الذمة المالية.

ولا يشترط أن تعلن إقرارات الذمة المالية كي يطلع عليها الجمهور. وبموجب القانون رقم 122 لسنة 1975 المعدل بقانون 22 لسنة 1983 فيما يتصل بالاحتفاظ بالمستندات الرسمية للدولة، لا يجوز للمواطنين الإطلاع على إقرارات الذمة المالية الخاصة بالموظفين العموميين/الحكوميين. علاوة على ذلك، هناك قوانين تمنع المواطنين من الإطلاع مثل القانون رقم 356 لسنة 1954 ولوائح الأرشفة الحكومي، والقانون رقم 35 لسنة 1960 في شأن الإحصاء والتعداد، والقانون رقم 47 لسنة 1978 في شأن العاملين المدنيين بالدولة.²⁵⁷

ولا يقتضي أي من نصوص القوانين المعنية بأجهزة تنفيذ القانون أن تفصح هذه الجهات عن عملها للجمهور.

²⁵⁴ بناءً على مناقشات مجموعات النقاش والمجموعات البؤرية المنعقدة في القاهرة في يونيو 2009

²⁵⁵ وفقاً لمناقشات مجموعة بؤرية عقدت في القاهرة، يونيو 2009.

²⁵⁶ تقرير النزاهة العالمية، مصر (2006/2007)

²⁵⁷ المرجع السابق

آليات الشكاوي / الإنفاذ

لا توجد نصوص معنية بالإبلاغ عن المخالفات أو سوء السلوك في القانون المعني بأجهزة تنفيذ القانون؛ كما لا يوجد ما ينص على توفير نوع خاص من الحماية للعاملين المدنيين بالدولة الذين يبلغون عن حالات الفساد، أو سوء استغلال السلطة، أو سوء استغلال الموارد. ولا يوفر القانون 2 لسنة 1977 الحماية ضد التجريم، أو ضد أي عواقب سلبية قد يتعرض لها المبلغ في حالة تقديم بلاغه عن المخالفات للسلطات المعنية بجرائم الفساد.

وتتراوح العقوبات المفروضة على سوء السلوك في جهات تنفيذ القانون من تخفيض الرتبة إلى الإيقاف عن العمل لمدة معينة. وفي بعض الحالات، يمكن أن تصل إلى سجن رجل الشرطة المتهم²⁵⁸. وعملياً ولاسيما في السنوات الثلاثة الأخيرة اتهم العديد من ضباط الشرطة بتعذيب مواطنين أبرياء، ولكن لم تكن هناك اتهامات بالفساد.²⁵⁹

وكما هو مبين أعلاه، فثمة آلية مستقلة معنية بسوء سلوك أي من ضباط الشرطة حيث يعتبر المجلس المؤسس داخل وزارة الداخلية بموجب القانون رقم 109 لسنة 1971 الأداة التأديبية لضباط الشرطة. ويعاقب هذا المجلس أي شخص يرتكب أيًا من الجرائم التالية: الفساد، التعذيب، الرشوة، والتعسف في استخدام السلطة.

وفيما يتصل برصد إقرارات الذمة المالية والرقابة عليها، يعمل بجهاز الكسب غير المشروع عدد كافٍ من العاملين لمباشرة اختصاصاتها. وحسبما ورد في تقرير النزاهة العالمية - مصر، 2006 - 2007، فإن آلية الإبلاغ الداخلي عن الفساد في القطاع العام بها عاملون متخصصون ومهنيون يعملون فيها لكامل الوقت.

وعلى الجمهور أن يلعب دوراً في آلية الالتزام، حيث يمكن للمواطنين أن يقدموا شكاوى أمام القضاء. إلا أنه بموجب قانون الإجراءات الجنائية، فبالإضافة إلى تعليمات النائب العام، فإن الحالات الخاصة بالشرطة لا يتم التعاطي معها إلا من خلال مكتب النائب العام. علاوة على ذلك، يذكر تقرير النزاهة العالمية - مصر، 2006-2007 أن التشريع المصري قد وضع بعض المعوقات أمام التقاضي ضد ضباط الشرطة. ويسمح قانون الإجراءات الجنائية بالطعن على هذه الأوامر أو الأحكام إذا كانت صادرة ضد المسؤول عن الجريمة التي ارتكبها في أثناء تأدية عمله. علاوة على ذلك، فإن الفقرة الثانية من المادة 232 من قانون الإجراءات الجنائية تنص على أنه إذا كانت الدعوى مرفوعة ضد موظف عام أو رجل شرطة، فإنه غير ملزم بالحضور بشخصه أمام المحكمة في حالة وقوع الجريمة أثناء تأدية عمله.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

إن واحدة من أهم العلاقات التي تتمتع بها جهات تنفيذ القانون هي تلك العلاقة مع السلطة التشريعية في مصر، ويرجع ذلك بالأساس إلى أن الأحكام القضائية تنفذها الدولة من خلال شرطة تنفيذ الأحكام القضائية التي تتبع وزارة الداخلية.

²⁵⁸ تقرير النزاهة العالمية - مصر (2006/2007)

²⁵⁹ للاطلاع على حالات مماثلة أنظر «الشرطة المصرية تودع في السجن لارتكاب حوادث القتل» البي بي سي، 2007/11/28، news.bbc.co.uk/2/hi/middle-east/7117309.stm، و«جس ضابط شرطة لتعذيبه أحد المشتبه فيهم»، لوس انجلوس تايمز، 2009/11/8، latimesblogs.latimes.com/babylonbeyond/2009/11/egypt-police-officer-imprisoned-for-torturing-suspect.html

إن جهات تنفيذ القانون ولاسيما الشرطة تسيء استغلال سلطاتها في الكثير من الأحيان نتيجة لقانون الطوارئ الذي أدى إلى خلق العديد من نقاط الشقاق بين الشرطة والجمهور في السنوات القليلة الماضية. علاوةً على ذلك، يمنح قانون الطوارئ الشرطة الصلاحيات والسلطات التي تمكنها من القيام بالكثير من التصرفات التي تظل محل مساءلة من الناحية القانونية، بما في ذلك إيداع الناس السجن دون إصدار حكم قضائي عليهم بذلك.

التوصيات

- تنفيذ آلية فاعلة لمحاربة حالات الفساد الصغيرة في الشرطة.
- الحد من الصعوبات التي تعترض رفع الدعاوى القضائية ضد مسؤولي تنفيذ القانون، وتسهيل عملية الإبلاغ عن سوء سلوك ضباط الشرطة، مع تعريف الجماهير بهذه الآلية، وضمان خضوع هذا النظام للمساءلة. وفي هذا الصدد، قد يكون من المفيد إنشاء خدمة تفتيش خاصة ومستقلة.
- وضع آلية خاصة للإبلاغ عن المخالفات في حالة سوء سلوك ضباط الشرطة، وتقديم حوافز من أجل تفعيل نظام أفضل لتحقيق النزاهة في جهاز الشرطة.
- الحد من الصلاحيات الممنوحة للشرطة في ظل قانون الطوارئ في حالة استمرارها في تطبيقه، رغم أن إلغاء هذا القانون هو الوضع المثالي

٩.

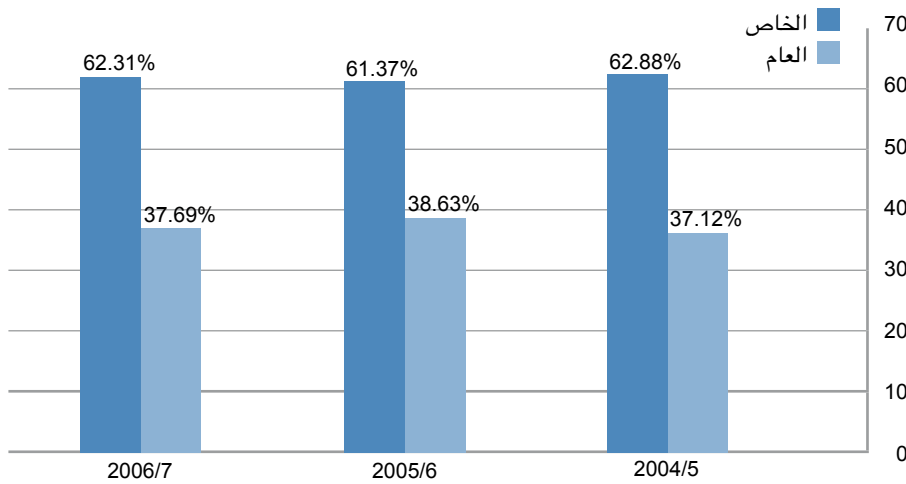
نظام المقاولات

الموارد/الهيكل

حتى بداية التسعينيات من القرن الماضي، كان الاقتصاد المصري يقع تحت سيطرة القطاع العام. وفي عام 1991، تبنت الحكومة المصرية برنامج الإصلاح الاقتصادي والتعديل الهيكلي الذي يهدف إلى تحرير الاقتصاد، والتحرك باتجاه اقتصاد السوق الحر. كما أن القطاع الخاص بدأ يلعب دوراً متنامياً في الاقتصاد. فحوالي 62% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2007/2006 كان مصدره القطاع الخاص كما يتبين من الشكل 4. إلا أن المشروعات المملوكة للدولة لا تزال تلعب دوراً مهماً في الاقتصاد، الذي يتألف من الاقتصادية، والوحدات الاقتصادية التابعة لقطاع الأعمال العام، وشركات قطاع الأعمال العام، والشركات المساهمة، تضم المشروعات المملوكة للدولة وأهم القطاعات مثل الكهرباء، والمياه والصرف الصحي، والغذاء، والطيران، والنقل والمواصلات، والبناء. ومنذ تبني برنامج الإصلاح الاقتصادي في 1991، امتدت الخطط الشراكة لتغطي مختلف قطاعات الاقتصاد مثل الاتصالات، والمواصلات، والغاز، والكهرباء، والموانئ الجوية، والخدمات البحرية، وغيرها من خدمات البنية التحتية. وفي عام 2006، تم تقييم إجمالي استثمارات وحدات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمبلغ 7.53 مليار دولار أمريكي.

الشكل 4:

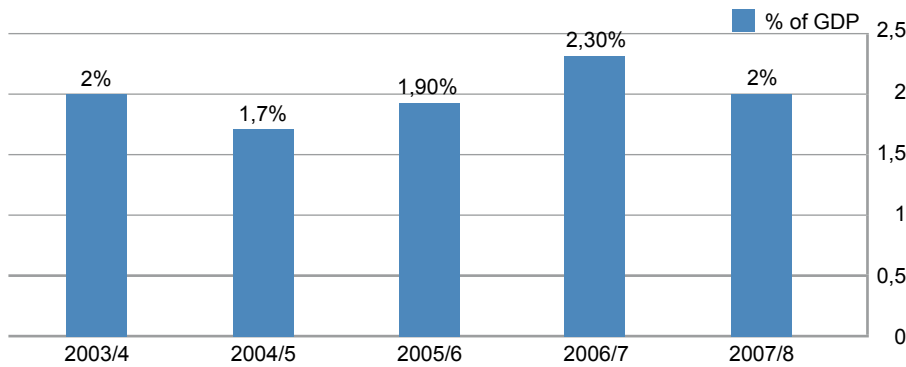
توزيع إجمالي الناتج المحلي على القطاعين العام والخاص
(2007/06-2005/2004)



المصادر: عملية حسابية قام بها كاتب التقرير بناءً على البيانات الواردة من وزارة التنمية الاقتصادية، على موقع www.mop.gov.eg/english/Annual%20Chains/GDP.htm

يشكل سوق المشتريات الحكومية حوالي 2% من إجمالي الناتج المحلي على مدى السنوات المالية الخمسة الماضية وكما هو مبين في الجدول رقم 5. إن قيمة المشتريات الحكومية قد تضاعفت تقريباً خلال المدة من 2003 إلى 2008 فتجاوزت مبلغ 17.4 مليار جنيه مصري (3.2 مليار دولار أمريكي) في عام 2008/2007 مقارنة بمبلغ 9.34 مليار جنيه مصري (1.7 مليار دولار أمريكي) في 2004/2003.

الشكل 5:

نسبة المشتريات الحكومية من إجمالي الناتج المحلي (2003-2008)²⁶⁰

المصدر: العملية الحسابية التي أجراها كاتب التقرير بناءً على المعلومات الواردة من وزارة المالية والمتاحة على الموقع الإلكتروني: www.mof.gov.eg/English/statistical-statement-2007-2008.pdf

وتتضمن المشتريات الحكومية كافة مشتريات الجهات التالية:

- 130 إدارة حكومية مركزية ووحدة إدارية
- 120 جهة خدمية
- 29 محافظة
- 50 هيئة اقتصادية
- ما يربو على 160 مشروع مملوك للدولة.

لا يوجد في مصر جهة مركزية معنية بالمشتريات؛ ولكن لكل إدارة لجنة المشتريات الخاصة بها، والتي تتولى فحص العطاءات والممارسات بها. وإذا كانت قيمة العطاء/المناقصة/العقد تتجاوز حدًا معينًا، فإن ممثلي وزارة المالية ومجلس الدولة يجب أن يكونوا من أعضاء اللجان الفنية والمالية ويكون حضورهم ملزمًا عند فتح المظاريف. وتراقب الهيئة العامة للخدمات الحكومية (التي تتبع وزارة المالية والتي يتم تمويلها من خلال موازنة الدولة) العقود لضمان الالتزام بالمبادئ التوجيهية والتوجيهات المقررة. واعتبارًا من 2003، تولت الهيئة العامة للخدمات الحكومية جميع مناقصات المشتريات العامة نيابةً عن خمس وزارات، بما في ذلك وزارات المالية والتجارة والصناعة، وأصبحت منوطة بتطوير قاعدة بيانات وطنية بالموردين بحيث يطبق النظام الجديد على الوزارات الأخرى. بالإضافة إلى ذلك، يجوز للهيئة العامة للخدمات الحكومية أن تقدم المعونة الفنية والتدريب للإدارات أو وحدات المشتريات. كما لها أن تمثل وزارة المالية في لجان المشتريات. وحاليًا لا توجد حكومة إلكترونية للمشتريات الحكومية، إلا أن بعض التعديلات على قانون المناقصات والمزايدات لا تزال قيد الدراسة حاليًا تمهيدًا لإدخالها.

دور المؤسسة/المؤسسات/القطاع كعمود من أعمدة نظام النزاهة الوطنية

تخضع المشتريات الحكومية لقانون المزايدات والمناقصات رقم 89 لسنة 1998 وتعديلاته. ويحكم القانون 89 لسنة 1998 المشتريات الحكومية لكل الجهات المدنية والعسكرية (الوزارات، والإدارات، ووحدات الحكومة المحلية، والمؤسسات العامة)، ما لم تعفى من هذا القانون من قبل وزارة الدفاع. وحل القانون 89 لسنة 1998 محل القانون 9 لسنة 1983 فحظر مناقشة العطاءات بعد فتح الباب

²⁶⁰ يغطي هذا التقييم في الأساس الفصل الثاني من الجانب الإنفاقي للموازنة العامة المصرية تحت عنوان «شراء السلع والخدمات». ويرجع هذا إلى افتقار البيانات المتاحة حول الأرقام الإجمالية والدقيق للمشتريات. دراسة حول نظام النزاهة الوطني - مصر ٢٠٠٩

- لتقديم العطاءات، و أكدت الحاجة إلى ذكر السبب وراء إلغاء العطاء، كما ضمن رد خطابات الضمان الابتدائية (تأمينات العطاء) بمجرد انتهاء صلاحية العطاء (شركات القطاع العام والتعاونيات تعفى من خطاب الضمان الابتدائي «تأمين العطاء»). وينص القانون 89 لسنة 1998 على نسبة تفضيلية للمزايدين المصريين قدرها 15% باستثناء العطاءات الخاصة بوزارة الدفاع. ومن بين الجوانب السلبية لقانون 89 لسنة 1998 أن لجان البت في العطاء لا يحدد لها إطار زمني معين لإجتماعها أو الوصول إلى قرار أو إعلان قرارها. ويتناول القانون 89 لسنة 1998 تعارض المصالح، وينص على آلية لرصد ورقابة أصول وممتلكات موظفي المشتريات العامة ودخولهم، وإنفاقهم. وبموجب القانون، تقتضي المشتريات الكبرى الدخول في مناقصات تنافسية؛ إلا أن القانون يسمح ببعض الاستثناءات على النحو التالي:
- المزايد المحدود الذي يقتصر الاختيار فيه على عدد محدد من المتنافسين؛ ويحدث هذا في الحالات التالية: في العقود ذات الصلة بشؤون الأمن القومي، شراء مواد بعينها مصنعة أو منتجة من قبل عاملين أو شركات معينة، العمل الفني الذي يحتاج إلى عمالة تتمتع بخبرة ومعرفة خاصة، والمنتجات التي يجب شراؤها من أماكن إنتاجها الأصلية.
 - المزايد المحلي الذي لا يقع الاختيار فيه إلا على المتنافسين المحليين. إلا أن القانون يضع حداً للمزايد المحلي في المعاملات التي لا تتجاوز قيمتها 200000 جنيهاً مصرياً (36.000 مليار دولار أمريكي).
 - التعاقد المباشر يعد قانونياً وذلك بناءً على إذن من رئيس المؤسسة المعنية، أو الوزارة المعنية، أو المحافظ.

وبالنسبة للتراخيص، وحقوق الامتياز، وعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) فتخضع لقانون رقم 129 لسنة 1947، والمرسوم الرئاسي رقم 61 لسنة 1958، والتعديلات المدخلة على القانون 12 لسنة 1976 بموجب القانون 100 لسنة 1996 بالإضافة إلى القانون 89 لسنة 1998. وفي عام 2007، أنشأت وزارة المالية وحدة جديدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص تتناول أشكال الشراكة مع القطاع الخاص مثل BOT وحقوق الامتياز، وكذا الترتيبات التعاقدية الأخرى.²⁶¹

المساءلة

ينص القانون 89 لسنة 1998 على أن تكون «إدارة المشتريات» داخل كل «جهة مختصة» مسؤولة عن رقابة الأنشطة المتعلقة بالمقاولات/الممارسات المعنية. إلا أن نوع السلطة الممنوحة لكل إدارة من إدارات المشتريات تعتمد على قدرة المؤسسات. وتقتصر بعض التعاملات على إدارات مشتريات بعينها. فعلى سبيل المثال، إدارة المشتريات في مديرية التربية والتعليم في كل محافظة لها صلاحية التعاقد مع المورد لتوريد برنامج الغذاء المصمم لأطفال المدارس. ولا يسمح لأي إدارة مشتريات تعليمية أخرى على مستوى الإدارة أن تمارس هذه الصلاحية. وبإيجاز، فإن هذه الإدارات مسؤولة عن عملية المشتريات العامة، وتعتبر بمثابة آليات رقابة داخلية. إلا إنه من المهم أن نشدد على أن ثمة رقابة خارجية يمارسها الجهاز المركزي للمحاسبات على أية نفقات عامة لها علاقة بالمقاولات/الممارسات العامة والمشتريات العامة.

ويجب أن تبرم كل العقود العامة من خلال مناقصة عامة؛ إلا أن القانون حدد بعض الاستثناءات بما في ذلك المزايدة المحدودة، والمزايدة المحلية، والتعاقد المباشر، كل

²⁶¹ لمزيد من المعلومات انظر موقع وزارة المالية www.mof.gov.eg

منها يخضع لإجراءات وظروف معينة كما هو مبين أعلاه. وبناءً على القانون 89 لسنة 1998، يجب أن تقدم السلطة المعنية المبررات وراء هذه الاستثناءات. علاوةً على ذلك، فإن عملية المشتريات عليها أن تتبع الإجراءات التي حددها القانون. وبالنسبة لبعض الاستثناءات ولاسيما التعاقد المباشر، يجوز للسلطة أن تستخدمها مرةً واحدة خلال السنة المالية، ما لم تكن قد استنفدت الحد الأقصى لها، ومن ثم لها أن تكرر استخدامها.

وثمة شكل آخر من أشكال آليات الرقابة الخارجية يتمثل في الهيئة العامة للخدمات الحكومية التي تتولى عدة اختصاصات مختلفة؛ تتضمن الإمساك بسجلات الأطراف التي تحظر مشاركتها في المزايدات/ المناقصات. وتتبع هذه الهيئة وزارة المالية، ويفرض عليها القانون أن ترفع تقاريرها إلى وزارة المالية ورئيس الوزراء.

علاوةً على ذلك، فثمة مجموعة من الإجراءات التي تحكم تنفيذ العقود. وتتناول اللائحة التنفيذية للقانون رقم 89 لسنة 1998 مراقبة تنفيذ العقود، والإجراءات اللازمة لضمان جودة التنفيذ ومعايير تنفيذ عقود الشراء. وبموجب القانون، يتم تشكيل لجنة خاصة داخل الجهة المعنية للتحقق مما إذا كان الممارسون يؤدون المشتريات طبقاً للعقود أم لا. وتبلغ اللجنة عن أي نوع من المخالفات التي قد تقع في أثناء عملية تنفيذ العقد. ويتم تطبيق تلك الإجراءات المعنية بتنفيذ العقود عملياً، بالإضافة إلى تلك التي تضمن جودة التنفيذ.

وفيما يتصل بعملية التعاقد، يتم اتباع مبادئ العلانية فيما يتصل بإذاعة مرحلة الإعلان، وكذا نتائج مرحلة الإعلان. وينص القانون رقم 89 لسنة 1998 على أن المناقصات العامة والمزايدات العامة يجب أن تكون خاضعة لـ "مبادئ الإعلان". وتنص المادة 2 على ما يلي: « تخضع كل من المناقصة العامة والممارسة العامة لمبادئ العلانية، وتكافؤ الفرص، والمساواة، وحرية المنافسة؛ ويكون الإعلان في الصحف اليومية، وغير ذلك من وسائل الإعلام واسعة الانتشار». إلا أنه لا توجد أية التزامات إجبارية على جلسات الاستماع العلنية فيما يتصل بالمراحل الأخرى في العملية. ويتم اتباع تلك الإجراءات القائمة عملياً.

بالإضافة إلى ما تقدم، يجب أن تعلن قرارات الشراء علانيةً عن طريق مجلس إعلان يشكل لهذا الغرض للمزايدة. كما يتم إعلام جميع المزايدة والممارسين بالقرار عن طريق البريد المسجل. وللمزايدة الذين لا يرسو عليهم العطاء أن يطعنوا على القرار أمام المحكمة. ويحظر القانون على أي عامل أو موظف أن يقدم بنفسه أو عن طريق آخرين عرضاً في مناقصة أو مزيدة يجريها مقر عمله. بالإضافة إلى ذلك، فإن الشركات المتهمه بمخالفات كبرى للوائح الشراء (مثل الرشوة) يتم حذفها من قوائم المقاولين والموردين، ويتم إعلام الهيئة العامة للخدمات الحكومية بالقرار لنشره في نشراتها المؤسسية. ويجوز للشركة المتهمه أن تسجل مرة أخرى في قائمة المقاولين والموردين إذا لم يلغى سبب الحذف بحسب قرار النيابة العامة، أو بموجب حكم بات نهائي.

ولا يحدد القانون رقم 89 لسنة 1998 أي آلية مدنية أو اجتماعية لرقابة عملية الممارسة العامة. إلا أن الآليات المدنية والاجتماعية الخاصة بمراقبة ورصد عملية الممارسة العامة غير مباشرة. على سبيل المثال، ترسل أي شكوى من الجمهور إلى «مكتب الرصد» لدى وزارة المالية للتحقق منه. ولا يتضمن القانون رقم 89 لسنة 1998 أي آليات مراقبة سياسية (عن طريق السلطة التشريعية) لرصد الممارسات

العامة. إلا أن رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على الممارسات العامة، بما في ذلك المشتريات، والتي يتولاها مراجع مركزي تعد بمثابة آلية رئيسة لرصد التعاقد العام/الممارسة العامة.

آليات النزاهة

وبموجب القانون، فإن اللجنة التي تقرر رفض أو قبول العرض المقدم من المشاركين في المزايدة أو المناقصة تتألف من أعضاء فنيين، وماليين، وقانونيين للحكم على مدى مطابقة تلك العروض. وفي حالة ما إذا بدأت الممارسة بمبلغ 250000 جنيهاً مصرياً (45.000 دولار أمريكي) يجب أن يكون من بين أعضاء اللجنة التي تقيم العروض المقدمة من الممارسين ممثلون عن وزارة المالية ومجلس الدولة. وعملياً، يتم تطبيق تلك القواعد. ويتم اختيار أعضاء اللجان من قبل الهيئة المختصة، في حين تقوم كل من وزارة المالية ومجلس الدولة بترشيح من يمثلها. وعملياً يتم اتباع تلك الإجراءات.

من المهم تأكيد عدم وجود مقتضيات خاصة فيما يتصل بمؤهلات ومواصفات العاملين المشاركين في المناقصة العامة. والشروط الواردة في القانون (أو اللائحة التنفيذية) تقتصر على تشكيل لجان تقبل/ترفض العرض. وتحدد المواد 15، و21، و22 من اللائحة التنفيذية «الخبرات والمناصب» التي يجب أن يتقلدها أعضاء تلك اللجان كما هو مذكور أعلاه.

ولا يشترط القانون أن يكون لدى مقدمي العطاء برامج أخلاقية (أي اتفاقات مكافحة الفساد، أو مبادئ أعمال) معمول بها. إلا أن لجنة الجهة المختصة يجب أن تتأكد من أمانة مقدمي العطاء، وأنهم لم توقع عليهم عقوبات قانونية، وذلك عن طريق طلب ملف كامل لتاريخ مقدمي العطاء (صحيفة جنائية) لاستبعاد سيئي السمعة من بين المقدمين. وعملياً، تسري هذه القواعد إلى حد بعيد، على الرغم من بعض الحالات التي لا تطبق تطبيقاً كاملاً بحسب ما يبلغ به الجهاز المركزي للمحاسبات.

ويحتوي القانون رقم 89 لسنة 1998 على نصوص معنية بتعارض المصالح، ويمنع المسؤولين أو الموظفين لدى الجهات/المصالح/الهيئات التي يخاطبها القانون من المشاركة، سواء بالذات أو بالوساطة، في المزايدة/المناقصة التي تطرحها تلك الجهات. وعملياً، وبحسب القانون، فإن تلك اللوائح المعنية بالمسؤولين عن المشتريات العامة دائماً ما يتم تنفيذها. إلا أن هذه اللوائح يجوز أن تعتبر معلقة عملياً بسبب وجود استثناءات مثلاً العطاءات المحدودة التي يسمح فيها بعض الموردين أو الموردين المرشحين، و اقتصار التقدم بعطاء في المزايدات المحلية على الموردين المحليين. ولا يمنع القانون صراحة المسؤولين في لجنة ما من التعاقد فيما بعد، إلا أن القانون «في المادة 39 منه» ينص على أنه يحظر على العاملين بالجهات التي تسري عليها أحكام هذا القانون التقدم - بشكل مباشر أو غير مباشر - (عن طريق شركات، أو متعاملين آخرين، وما إلى ذلك) بعطاءات أو عروض لتلك الجهات. وإذا استفاد المشارك في عملية الشراء سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر من الشركات فيما بعد يجوز أن يتم محاسبته بموجب القانون 47 لسنة 1978. وعملياً، يتم اتباع هذه القواعد إلى حد كبير بحسب ما يرد من الرقابة الخارجية المتمثلة في الجهاز المركزي للمحاسبات.²⁶²

²⁶² برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الحوكمة في المنطقة العربية (2008)، متاح على

www.pogar.org

الشفافية

ثمة قواعد ولوائح عامة لرصد ومراقبة أصول الموظفين العموميين وثرواتهم. ويتضمن القانون 62 لسنة 1975 في شأن «الكسب غير المشروع» آلية ترصد وتراقب أصول ودخول وعادات الإنفاق الخاصة بالعاملين في إدارات المشتريات العامة. ويلزم القانون 62 لسنة 1975 الموظفين العموميين بتقديم إفادات دورية (إقرار بالذمة المالية يقدم بشكل دوري مرة كل خمس سنوات) عن أموالهم وممتلكاتهم ودخلهم أثناء بقائهم في المنصب كل خمس سنوات، وقبل توليهم المنصب وبعد تركه. وعملياً فإن تلك الآلية الرقابية يتم تطبيقها؛ علاوة على ذلك، فإن جهاز الكسب غير المشروع في وزارة العدل مسئول عن التفتيش على الإقرارات المذكورة كما أنه يقوم بالتنسيق أيضاً مع الجهاز المركزي للمحاسبات.

وترد قواعد المشتريات صراحةً في القانون رقم 89 لسنة 1998 الذي يحدد قواعد الشفافية. وتنص المادة 2 من القانون المذكور على ما يلي: « تخضع كل من المناقصة العامة والمزايدة العامة لمبادئ العلانية، وتكافؤ الفرص، والمساواة، وحرية المنافسة، ويكون الإعلان في الصحف اليومية، و غير ذلك من وسائل الإعلام واسعة الانتشار». وتخضع الممارسات إلى حد كبير للقانون حيث يتم الإعلان عن المشتريات الحكومية في الصحف القومية.

وتنص اللائحة التنفيذية للقانون رقم 89 لسنة 1998 على أنه في حالة الدعوة إلى مزايدة عامة يجب أن ترسل تلك الدعوات إلى أكبر عدد ممكن ممن يمارسون الأنشطة المعنية بعملية الشراء داخل المحافظة المقرر تنفيذ العقد. وفي المزايدات المحدودة، لا يوجد ذلك القيد المعني بالمحافظة. وتطبق تلك القواعد إلى حد كبير عملياً.

ويجب أن تصدر القرارات المعنية بترسية العقد علنياً، كما ينص القانون على أن نتائج قرارات الشراء – بالنسبة للمزايدات والمناقصات العامة أو المحدودة أو إلغاء المناقصة ككل – يجب أن تعلن على الجمهور. وتطالب اللائحة التنفيذية للقانون إدارات المشتريات في الجهات الخاضعة للقانون بأن تحتفظ بقوائم وسجلات للمشتريات، والموردين، والمقاولين، وإجراءات عملية الشراء. وعملياً، عادة ما تحتفظ الجهات المعنية بقوائم بالموردين والتغييرات التي تدخل على القوائم والسجلات بشكل منتظم. ولا يحتوي القانون على أي نص بأن مستندات الشراء يمكن أن تتاح للجمهور؛ وعملياً فإنها لم تتح للجمهور قط. إلا أن القانون لا يحتوي على نصوص تسمح بنشر أي تعديل أو تغيير في بنود العقد في أثناء التنفيذ، كما لا توجد نصوص تقتضي نشر نتائج رصد تنفيذ العقد.

آليات الشكاوى/ الإنفاذ

لا يحتوي القانون رقم 89 لسنة 1998، ولا القوانين الأخرى (مثال القانون 65 لسنة 1975) على نصوص معنية بالإبلاغ عن المخالفات. ولا تحمي القوانين العاملين المدنيين في الدولة الذين يبلغون عن حالات الفساد، والتعسف في استعمال السلطة، أو سوء استغلال الموارد من التجريم، أو أية عواقب سلبية. وإن لم يتم إثبات ادعائهم بالأدلة الكافية (بحسب ما يرتبته المحققون) فإن عقوبة المبلغين عن جرائم الفساد لا تقل عن السجن لمدة ستة أشهر، وغرامة تتراوح بين 100 جنيهاً مصرياً (18 دولار) و500 جنيهاً مصرياً (90 دولار)، الشيء الذي يمنع المواطنين من إبلاغ السلطات بحالات الفساد خشية السجن.

إلا أن هناك آليات أخرى لضمان الالتزام بالقانون، حيث إن الهيئة العامة للخدمات الحكومية لها صلاحية مراجعة وفحص قرارات البت في ممارسات الشراء. علاوةً على ذلك، يجوز للجهاز المركزي للمحاسبات أن يشكل لجنة تراجع القرارات؛ كما يجوز للسلطة التشريعية أن تفحص تلك القرارات. وتؤثر إتاحة المعلومات فيما يتصل بالقرارات السيئة المعنية بالمشتريات إلى حد كبير في الممارسات الحالية. فإن مشتريات «القمح الروسي»، مؤخراً، كان من المقرر أن تتم مناقشتها في السلطة التشريعية، وتم تشكيل لجنة من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات لفحص الإجراءات القانونية الخاصة بالمشتريات ورفع تقرير إلى البرلمان. وكانت الصحيفة وبعض النواب هم القوة الدافعة وراء الدعوة إلى فحص عملية مشتريات قرار شراء القمح.

بالإضافة إلى ذلك، يجوز لمقدمي العطاءات الذين لم يرُس عليهم العطاء أن يطعنوا في قرار لجنة البت أمام المحكمة بحسب نص القانون 89 لسنة 1998. كما أن ثمة مكتب في وزارة المالية مخصص للتحقيق في الطعون التي يقدمها من لم يرُس عليه العطاء ضد قرارات الشراء. وأي شركة يثبت تورطها في الرشوة يتم استبعادها من أي مناقصات أو مزايدات مستقبلية بموجب القانون 89 لسنة 1998 الذي ينص على أن أي إجراء أو محاولة لرشوة أي موظف عام سواء بذاته أو بالوساطة بموجب القانون المذكور، تؤدي إلى إفشال العملية بالكامل، وكذا حذف المقاول من السجلات الرسمية التي تمسك بها الهيئة العامة للخدمات الحكومية. إلا أن هذه الآلية الخاصة بالشكاوى لا تعمل بكفاءة، وتستغرق الكثير من الوقت، كما تتطلب إجراءات مطولة.

وبحسب القانون 89 لسنة 1998، فإن أي موظف عام يعمل في التعاقدات والممارسات يخالف القانون المذكور يخضع لـ«المساءلة التأديبية»، بالإضافة إلى إمكانية مقاضاته مدنياً أو جنائياً. وتصنف التصرفات التي تلحق الضرر بالموارد العامة في الممارسات العامة على أنها مخالفات جنائية. وحسبما ورد عن مسئول في الجهاز المركزي للمحاسبات، فإن 90% من حالات الفساد تكون في المشتريات العامة. ويرجع ذلك إلى انعدام الشفافية في عملية المشتريات، وتورط العاملين ذوي الصلة ببعض مقدمي العطاءات، وعدم كفاية نظام الإبلاغ عن المخالفات.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

ويرتبط نظام التعاقد العام بأعمدة مختلفة. وتتأثر جميع مشتريات السلطة التنفيذية، والتشريعية، وغيرها من المصالح والهيئات العامة إما بشكل مباشر أو غير مباشر بنظام المشتريات. بالإضافة إلى ذلك فإن الجهاز المركزي للمحاسبات يعد بمثابة أداة رئيسة في فحص مشتريات الجهات العامة ومراجعتها.

التوصيات

- وضع نظام أكثر كفاءة للإبلاغ عن المخالفات.
- زيادة الشفافية في نظام التعاقدات العام.
- ضمان مزايدات ومناقصات أكثر تنافسية
- وضع حدود زمنية للقرارات التي تتخذها اللجان المعنية والقبول النهائي، حيث إن التأخير يؤثر سلباً على مقدمي العطاءات/المقاولين.
- تصحيح آلية الشكاوى القائمة التي تطبق خلال عملية العطاء، وإنشاء آلية للشكاوى تطبق خلال عملية تنفيذ العقود.²⁶³

²⁶³ تُذكر توصية مماثلة في التقرير الصادر عن البنك الدولي تحت عنوان «التقييم القطري لمساءلة الإدارة المالية»، مصر، 2008

١٠.

أمين المظالم

الموارد / الهيكل

لا يوجد في مصر أمين للمظالم، ولكن يكثر النقاش بين الجهات ذات الصلة عما إذا كانت هناك حاجة لتأسيس هذه الوظيفة أو إمكانية توسيع نطاق قدرات الجهات القائمة لتحقيق هذا الهدف. وعليه، فإن ما نعرضه هنا عبارة عن تصور للمؤسسات التي تضطلع بمهام تقارب في طبيعتها مهام المراقب العام. لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن المؤسسة التي يمكن أن تحمل صفة أمين المظالم في مصر؛ إلا أن الخبراء يتفقوا على توافر العديد من المؤسسات والآليات التي تؤدي بصورة أو بآخرى المهام المختلفة لمهام أمين المظالم حتى لو لم تكن على هيئة جهة واحدة.²⁶⁴ ومن بين تلك الجهات ذات الاختصاصات التي تشبه اختصاصات أمين المظالم هناك النائب العام الذي يتمتع بسلطات واسعة فيما يتعلق بالادعاء في القضايا العامة ويمثل المجتمع بأسره لتحريك كافة أنواع القضايا الجنائية. ومن الأمثلة الأخرى المجلس القومي لحقوق الإنسان، ولجنة الشكاوى بالمجلس القومي للمرأة، ولجنة الشكاوى التابعة للمجلس القومي للأمومة والطفولة. ولكن نقطة ضعف تلك الجهات حسب وصف الخبراء لها تتمثل في افتقارها للسلطات المموسة، فهي تعمل فقط بوصفها وسيطاً بين الأفراد والهيئات التخصصية،²⁶⁵ حيث تتلقى تلك الجهات الشكاوى من الأفراد وتوجهها إلى السلطات المختصة.

ونركز في هذا المجال على جهتين ذات اختصاصات وسلطات متشابهة، وإن لم تكن متطابقة مع سلطات أمين المظالم وهما:

- **النائب العام:** لأعضاء النيابة العامة وضعية قانونية خاصة. فهم أعضاء بالقضاء ولكنهم ليسوا قضاة. وعلى الرغم من انتمائهم إلى السلطة التنفيذية فهم ليسوا موظفين إداريين.²⁶⁶ ولذا يحصل أعضاء النيابة العامة (ما يضاهاى أمين مظالم في السياق المصري) على تمويل منتظم من الدولة، مثلهم في ذلك مثل العاملين المدنيين و الموظفين الحكوميين.
- **لجنة الشكاوى التابعة للمجلس القومي لحقوق الإنسان:** تنص المادتان 11 و12 من قانون 94 لسنة 2003 بإنشاء قانون المجلس القومي لحقوق الإنسان على "أن للمجلس ميزانية منفصلة". وبموجب هذا القانون تتكون موارد المجلس مما يلي:
 1. الأموال المخصصة له من الموازنة العامة للدولة،
 2. الهبات والمنح المخصصة التي يقبلها المجلس بموجب صوت أغلبية ثلثي الأعضاء،
 3. المخصصات من الدولة التي تشمل المنح والبدلات التي توجه إلى مجال حقوق الإنسان بموجب الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها مصر. تم فتح حساب خاص لحصيلة هذه الموارد بأحد المصارف، وهو الحساب الذي يخضع لرقابة البنك المركزي المصري، ويتم ترحيل أي فائض منه في نهاية السنة المالية إلى ميزانية السنة التالية.²⁶⁷

أدوار المؤسسة / القطاع كأحد أعمدة نظام النزاهة الوطنية

أ- النائب العام:

النائب العام هو المختص بالادعاء في القضايا العامة ويمثل المجتمع في تحريك الدعوى الجنائية وفي تتبعها داخل نظام المحكمة حتى الوصول إلى الحكم النهائي. ويشمل نطاق اختصاص النائب العام بشكل عام سلطة التحقيق والادعاء بما يغطي جميع أنحاء الجمهورية وكافة أنواع الجرائم. وينفذ النائب العام بنفسه أو بالوكالة

²⁶⁴ مجموعة نقاش بؤرية أديرت في القاهرة يونيو 2009.

²⁶⁵ نفس المصدر السابق.

²⁶⁶ مؤشر النزاهة العالمي: مصر 2008

²⁶⁷ www.nchr.org.eg/index.php/en/about-us/establishment

الخاصة عنه المهام الآتية:²⁶⁸

- «بدء الدعوى الجنائية ضد جميع الموظفين، أو الموظفين العموميين، أو رجال الشرطة عن جميع الجناح التي يرتكبونها أثناء تأدية وظائفهم.
- بدء الدعوى الجنائية عن الجرائم التي تشمل إهمال الموظف العام الذي يؤدي إلى إحداث الضرر الجسيم بالأصول والمصالح المتصلة بالجهة التي يعمل الموظف بها أو يؤتمن عليها.
- بدء الدعوى الجنائية عن الجرائم المتصلة بأعضاء مجالس إدارات الشركات الخاضعة لقانون قطاع الأعمال العام 203 لسنة 1991.
- «تقديم طلب للحصول على إذن المجلس القضائي الأعلى لإلقاء القبض على قاض، أو على عضو من أعضاء النيابة مع وضعه بالحجز التحفظي، أو اتخاذ أي من التدابير الضرورية للتحقيق فيها، أو البدء في الدعوى الجنائية ضد أي منهم فيما يتعلق بالاتهام بأي جنحة أو جنائية.
- تقديم طلب بالحصول على إذن من الجهة التي ينتمي إليها المجلس التأديبي ذي الصلة بغرض توقيف أي عضو من أعضاء مجلس الدولة على مستوى نائب أو أعلى منه، مع وضع هذا النائب قيد الحجز التحفظي، و اتخاذ أي من التدابير الضرورية للتحقيق معه أو البدء في إجراءات الدعوى ضده بموجب الاتهام بجنحة أو جنائية.
- البدء في إجراءات الدعوى التأديبية ضد القضاة بموجب طلب من وزير العدل تلقائياً، أو بناء على اقتراح من رئيس المحكمة التي ينتمي القاضي إليها. إضافة إلى ذلك يجوز للنائب العام البدء في إجراءات الدعوى ضد أحد أفراد النيابة العامة بموجب طلب من وزير العدل.
- طلب رفع الحصانة عن أحد أعضاء مجلس الشعب أو الشورى.
- إصدار امر تقييد مؤقت ضد المدعى عليه أو زوجته أو أحد أطفاله القصر، بما يحول دون تصرفهم في أصولهم أو إدارتها عندما تقتضي الضرورة وفي الحالات العاجلة، وإنه بعد ذلك سيرفع هذه المسألة إلى المحكمة الجنائية ذات الاختصاص في الوقت القانوني المخصص، ومع تحريك الدعوى للتوصل إلى حكم للتصرف في تلك الأصول أو إدارتها».

النائب العام عضو بالقطاع القضائي، ما يعني أنه لا يمكن فصله. ويتم تعيينه من بين رؤساء محاكم الاستئناف وقضاة محكمة النقض أو من بين المحامين الأول بمكتب المحامي العام على الأقل،²⁶⁹ وذلك بموجب قرار يصدره رئيس الجمهورية. ووفقاً للمادة 67 المعنية بالسلطة القضائية المعدلة بقانون 35 لسنة 1984 لا يمكن فصل أعضاء مكتب النيابة العامة. وإضافة إلى ذلك، تقضي المادة 67 قانون 35 لسنة 1984 أنه لا يجوز فصل أعضاء النيابة العامة. بالإضافة إلى ذلك، فإن المادة 67 من القانون 35 لسنة تعطي أعضاء النيابة العامة الحصانة القضائية.²⁷⁰

إن تعيين النائب العام بموجب قرار من رئيس الجمهورية وخضوعه للإشراف القضائي يمثل، من الجانب العملي، ضغوطاً سياسية من شأنها أن تقوض من

²⁶⁸ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الحوكمة في المنطقة العربية. مكاتب النيابة العامة - التقرير الوطني لمصر (المرحلة الإعدادية)، 2004:

www.pogar.org/resources/publications.aspx?cid=5 تقرير مرجعي حول مصر للتقرير الإقليمي حول الحوكمة في إفريقيا، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، 2007.

²⁶⁹ يوجد محام أول في كل محكمة من محاكم الاستئناف يتم تعيينه بموجب قرار من رئيس الجمهورية. وتغطي اختصاصات المحامي الأول كافة الحقوق القضائية والصلاحيات الممنوحة للنائب العام؛ فله الحق في مراقبة والإشراف على أعضاء النيابة الذين يترأسهم. أنظر هيكل مكتب النائب العام في مصر،

www.pogar.org/publications/judiciary/prosecution/structure-egypt.pdf

²⁷⁰ التقدير القياسي لمنظمة النزاهة العالمية: مصر، 2008.

استقلاله. ولكن على مستوى التطبيق، طالما تمتع المدعي العام بالنظر إليه على أنه من المدافعين الأساسيين عن المجتمع ككل ضد قضايا الفساد.²⁷¹ وهو أيضا عضو بالمجلس القضائي الأعلى كما يشرف على شؤون مكتب النيابة العامة، ويتمتع بالسلطة القضائية والإدارية على العاملين بالنيابة العامة.

وبمجرد الحصول على الترشيحات المقدمة من وزير العدل، يعين رئيس الجمهورية أعضاء النيابة العامة، وذلك بالتشاور مع النائب العام وبموافقة مجلس القضاء الأعلى. وإذا توافرت في المحامين المعايير اللازمة واجتازوا الاختبارات المطلوبة، فيمكن تعيينهم في النيابة العامة. «غير أن نسبة المعينين من بين المحامين لا يجب أن تقل عن الربع في مهام نائب المدعي العام أو أقل».²⁷²

ب- لجنة الشكاوى التابعة للمجلس القومي لحقوق الإنسان:

يتمثل الهدف الأساسي وراء تأسيس المجلس القومي لحقوق الإنسان في زيادة الحماية، وتحديد القيم، ورفع الوعي، وضمان مراعاة حقوق الإنسان.²⁷³ وفي هذا الصدد أسس المجلس لجنة الشكاوى التابعة له، والمعنية بتلقي أية شكاوى متعلقة بحماية حقوق الإنسان وفحصها. فهي تحيل، حسبما يترأى لها، مثل هذه الشكاوى إلى الجهات المختصة وتتابعها، كما تقدم المشورة والنصح إلى الأطراف المعنية بشأن الإجراءات القانونية الواجب اتباعها وتساعد في هذا الصدد، أو تعمل على تسوية الشكاوى مع الجهات ذات الاختصاص.²⁷⁴ يتلقى أمين المظالم التابع للمجلس القومي لحقوق الإنسان من أي «فرد»، والمقصود بالفرد هنا المواطنين وغير المواطنين علاوة على اللاجئين في مصر.

بدأت لجنة الشكاوى عملها في فبراير سنة 2004. وتنفذ المهام كالاتي: تتلقى الشكاوى المتصلة بانتهاكات حقوق الإنسان بما في ذلك الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والثقافية، كما تحقق في القضايا وتوثقها.²⁷⁵ تعمل لجنة الشكاوى بصفتها قناة هامة يتمكن الناس من خلالها من توجيه شكاواهم فيما يتصل بانتهاكات حقوق الإنسان. ويوجه المجلس الشكاوى إلى السلطات المختصة لكي يتم اتخاذ اللازم لحلها.

إن المادة 1 من مواد القانون 94 لسنة 2003 والخاصة بإنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان تضعه تحت إشراف مجلس الشورى، وتؤكد أن للمجلس القومي لحقوق الإنسان الشخصية القانونية وأنه يؤدي مهامه وأنشطته ووظائفه باستقلالية. يذكر القانون أيضاً أن للمجلس الحق الكامل في إصدار اللوائح والنظم التي ترمي إلى تنظيم عمله، كما أن له كامل الحرية في تنظيم أمانته العامة الفنية وشؤون العاملين فيه والشؤون المالية والإدارية ولا يتقيد بأي نظم حكومية. ويذكر القانون أن مجلس الشورى مسؤول عن تعيين أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان، بحيث يشغل العضو منصبه لمدة ثلاث سنوات. ومن ناحية التطبيق لم يحدث قط أن تمت مطالبة أحد أعضاء المجلس بالاستقالة من منصبه.²⁷⁶

²⁷¹ هذا الرأي يؤيده الخبراء الذين عبروا عن رأيهم أثناء مجموعة النقاش البؤرية المنعقدة في القاهرة في يونيو 2009.

²⁷² التقرير عن وضع القضاء: مصر 2003، www.ifes.org/publication/.../SOJ—Egypt.pdf

²⁷³ اللوائح الداخلية للمجلس القومي لحقوق الإنسان، www.nchr.org.eg/index.php/en/about-us/council-statute

²⁷⁴ www.nchr.org.eg/index.php/en/2009-10-28-08-38-26/73-2009-07-09-09-57-58

²⁷⁵ نفس المصدر السابق.

²⁷⁶ www.nchr.org.eg/index.php/en/about-us/establishment

تتكون لجنة الشكاوى من رئيس²⁷⁷ ونائب رئيس، وخمس وعشرين شخصية عامة تشتهر بخبرتها واهتمامها بقضايا حقوق الإنسان، أو بأدائها المتميز في هذا المجال. يعين مجلس الشورى أعضاء المجلس القومي لحقوق الإنسان؛ لمدة ثلاث سنوات.²⁷⁸

ج- الأجهزة الأخرى

المجلس القومي للمرأة:²⁷⁹ مكتب أمين المظالم للمساواة بين الجنسين التابع للمجلس القومي للمرأة. يتعامل المكتب مع الشكاوى التي تتقدم بها المرأة من خلفيات اقتصادية واجتماعية مختلفة، وذلك من أجل إتاحة خيارات بديلة للنساء تمكنها من التعامل مع أوضاع التمييز القائم على النوع الاجتماعي عندما تفشل القنوات التقليدية والرسمية. وتشمل مهام المكتب ما يلي: تسجيل جميع الشكاوى التي يتم تلقيها وتحويل تلك الشكاوى إلى السلطات المختصة، وتقديم المشورة القانونية إلى المرأة بشأن عدد من القضايا المختلفة، ومساعدتها على الحصول على الوثائق والمستندات القانونية الضرورية. كما تعمل اللجنة بالتعاون مع وحدات تكافؤ الفرص في العديد من الوزارات والجهات الحكومية من أجل دعم المرأة العاملة.

علاوة على المساعدة القانونية يوفر المكتب الاستشارات النفسية للإناث اللاتي تعرضن للعنف المنزلي، سواء أكان جسدياً أم نفسياً أم جنسياً؛ وتعتبر هذه الخدمات التي يقدمها فريق محترف من الأطباء النفسيين المتطوعين المختارين من بين الموارد القليلة من نوعها التي تتاح للمرأة في مصر.²⁸⁰

المجلس القومي للأمومة والطفولة:²⁸¹ يتلقى المجلس الشكاوى المتصلة بالأمومة والطفولة ويتضمن الصحة والتعليم والإسكان بتركيز خاص على الأطفال المعاقين، والمجموعات الأكثر ضعفاً. ويعمل على المجلس حل تلك المشكلات من خلال التعاون بين جميع السلطات. وتشمل مهام اللجنة: تقديم المساعدة إلى الأسر الفقيرة لمساعدتها على دعم أطفالها، مع تقديم المشورة والمساعدة القانونية. علاوة على ذلك، فقد أنشأ المجلس خطاً ساخناً يمكن من خلاله لأي طفل الاتصال طالبا المساعدة عند تعرضه لأي نوع من أنواع العنف.

كل من النائب العام والمجلس القومي لحقوق الإنسان نجحا في مكافحة الفساد فإن جهودهم واضحة للعيان على المستوى العملي.

ويحق للنائب العام التصرف نيابة عن المجتمع ككل فيما يتعلق بالجرائم المتعلقة بالفساد التي يثبت ضلوع الموظفين الحكوميين فيها. وعلى الرغم من أن النائب العام قد يواجه بعض الضغوط التي تشكل عقبة في تصرفه بحرية في مواجهة الفساد. فإن تعيين النائب العام من خلال رئيس الجمهورية يخوله سلطة إلى حد كبير، ولكن مقدار حمايته في مواجهة الضغوط السياسية أمر غير واضح. علاوة على هذا يتمتع وزير العدل الذي يعد جزءاً من الفرع التنفيذي

²⁷⁷ رئيس المجلس الحالي هو الدكتور بطرس غالي، الأمين العام السابق للأمم المتحدة.

²⁷⁸ القانون 94 لسنة 2003 الذي يقضي بإصدار قانون المجلس القومي لحقوق الإنسان.

²⁷⁹ تأسس المجلس بموجب قرار رئاسي صدر سنة 2000 بغرض توفير الإرشاد والاستشارة فيما يتصل بالقضايا التي تؤثر على حياة المرأة.

²⁸⁰ محمد رضا هلال، الوسائل التي تتبعها مكاتب أمناء المظالم وسلطاتها في التعامل مع الشكاوى: دراسة مقارنة (القاهرة: المجلس القومي لحقوق الإنسان والوكالة السويدية للتنمية الدولية، 2005). انظر أيضاً المجلس القومي للمرأة، تقرير سير العمل لعام 2005، www.ncwegypt.com/arabic/

²⁸¹ تأسس المجلس بموجب قرار رئاسي سنة 1989 بعضوية الوزراء والشخصيات المهمة بشؤون الأمومة والطفولة.

للسلطة بسلطة الرقابة على جهاز النيابة العامة بأكمله، بما في ذلك مستوياته المختلفة (مادة 125 من قانون السلطة القضائية 35 لسنة 1984).

أما بالنسبة للمجلس القومي لحقوق الإنسان فإنه ملتزم بإعداد التقرير السنوي الذي يتعلق بما يبذله من أنشطة، علاوة على التوصيات التي يراها المجلس مناسبة لتعزيز حماية حقوق الإنسان في مصر. يقدم المجلس هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الشورى. وقد قدم المجلس أربعة تقارير حتى عام 2009. تقيم تقارير المجلس القومي لحقوق الإنسان وضع حقوق الإنسان في مصر من خلال تحليل الشكاوى المقدمة للجنة الشكاوى التابعة للمجلس. كما يقدم التقرير نظرة عامة على الانتهاكات المرتكبة ضد حقوق الإنسان في مصر من خلال فحص الشكاوى المختلفة المقدمة للجنة الشكاوى التابعة للمجلس.

وعلى مدار عام 2005²⁸² تلقت اللجنة 6528 شكوى، وكما هو مبين في الجدول 6 تصدرت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في عام 2005، ثم تلتها الحقوق المدنية والسياسية. وفي المرتبة الثالثة في سنة 2005 وفي عام 2006 جاءت الشكاوى التي تم تصنيفها تحت عنوان «خارج نطاق اختصاص المجلس»²⁸³، ولذا تمت إحالة تلك المشكلات إلى السلطات المختصة. وشملت هذه طلب المساعدة القانونية، وطلب المساعدة للحصول على وظيفة أو نشر كتب؛ كما شملت المشكلات أخرى تمت تنحيها لعدم الجدية أو لكون الرسائل مجهولاً. ويشير مسمى «شئون تشريعية» إلى الشكاوى التي تتصل بالإجراءات القانونية للخلافات القضائية. ويشير مسمى «علاقات دولية» إلى الشكاوى التي تتصل بحقوق المصريين المغتربين. لم تختلف الشكاوى التي تلقاها المجلس سنة 2006 عن تلك التي تلقاها سنة 2005 (جدول 5)، حيث احتلت الشكاوى المتصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية مركز الصدارة وتلتها الحقوق المدنية والسياسية.

وعقب تلقي وتسجيل الشكاوى تخاطب لجنة الشكاوى السلطة المختصة للمساعدة في حل المشكلة. وفي سنة 2005 استجابت السلطات المختصة (الوزارات والجهات الحكومية) لما يقرب من ثلثي الشكاوى المرسله. ثم زادت هذه النسبة سنة 2006، حيث تراوحت نسبة المشكلات التي تم التعامل معها من معظم الوزارات تراوحت بين 50%-90%.

²⁸² هذا الجزء الذي يدور حول تحليل الشكاوى الموجهة إلى المجلس القومي لحقوق الإنسان مبني على أساس تقرير مرجعي حول مصر معد للتقرير الإقليمي حول الحوكمة في إفريقيا، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، 2007.

²⁸³ المجلس القومي لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لعامي 2005 و2006: www.nchr.org.eg/index.php/en/publications/annual-reports

جدول 6:

أنواع انتهاكات حقوق الإنسان في سنة 2005 و 2006

2006		2005		نوع الانتهاك
النسبة	العدد	النسبة	العدد	
30.2	1762	28.35	1851	الحقوق المدنية والسياسية
38.5	2247	42.7	2787	الحقوق الاقتصادية والاجتماعية
16	938	5.04	329	الشؤون التشريعية
1.9	115	1.8	117	العلاقات الدولية
0.9	53	4.25	278	القضايا العامة
15.2	890	17.86	1166	خارج نطاق اختصاص المجلس
5.9	344			شكاوى متكررة
100	5826	100	6528	الإجمالي

المصدر: المجلس القومي لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لعامي 2005 و 2006

المساءلة

إن الرقابة على أداء النائب العام يحكمها القانون 46 لسنة 1972. ووفقاً للمادة 125 يشرف وزير العدل على النيابة العامة وجميع أعضائها. وليس من المطلوب مشاركة الجمهور في عمل النائب العام.²⁸⁴

أما بالنسبة للجنة الشكاوى التابعة للمجلس القومي لحقوق الإنسان فتخضع لإشراف مجلس الشورى بموجب المادة 1 من قانون 94 لسنة 2003 الخاص بإصدار المجلس القومي لحقوق الإنسان. وبموجب هذا القانون أيضاً، "يعد المجلس تقريراً سنوياً يشتمل على التوصيات التي يراها مناسبة؛ ويرفع تقريره إلى رئيس الجمهورية ورئيسي مجلسي الشعب والشورى".

- ويشارك الجمهور في عمل المجلس القومي لحقوق الإنسان من خلال التعاون الوثيق بين لجنة الشكاوى ومنظمات المجتمع المدني. وتشمل نقاط التعاون ما يلي:²⁸⁵
- الاستشارات المتبادلة والمستمرة وتبادل الخبرات، لاسيما من خلال المؤتمر السنوي العام الذي يعقده المجلس لمنظمات المجتمع المدني.
 - رفع الوعي بين الجمهور بما له من حقوق، وكذلك وسائل الدفاع عن تلك الحقوق في مواجهة أية انتهاكات لها.
 - التعاون و الرقابة على انتهاكات حقوق الإنسان.
 - إجراء برامج تدريبية لرجال الشرطة والقضاء، وذلك من أجل ترسيخ وعيهم بحقوق الإنسان.
 - تقديم المساعدة القانونية والخدمات الاستشارية في مواجهة انتهاكات حقوق الإنسان.

آليات النزاهة

لا تتوافر مدونات للأخلاق أو السلوك يخضع لها النائب العام، حيث تعتبر النيابة العامة من الناحية القانونية جزءاً من السلطة القضائية. ولذا يمكن القول بأن

²⁸⁴ التقدير القياسي لمنظمة النزاهة العالمية: مصر، 2008.

²⁸⁵ المجلس القومي لحقوق الإنسان، التقرير السنوي، موضوعات متنوعة.

مدونة السلوك والتدابير التأديبية التي يتم تطبيقها على العاملين بالقضاء هي التي يخضع لها أفراد النيابة العامة. تشرف وزارة العدل على التفتيش القضائي وحسن سير العمل. وتتكون لجنة التفتيش والتأديب من العاملين في مجال القضاء الذين تتم إعارتهم إلى وزارة العدل لهذا الغرض؛ فيقومون بتقديم توصياتهم إلى المجلس الأعلى للقضاء. الذي يعتبر جزءاً من السلطة القضائية، ويتولى بموجب قانون 46 لسنة 1972 تنظيم تضارب المصالح، بما يضمن الاستقلالية والكرامة والحياد السياسي الخ. علاوة على هذا يتعين على جميع العاملين بالسلطة القضائية عند تعيينهم تقديم «إقرار الذمة المالية» الذي يبين ما يمتلكونه من أصول هم وأزواجهم وأطفالهم القصر؛ ثم يداومون على تقديم إقرار جديد بشكل دوري مرة كل خمس سنوات. أما إذا دخلت اللجنة المعنية بفحص إقرارات الذمة المالية شكوكاً قوية بوجود كسب غير مشروع، تحيل اللجنة المستندات إلى الجهاز المختص للبدء في التحقيقات. وإذا أسفرت التحقيقات عن وجود حالة كسب غير مشروع يُحال الموضوع كله إلى المحكمة المختصة للمحاكمة.²⁸⁶ ولم يحدث أن ظهرت حالة من حالات الفساد أو الكسب غير المشروع فيما سبق. هناك انطباع عند العامة بأن النيابة العامة تعمل بأمانة ونزاهة.

إن القانون يخلو من أية نظم أو لوائح تنظم الحصول على هدايا أو منح مقدمة إلى أعضاء القضاء على المستوى القومي، باستثناء تقديم الإقرار الدوري للذمة المالية. ولا يوجد قيود على أعضاء القضاء على المستوى القومي بالنسبة إلى العمل بعد تركهم موقعهم، وكذلك القانون يمنعهم من كشف معلومات تعتبر سرا في وظيفتهم الرسمية السابقة. إن هذا ينطبق أيضاً على النيابة العامة.

بالنسبة للمجلس القومي لحقوق الإنسان، فالقانون 94 لسنة 2003 لا يحدد أحكاماً واضحة أو مباشرة تغطي هذا المجال. ولكن عند النظر إلى تكوين المجلس ولجنة الشكاوى التابعة له على وجه الخصوص يمكن الاستنتاج بأن المجلس به شخصيات عامة تشتهر بسمعتها الطيبة، وثقة المجتمع بها، واهتمامها الواسع بدعم حقوق الإنسان ومكافحة الفساد. وبشكل عملي لم تتضح أية قضايا فساد بين أعضاء المجلس أو أعضاء لجنة الشكاوى. ولم يحدد القانون أية أحكام تتعلق بشأن تضارب المصالح أو الهدايا؛ وليس لدى المجلس أية قواعد أو نظم تقيد التوظيف عقب انتهاء مدة الخدمة بالمجلس.

الشفافية

لا يقدم النائب العام تقارير متوفرة للعامة؛ ولكن بإمكانه الإعلان عن تقارير صحافية لمعالجة بعض الموضوعات العامة بعينها. وعلى مستوى التطبيق العملي، اتبعت الحكومة في العديد من الأحوال النصائح والقرارات الصادرة عن النائب العام. وبموجب مادة 61 و 62 من قانون الإجراءات الجنائية لا يمكن للجمهور الاطلاع على تقارير النيابة العامة، ولكن «الحالة الوحيدة التي يُسمح فيها بالاطلاع على تقارير النيابة هي القضايا التي يبطل فيها الاتهام. لكن على الجانب الآخر، وبموجب مادة 125 من قانون الإجراءات الجنائية، يُطلب من النيابة العامة السماح لمحامي الدفاع بالاطلاع على أوراق التحقيق وقرارات النيابة».²⁸⁷

²⁸⁶ مؤشر النزاهة العالمي: مصر 2008

²⁸⁷ نفس المصدر السابق

أما بالنسبة للمجلس القومي لحقوق الإنسان، فإنه ملتزم بإعداد التقرير السنوي الذي يتعلق بما يبذله من جهود وأنشطة علاوة على التوصيات التي يراها المجلس مناسبة لتعزيز حماية حقوق الإنسان في مصر. وهذا وفقاً للتقرير المنشور على موقع المجلس على شبكة الإنترنت.²⁸⁸ علاوة على هذا يوثق المجلس القومي لحقوق الإنسان معظم فعالياته وأنشطته بحيث يسهل الوصول إلى أخبارها عبر موقع المجلس على شبكة الإنترنت أو مكتبته.

قدم المجلس أول تقاريره التي تفحص أوضاع حقوق الإنسان في مصر سنة 2005، وورد في هذا التقرير قرابة الستين توصية فيما يتصل بحقوق الإنسان في مصر. وقد تبنت الحكومة ثلثي تلك التوصيات، ومن بينها: تدريس مادة حقوق الإنسان في المدارس والجامعات من أجل تعزيز الوعي بحقوق الإنسان، كما تبنت الحكومة توصية المجلس فيما يتعلق بتيسير وتبسيط إجراءات صرف المعاشات والمساعدات لضمان كرامة الإنسان و حماية الحقوق الإجتماعية و الاقتصادية، وتنظيم هجرة العمالة وسفرها من خلال عقد اتفاقيات تعاون ثنائية مع الدول المتلقية لتلك العمالة، وتعزيز حقوق المرأة، وتعزيز حقوق الطفل مع التركيز الخاص على الأطفال المعاقين، وتيسير توفير الحكومة للخدمات المقدمة للمواطنين في مناخ من الكرامة والاحترام. وإضافة لهذا أسس المجلس القومي لحقوق الإنسان خطة قومية رامية إلى تعزيز حقوق الإنسان في مصر، وتبنت وزارة الاقتصاد هذه الخطة، وتعمل في الوقت الحالي على دمج هذه الخطة مع الخطة الاقتصادية- الاجتماعية الخمسية القادمة (2007/2008 – 2011/2012).²⁸⁹

آليات الشكاوى/ الإنفاذ

يتخصص النائب العام في التحقيق والادعاء فيما يتعلق بجميع الجرائم حيث يمثل المجتمع في تحريك الدعوى في القضايا الجنائية وفي «متابعة مسارها داخل نظام المحاكم وصولاً إلى الحكم النهائي في شأنها».²⁹⁰ يعتبر نطاق اختصاصه اعم ويتكون من سلطة التحقيق والإدانة كما يغطي الجمهورية بأسرها في كافة الجرائم. كما يخول للنياحة العامة سلطة التفتيش على السجون وإعداد التقارير بشأن ظروف السجون. ويطلب من وزارة الداخلية تنفيذ جميع الملاحظات والمطالب التي تصدر عن أفراد فريق التفتيش من النياحة العامة.

«وعقب تلقي النائب العام تقريراً أو إخطاراً بالواقعة، أو تقريراً بالأدلة التي تم جمعها بخصوص قضية جرى التحقيق فيها، يتم البدء في إجراءات التقاضي في حالة توافر الأدلة الكافية التي تشير إلى احتمال الإدانة. ولكن في حالة خلو أوراق القضية من أدلة الإدانة، أو إذا كانت الأدلة غير كافية للحصول على إدانته، يتم استبعاد القضية أو اتخاذ قرار يبين انعدام الأساس الذي للبدء في إجراءات التقاضي».²⁹¹

²⁸⁸ www.nchr.org.eg

²⁸⁹ المجلس القومي لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الرابع، 2008؛ www.nchr.org.eg/index.php/en/publications/annual-reports والتقارير المرجعي حول مصر معد للتقرير الإقليمي حول الحوكمة في إفريقيا، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، 2007.

²⁹⁰ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الحوكمة في المنطقة العربية؛ تحديث مكاتب النياحة العامة العربية: مصر: ورقة حقائق، www.arab-niaba.org/english/countries/country.asp?cid=5

²⁹¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الحوكمة في المنطقة العربية، «هيكل مكتب النياحة العامة في مصر»، www.pogar.org/publications/judiciary/.../structure-egypt.pdf

يتم البدء في عملية التحقيق بتقرير يعده أحد أعضاء النيابة العامة؛ فيُسأل المتهم بشأن التهمة الموجهة له، وعلى عضو النيابة إنهاء التحقيق أولاً مع المتهم، ثم يتم استدعاء الشهود وسؤالهم. يمكن أن ينتهي التحقيق بإجراء التفتيش إذا دعت الضرورة لذلك.²⁹²

يمكن لأي شخص أن يتقدم بشكوى أمام النائب العام. ولكن الشكاوى المقدمة إلى النائب العام لا يمكن أن تكون مقدمة من مجهول، ويتمتع النائب العام بسلطة التحقيق على نطاق واسع، بما يجعله في غنى عن تلقي البلاغات عن الفساد. ومن الناحية العملية، يتلقى النائب العام تقدير المجتمع وثقته في مكافحة الفساد.

يمكن تسليم الشكاوى من خلال البريد، أو البريد الإلكتروني، أو الفاكس، أو بالحضور إلى المجلس. يجوز ألا تكون الشكاوى مؤيدة بجميع المستندات المطلوبة لإثبات موضوع الشكوى، وهذا الأمر مقبول في حالة الشكاوى من التعذيب، حيث يصعب تقديم الدليل الكافي على ما وقع. غير إن اللجنة لا تقبل الشكاوى من الأفراد الذين يرفضون الإفصاح عن أسمائهم وهويتهم. ويضمن المجلس للأفراد سرية المعلومات التي يفصحون عنها.

وبالنظر إلى التوصيات التي يقدمها المجلس وموقف الحكومة منها، يمكن الاستنتاج أن تلك العملية كان لها أثرها الفاعل، كما يتضح فيما يلي.

وقد كان هناك العديد من المنتديات التي تمكن من خلالها أعضاء المجلس والعديد من السلطات والهيئات الحكومية المختلفة من الاجتماع لمناقشة عددا من الموضوعات والقضايا التي تعتبر ذات أهمية في مجال تعزيز حقوق الإنسان في مصر. وشملت هذه على سبيل المثال إجراء ورش عمل لمناقشة البطالة والهجرة غير الشرعية مع ممثلين من الحكومة من وزارة القوى العاملة والهجرة ووزارة الخارجية.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

المجلس القومي لحقوق الإنسان يُنظر إليه باعتباره جهازاً رفيع المستوى في مجال مكافحة انتهاكات حقوق الإنسان التي يدخل بها عنصر الفساد. ولكن يظل نظام مراجعة توصيات المجلس الأعلى لحقوق الإنسان غير واضح تماماً، حيث إنه لا يتم تفصيله في قانون يحكم تنظيم مهام المجلس ووظائفه.

التوصيات

- التوصيل إلى قرار بشأن إنشاء كيان لأمين المظالم، أو التخلي عن تلك الفكرة تستند إلى تحليل الخبرات الدولية المتعددة. وهناك حاجة للاستفادة من تلك الجهود، وفتح نقاش موسع حول الهيكل وسلطات أمين المظالم، أخذاً في الاعتبار المقاومة التي يمكن أن تصدر عن هيئات أخرى قد تلعب بعضاً من تلك الأدوار.
- تعزيز استقلالية الجهات المشابهة لأمين المظالم، وحمايتها من الضغوط السياسية.
- تأسيس آلية واضحة لمتابعة تنفيذ التوصيات التي تصدر عن هيئات مشابهة لأمين المظالم، والتي تقدم إلى السلطات التنفيذية، أو آلية جهات أخرى تخضع للأجهزة المشابهة لأمين المظالم.

²⁹² www.arab-niaba.org/english/countries/country.asp?cid=5#course

١١.

أجهزة مكافحة
الفساد

الموارد / الهيكل

تتعدد الأجهزة المصممة للتعامل مع الفساد في القطاعين العام والخاص،²⁹³ بعض هذه الأجهزة لها اختصاص مباشر وضمني، والبعض الآخر يلعب دوراً تكميلياً. وتشمل قائمة أجهزة مكافحة الفساد في مصر ما يلي.²⁹⁴

هيئة الرقابة الإدارية²⁹⁵

تعتبر هذه الهيئة هي جهاز الرقابة في مصر المسلط لمكافحة الفساد²⁹⁶ وقد تأسست سنة 1964 بصفتها منظمة مستقلة تابعة لرئيس الوزراء بموجب قانون 54 لسنة 1964. تم تجميد أنشطتها سنة 1980، ثم أعيدت مرة أخرى سنة 1982. والهيئة مسؤولة عن اكتشاف ومكافحة الفساد في الحكومة، وقطاع الأعمال العام، والقطاع الخاص الذي يشارك في تنفيذ العمل العام من خلال ممارسة جميع أنواع الرقابة (المالية والإدارية والتقنية والجنائية، وهي أيضاً مسؤولة عن ضمان تنفيذ القوانين السارية، والنظم واللوائح النافذة.²⁹⁷ ولكن هذه الهيئة تعاني من عدد من أوجه القصور، فهي مثلاً تحتاج استصدار إذن رئاسي حتى تستطيع إلقاء القبض على مسؤول مشتبه به.²⁹⁸ كما تفتقر الهيئة إلى الاختصاص في التحقيق بشأن الاتهامات بالفساد ضد بعض الفئات من موظفي الدولة²⁹⁹. وتنفذ الهيئة مهامها من خلال أربعة قطاعات رقابية مركزية، وقطاعين إقليميين، وأربعة قطاعات مساعدة.³⁰⁰

الجهاز المركزي للمحاسبات

تمت مناقشته في عمود آخر منفصل.

هيئة النيابة الإدارية³⁰¹

تخضع لقانون 117 لسنة 1958، والذي يفوضها في متابعة جميع الموظفين الحكوميين والتحقيق معهم على جميع المستويات. ” ويدعم الهيئة عدد كبير من العاملين، وتتولى التحقيق في العديد من الجرائم الإدارية والمالية، كما أن لها سلطة تسليم مرتكبي الجرائم إلى المحاكم الجنائية. تقوم هيئة النيابة الإدارية أيضاً بآلية رفع التقارير الداخلية، حيث يمكن من خلالها للمسؤول الحكومي توجيه شكواه، أو رفع تقرير عن الفساد.“³⁰²

²⁹³ بوابة مكافحة الفساد في الأعمال، مبادرة مكافحة الفساد العام، تقرير مصر، صفحة الإنترنت:

www.business-anti-corruption.com/index.php?id=649.

²⁹⁴ التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة بعنوان «أولويات العمل وآلياته»، وزارة التنمية الإدارية ص 12، صفحة الإنترنت:

www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-7175AE7B4A52/1731/TIC-Report2-v32.pdf.

²⁹⁵ هيئة الرقابة الإدارية: www.rekaba.com/english/Chairman.html.

²⁹⁶ منظمة فريدم هاوس

www.freedomhouse.org/template.cfm?ccrcountry=154&ccrpage=37&edition=8&page=140§ion=84

²⁹⁷ المصدر السابق.

²⁹⁸ بوابة مكافحة الفساد في مجال الأعمال، الملف القطري لمصر، مبادرات مكافحة الفساد العامة:

www.business-anti-corruption.com/index.php?id=649

²⁹⁹ منظمة فريدم هاوس

www.freedomhouse.org/template.cfm?ccrcountry=154&ccrpage=37&edition=8&page=140§ion=84

³⁰⁰ هيئة الرقابة الإدارية: www.rekaba.com/english/Chairman.html.

³⁰¹ نفس المصدر السابق

³⁰² نفس المصدر السابق

الإدارة العامة لشرطة التحقيق في جرائم الأموال العامة

أصدرت وزارة الداخلية في 12 يونيو سنة 1933 قراراً بتأسيس مكتب معني «بمكافحة جرائم تزوير النقود» تابع لإدارة الأمن العام. وفي سنة 1963 تأسست وحدة معنية بمكافحة تهريب الأموال داخل هيكل هذا المكتب. وفي سنة 1965 صدر قرار وزاري لتغيير اسم المكتب إلى «شعبة مكافحة تزيف النقود والتدليس والتهرب الضريبي». وفي سنة 1972 رفع قرار وزاري آخر مستوى هذه الشعبة إلى إدارة باسم «إدارة مكافحة جرائم الأموال العامة»؛ ثم تأسست شعبة جديدة كجزء من الإدارة باسم «شعبة مكافحة جرائم الرشوة والابتزاز والتحقيق في الكسب غير المشروع»، في حين استمرت الإدارة في انتسابها إلى إدارة الأمن العام. وفي سنة 1979 انتسبت هذه الإدارة إلى قطاع الأمن الاقتصادي، إلى أن صدر المرسوم الرئاسي سنة 1984 بإنشاء «الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة». وفي سنة 1985 صدر القرار الوزاري رقم 167 بتنظيم الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة.³⁰³

تخضع الإدارة العامة إلى قانون 61 لسنة 1964 بإصدار قانون سلطة الشرطة.³⁰⁴ وهي مسؤولة عن عدد من المهام المعنية بمواكبة التطورات في مجال مكافحة الجرائم الاقتصادية التقليدية والحديثة. ومع أنه هناك مجال لتحسين الجهود المبذولة من قبل الإدارة، فهي تسعى جاهدة لكي تحول دون التأثير السلبي لتلك الجرائم على مناخ الاستثمار. فالهدف الذي وضعتة الدولة من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وجذب الاستثمارات الدولية لم يتحقق بعد، بيد أن تلك الجهود التي تقوم بها الإدارة تسير في طريق تحقيق ذلك الهدف.³⁰⁵

جهاز الكسب غير المشروع³⁰⁶

تأسس الجهاز بموجب قانون 11 لسنة 1968 والخاضع لقانون 95 لسنة 1980 بشأن حماية الوالي.³⁰⁷ ولها سلطة التحقيق في الدخول غير المشروع المشتبه به. يطلب من المسؤولين الإفصاح عن ممتلكاتهم وممتلكات أزواجهم وأطفالهم عند تقلدهم أي منصب. ويتلقى الجهاز التقارير التي تتصل بالفساد من الجمهور، ومن موظفي القطاعين العام والخاص. ولكن الجهاز لا يحقق في قضايا الفساد، بل يمررها إلى سلطات التحقيق. وفي حالة عدم عثور سلطات التحقيق على أدلة كافية لدعم الاتهامات، فإن قانون 2 لسنة 1977 يفرض عقوبات على الأشخاص الذين يبلغون عن جرائم فساد كذبا، أو بنوايا سيئة. وفي القضايا التي يثبت فيها تزوير إقرارات الذمة المالية، يحول الجهاز القضية إلى المحاكم الجنائية المختصة.³⁰⁸

الوحدة المصرية لمكافحة غسل الأموال³⁰⁹

الوحدة المصرية لمكافحة غسل الأموال هي وحدة الاستخبارات المالية المصرية المسؤولة

³⁰³ www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/historicaldevelopment/

³⁰⁴ التقرير الثاني الصادر عن لجنة الشفافية والنزاهة: «أولويات العمل وآلياته» وزارة التنمية الإدارية www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-7175AE7B4A52/1731/TIC-Report2-v32.pdf.

³⁰⁵ التحقيق في جرائم الأموال العامة ومهام الإدارة العامة:

www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/generaldepartment/

³⁰⁶ www.business-anti-corruption.com/index.php?id=649

³⁰⁷ التقرير الثاني الصادر عن لجنة الشفافية والنزاهة: 4C7F-A315-7175AE7B4A52/1731/TIC-Report2-v32.pdf

³⁰⁸ بوابة مكافحة الفساد في الأعمال، مبادرة مكافحة الفساد العام، تقرير مصر، صفحة الإنترنت:

www.business-anti-corruption.com/index.php?id=649

³⁰⁹ موقع وحدة مكافحة غسل الأموال على شبكة الإنترنت: mlcu.org.eg/index-english.htm

عن مكافحة غسل الأموال وتمويل العمليات الإرهابية في مصر. تأسست هذه الوحدة سنة 2002 بموجب قانون 80 لسنة 2002. ومهمتها الرئيسية تتمثل في تحسين نظم مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال المؤسسات المالية في مصر، بغرض منع استخدامها في التعامل بالمتحصلات الواردة من العمليات الإجرامية، أو في تمويل الأعمال الإرهابية. تعتبر الوحدة مسؤولة عن تلقي وتحليل ونشر الإفصاحات المالية للسلطات المختصة. وتتلقى وحدة مكافحة غسل الأموال من المؤسسات المالية تقارير بشأن العمليات المريبة، وتتولى جميع الفحوصات والتحقيقات الضرورية بالتنسيق مع السلطات المختصة.³¹⁰

النيابة العامة

تعتبر النيابة العامة هي الوكيل العام أمام المحاكم الجنائية، ولها الحق في التقاضي في الجرائم الجنائية. وقد حصلت النيابة على هذا الحق بموجب التشريع المصري المتصل بتحريك الدعوى، حتى لو تخطى المدعي عن حقه في ذلك.³¹¹

آليات وزارة المالية

تتكون تلك الآليات من بعض القوانين التي تنظم أنشطة قطاع الأعمال العام، ومن بينها:³¹²

- هيئة الخدمات الحكومية، قانون 89 لسنة 1998 بشأن تنظيم العطاءات والمزادات، والقرار الرئاسي رقم 2126 لسنة 1971.
- التفقيش المالي والإداري: قانون 127 لسنة 1981 بشأن حسابات الحكومة، وقانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن موازنة الدولة.
- المراقب المالي: قانون 53 لسنة 1973 بشأن موازنة الدولة وقانون 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبات الحكومية.

المجلس القومي لحقوق الإنسان³¹³

- تأسس المجلس في 19 يونيو سنة 2003 بموجب قانون 94 لسنة 2003. ويهدف المجلس إلى تعزيز وتطوير حقوق الإنسان، وتدعيم قيمها، ونشر الوعي بهذه الحقوق مع ضمان ممارستها. يعمل المجلس باستقلالية في ممارسة مهامه وأنشطته واختصاصاته. وينظر إليه باعتباره أداة رامية إلى تعزيز الديمقراطية، وضمان الحريات العامة، وحماية حقوق الإنسان،³¹⁴ ويهدف إلى ما يلي:
- حماية الحقوق المصرية في الداخل، وتعزيز صورة مصر في الخارج من خلال السعي إلى القضاء على جميع التشريعات المقيدة للحريات.
 - التعاون مع المنظمات الحقوقية غير الحكومية في مصر.³¹⁵

أما بالنسبة للهيئات ذات الأدوار المكملة في مكافحة الفساد، فمن بينها جهاز حماية المستهلك، وجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية.

³¹⁰ نفس المصدر السابق

³¹¹ الهيئة المصرية العامة للاستعلامات:

www.sis.gov.eg/En/Politics/Judiciary/Prosecution/041008000000000001.htm.

³¹² التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة، «أولويات العمل وآلياته»، الصادر عن وزارة التنمية الإدارية ص. 63، على الإنترنت: www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-7175AE7B4A52/1731/TIC—Report2—v32.pdf

³¹³ المجلس القومي لحقوق الإنسان: www.nchr.org.eg/en/home.asp

³¹⁴ الهيئة المصرية العامة للاستعلامات: www2.sis.gov.eg/En/Politics/HRights/041200000000000001.htm

³¹⁵ نفس المصدر السابق

إضافة لتلك الأجهزة يتوافر عدد من الأجهزة التنظيمية التي تشمل الهيئة القومية لتنظيم الاتصالات، الجهاز المصري لمرق الكهرياء وتنظيم حماية المستهلك. كما يتوافر عدد من الآليات التي تطبقها الوزارات مثل آليات وزارة الصحة التي تتركز في الأساس على الرقابة على الصحة والمعايير،³¹⁶ وآليات وزارة التجارة والصناعة التي تتركز في الأساس على الرقابة الصناعية والمعايير والغش التجاري³¹⁷ وآليات وزارة الإسكان التي تشمل هيئة التفتيش الفني على الأبنية³¹⁸ التي تأسست بموجب المرسوم الرئاسي رقم 29 لسنة 1993 والتابعة لمركز البحوث القومي للإسكان والبناء، وتتولى التفتيش والرقابة والمتابعة على كافة الجهات الإدارية المسؤولة عن التخطيط والتنظيم بالوحدات المحلية في جميع أنحاء الجمهورية.³¹⁹

تحصل الهيئات المعنية بمكافحة الفساد، مثلها مثل كافة الهيئات الخدمية المدنية، على تمويل منتظم من الحكومة. فعلى سبيل المثال يحصل الجهاز المركزي للمحاسبات على جميع موارده من الميزانية القومية، ولا يقبل أية منح أو هبات. أما بالنسبة لعملية وضع الميزانيات التي تتبعها أجهزة مكافحة الفساد، فإنها تقدم ميزانية أولية إلى الحكومة ثم تتولى الحكومة تخصيص تلك الأموال وفقاً لتوافرها ووفقاً للأولويات.

أدوار المؤسسة / القطاع كأحد أعمدة نظام النزاهة الوطنية

كما يتضح مما سبق، يتوافر عدد من الأجهزة المتعددة التي تم تصميمها بغرض التعامل مع الفساد في القطاع العام والخاص؛ البعض منها أجهزة حكومية لمكافحة الفساد تابعة لبعض الوزارات، في حين تتسم بعض الأجهزة الأخرى بطبيعة مستقلة و/أو غير مرتبطة بالحكومة. علاوة على هذا يتزايد عدد الجمعيات الخاصة والغير حكومية التي تستهدف دعم الشفافية ومكافحة الفساد.³²⁰

تهتم بعض أجهزة مكافحة الفساد بالإشراف على القطاع العام، بما في ذلك الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، الذي يتمتع بسلطة متابعة الموظفين الحكوميين بجميع الوزارات والأجهزة وعلى جميع المستويات، وشرطة الإدارة العامة للتحقيق في جرائم الأموال العامة التابعة لوزارة الداخلية، والمعنية بمحاربة ومكافحة جميع أنواع الجرائم الاقتصادية التقليدية والحديثة.

تعنى بعض المنظمات الأخرى بالقطاع الخاص؛ بما في ذلك هيئة التفتيش الفني على الأبنية، وهيئة سوق المال، والهيئة المصرية للرقابة على التأمين. وقد تم دمج هيئة سوق المال والهيئة المصرية للرقابة على التأمين سنة 2009، ليدخلا تحت نطاق اختصاص الهيئة العامة للرقابة المالية التي بدأت عملها في الأول من يوليو 2009.

تعتبر العديد من مؤسسات مكافحة الفساد في مصر جزءاً من أو تابعة لهياكل حكومية، ويمكن أن يسهم هذا سلبياً بشكل غير مباشر في استقلاليتها. ولكن القانون يمنح معظم هذه الجهات بعض المزايا التي تضمن استقلالها.

³¹⁶ وزارة التنمية الإدارية، لجنة الشفافية والنزاهة، «أولويات العمل وآلياته»، الجزء الثاني، 2008

³¹⁷ نفس المصدر السابق

³¹⁸ الهيئة الفنية للتفتيش على الأبنية: www.housing-utility.gov.eg/english/taftesh.asp

³¹⁹ نفس المصدر السابق.

³²⁰ وزارة الدولة للتنمية الإدارية (2008)، موجز تنفيذي للتقرير الثنائي لجنة الشفافية والنزاهة، «أولويات العمل وآلياته»، www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-7175AE7B4A52/1746/ExecutiveSummary2ndTICreportenglish2.pdf

بموجب قانون 54 لسنة 1964 تتمتع أجهزة مكافحة الفساد بالسلطات

التالية:³²¹

- دراسة وكشف أسباب الإهمال في العمل والإنتاج، مع اقتراح وسائل لتجنبها، وضمان ملائمة القوانين السارية للأهداف.
- متابعة تنفيذ القوانين والقرارات واللوائح.
- الكشف عن العيوب في النظم الإدارية والفنية والمالية.
- اكتشاف ومنع الانتهاكات الإدارية والمالية والميل إلى إساءة استغلال السلطة.
- فحص ونشر التقارير الإعلامية المتعلقة بالقصور في العمل، أو إساءة استغلال السلطة.
- التحقيق في جرائم الاموال العامة التي يرتكبها الموظفون الحكوميون.
- فحص شكاوى المواطنين.
- فحص المترشحين للمناصب الإدارية العليا أو المرشحين للأوسمة.
- رفع التقارير إلى رئيس الوزراء.

وبموجب قانون 92 لسنة 1975 تخول السلطة لهيئة الرقابة الإدارية في التحقيق وفي فحص الإفصاح المالي للموظفين العموميين في حالة الشك في الكسب غير المشروع، ولكن مع رفع تلك الشكوك إلى إدارة الكسب غير المشروع لتتولى عملها في هذا الصدد.³²²

وبشكل عام تتمتع أجهزة مكافحة الفساد (الحكومية) بسلطة الضبطية القضائية، ولها سلطة البدء في التحقيقات. ولكن في هذه الحالة يتعين عليها أولاً الحصول على موافقة الرئيس، أو الأجهزة التنفيذية التي تتبعها. وعلى المستوى العملي، يمكن أن تعتبر تبعية تلك الأجهزة إلى السلطة التنفيذية نقطة ضعف تحد من فعاليتها في مكافحة الفساد.

وبالنسبة للعاملين في أجهزة مكافحة الفساد، فعادة ما تنجح الأجهزة في اختيار المهنيين المحترفين منهم، المعدين جيداً للقيام بأعمالهم، والذين يتمتعون بسمعة طيبة. ويتلقى هؤلاء العاملين دورات تدريبية بصفة منتظمة.³²³

تحصل أجهزة مكافحة الفساد التابعة للحكومة والوزارات المختلفة على تمويل منتظم من الحكومة، ولكنها مسؤولة عن إدارة ميزانيتها.

كما أن معظم أجهزة مكافحة الفساد التابعة للحكومة تعمل في مجال التحقيقات، ولكنها لا تقوم بعمل المنع، أو التثقيف، أو رفع الوعي، أو الادعاء.

تحظى أجهزة مكافحة الفساد بتقدير الجمهور للعمل الذي تقوم به نتيجة لزيادة عدد قضايا الفساد التي تعاملت معها تلك الأجهزة،³²⁴ وعلاوة على ذلك فإن الحيادية في رفع استنتاجاتها تضيف إلى مصداقية تلك الأجهزة.

³²¹ www.rekaba.com/english/chairman.html

³²² نفس المصدر السابق.

³²³ المعيار القياسي لمنظمة النزاهة العالمية: مصر، 2008.

³²⁴ تأكد هذا الرأي من خلال مجموعات النقاش البؤرية التي تمت في القاهرة في يونيو 2009.

المساءلة

تتوافر العديد من القوانين التي تحكم عمل أجهزة مكافحة الفساد، ومن بينها قانون 117 لسنة 1958 الذي تأسست بموجبه هيئة النيابة الإدارية بصفتها هيئة مسؤولة عن المتابعة والتحقيق. وقانون 54 لسنة 1975 وقانون 92 لسنة 1975 بشأن إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية، وقانون 46 لسنة 1972 لتنظيم السلطة القضائية. كما أن المسؤولين بأجهزة مكافحة الفساد تتم معاملتهم بصفتهم موظفين عموميين، كما يخضعون لأحكام قانون العاملين المدنيين بالحكومة رقم 47 لسنة 1978.

وتجدر الإشارة إلى أن أجهزة مكافحة الفساد المسؤولة عن متابعة الموظفين الحكوميين لديها في تنظيمها الداخلي عناصر للرقابة لمتابعة السلوك الأخلاقي و سلوكيات لموظفيها. فعلى سبيل المثال أسست هيئة الرقابة الإدارية عدداً من النظم الداخلية والتدابير التي يمكن من خلالها متابعة الأنشطة وأداء موظفيها بشكل سليم.³²⁵ علاوة على هذا تشرف أجهزة مكافحة الفساد على بعضها البعض. فعلى سبيل المثال يشرف الجهاز المركزي للمحاسبات على أموال أجهزة مكافحة الفساد الأخرى مثل هيئة الرقابة الإدارية و جهاز النيابة الإدارية وغيرها، وله حق الاطلاع الكامل على سجلاتها وحساباتها ومستنداتها. علاوة على ذلك، ففي حالة إدانة أي مسؤول يعمل بأي من تلك الأجهزة بجريمة فساد فإن النيابة الإدارية تجري التحقيقات الملزمة، ولها سلطة تقديم المجرمين للمحاكمة أمام المحاكم الجنائية.

وفي القانون تعتبر هيئة الرقابة الإدارية منظمة مستقلة تابعة لرئيس الوزراء الذي ترفع تقاريرها له. كما أنه بموجب قانون 54 لسنة 1964 يتمتع أفراد هيئة الرقابة الإدارية بسلطة رفع التقارير إلى رئيس الوزراء، والوزراء، والمحافظين، مرفقة بأية دراسات، أو معلومات، أو بيانات، مع تقديم التقارير التي تشمل نتائج الدراسات والمقترحات العلاجية إلى المسؤولين الآنف ذكرهم.³²⁶ ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات مؤسسة محاسبية مستقلة تابعة للرئيس، ولكنها ترفع تقاريرها المحاسبية إلى مجلس الشعب. علاوة على ذلك تعتبر النيابة الإدارية سلطة حكومية تتبع وزير العدل، توكل إليها مهمة مكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية، وهي مخولة بتقديم الموظفين المدنيين إلى المحاكم الجنائية. ولأعضاء تلك الهيئات سلطة الضبطية القضائية.³²⁷

لا يرفع النائب العام تقاريره إلى جهاز بعينه، ولكنه عضو من أعضاء الجهاز القضائي، والمجلس القضائي الأعلى الذي يتمتع بسلطة تعيين، وترقية، ونقل، وتفويض، وإعارة القضاة والنواب العموميين. ويتم تعيينه من بين رؤساء محاكم الاستئناف، وقضاة محكمة النقض، أو من بين المحامين الأول بمكتب المحامي العام، وذلك بموجب قرار يصدره رئيس الجمهورية. ولوزير العدل سلطة الإشراف الإداري على النيابة العامة.³²⁸ وتعتبر النيابة العامة الرابط بين الفرعين القضائي والتنفيذي؛ «لذا يتمتع أعضاء النيابة العامة بوضعية قانونية خاصة. فهم من بين أفراد الهيئة القضائية، ولكن دون أن يكونوا قضاة. وعلى الرغم من أنهم من الجهاز التنفيذي، فإنهم ليسوا موظفين إداريين».³²⁹

³²⁵ www.mafhoum.com/press4/128S64.pdf

³²⁶ هيئة الرقابة الإدارية: www.rekaba.com/english/chairman.html

³²⁷ تقرير النزاهة العالمي، تقييم 2007، حالة مصر: report-globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

³²⁸ برنامج الحوكمة في المنطقة العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هيكل مكتب النيابة العامة في مصر؛

www.pogar.org/publications/judiciary/prosecution/structure-egypt.pdf

³²⁹ تقرير النزاهة العالمي، تقييم 2007، حالة مصر: report-globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

وعلى المستوى التطبيقي يتم رفع التقارير، وتقوم أجهزة مكافحة الفساد بتسليم تقاريرها على أساس منتظم. فعلى سبيل المثال يرفع الجهاز المركزي للمحاسبات تقاريره في نهاية كل شهر مارس إلى مجلس الشعب، ويحظى تقديم التقرير، وما يتصل به من نقاش، بتغطية إعلامية واسعة.

وبشكل عام، ليس من المطلوب استشارة الرأي العام في عمل أجهزة مكافحة الفساد. كما أن النائب العام غير مطالب بإتاحة تقاريره إلى الجمهور. ولكن في بعض الأحيان بإمكانه إصدار بيانات صحفية لتوضيح بعض الآراء العامة. إلا أنه له الحق والسلطة حظر نشر أية معلومات بشأن موضوع بعينه. إضافة إلى أنه لا يمكن للمواطنين الوصول إلى تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات التي تُرفع فقط إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية.³³⁰

ولكن الشكاوى تعتبر هي لمشاركة وسيلة الجمهور في أنشطة أجهزة مكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال تحقق هيئة الرقابة الإدارية في شكاوى المواطنين المتصلة بانتهاكات القانون، أو الإهمال في أداء مهام الوظيفة، كما تفحص المقالات التي تنشرها الصحف فيما يتعلق بالشكاوى ذات الصلة بإساءة استغلال السلطة والإهمال وسوء الإدارة، ويتم إخطار المتقدم بالشكاوى بنتائج الفحص فيما بعد.³³¹ يتلقى الجهاز المركزي للمحاسبات الشكاوى المقدمة من الموظفين العاملين بالجهات العامة التي تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات ويقوم بفحصها. علاوة على هذا يُطلب من النيابة الإدارية التحقيق في الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون، وتتعلق بالزيادة غير المبررة وغير المعقولة في ثروة فرد ما. كما يمكن أن تحصل على دعم من النيابة الإدارية للتحقيق في هذه الشكاوى.³³²

وعلى المستوى العملي أثبتت أجهزة مكافحة الفساد فعاليتها في لعب الدور المنوط بها في مكافحة الفساد. ولكن بغض النظر عن فعالية تلك المؤسسات، فإنها لا تزال تعاني من بعض نقاط الضعف فيما يتصل باستقلالياتها، كما كان الحال وقت كبح دور الجهاز المركزي للمحاسبات في برنامج الخصخصة استناداً إلى أن الحصول على إذن رئاسي مطلب ضروري للشروع في اتخاذ فعاليات قضائية ضد مسؤولي الحكومة؛ وأخيراً ولكن ليس آخراً، فإن ميزانية تلك المؤسسات وسلطاتها تقرير من قبل الحكومة.³³³ لذا يمكن القول بأن أهم نقاط الضعف التي تعاني منها أجهزة مكافحة الفساد تتمثل في تبعيتها للفرع التنفيذي.

ومن الأمثلة الدالة على نجاح النائب العام في عمله بصفته جهازاً لمكافحة الفساد كان دوره الأساسي في العديد من القضايا الهامة التي لفتت انتباه الرأي العام، والتي اتصلت بصورة أو بأخرى بأشخاص ذو أهمية كبيرة و ذو علاقات واسعة. فعلى سبيل المثال فإن النائب العام أعاد فتح قضية هامة، ألا وهي قضية عبارة السلام 98 التي غرقت سنة 2006 بمن كانوا على متنها، والذين بلغ عددهم 1000 راكب معظمهم من المصريين العاملين بالملكة العربية السعودية. وكانت تلك الكارثة من أشد الكوارث فداحة في تاريخ الحوادث البحرية الحديث. وقد تم اتهام مالك السفينة بمسؤوليته عن

³³⁰ تقرير النزاهة العالمي، تقييم 2007، حالة مصر: report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf.

³³¹ هيئة الرقابة الإدارية: www.rekaba.com/english/Chairman.html.

³³² تقرير النزاهة العالمي، تقييم 2007، حالة مصر: report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf.

³³³ مصريون ضد الفساد، تقرير ظل برلماني: www.nadafa.org/en/index.php?subaction=showfull&id=1200039600&archive=&start—from=&ucat=1&cstart=12

الكارثة. وكان هذا نتيجة لافتقار العبارة للعديد من إجراءات الأمن والسلامة، علاوة على انتهاك حظر إبحارها لمسافة تزيد على 20 ميل بحري. وقد جذبت القضية اهتمام الرأي العام، إذ مثلت أزمة هائلة حصدت المئات من الأرواح. وكذلك لأن مالك العبارة رجل أعمال وله العديد من الصلات مع كبرى الشخصيات علاوة على كونه أحد أعضاء مجلس الشعب والحزب الحاكم. «أجرى النائب العام تحقيقاً اتهم فيه مالك العبارة بالإهمال الجسيم، وبتحميل السفينة بعدد كبير من الركاب»³³⁴ وفي أغسطس 2008 أصدرت محكمة جناح سفاجا حكماً بتبرئة مالك العبارة السلام 98 من الاتهام بالتسبب في مقتل الركاب سنة 2006. ولكن التقارير الصحفية عكست رد الفعل الغاضب من جانب الرأي العام تجاه الحكم.³³⁵ «ولكن النائب العام أعاد فتح القضية أمام محكمة الاستئناف. طالب النائب العام بإعادة المحاكمة نتيجة للتلاعب في السجلات والفساد في التحقيقات علاوة على العيوب في التوثيق والاستنتاجات التعسفية»³³⁶. تم إعادة فتح القضية وحُكم على مالك العبارة بالسجن لسبع سنوات؛ وعلى الرغم من هروبه إلى المملكة المتحدة، بذل النائب العام جهوداً جادة من أجل إعادته إلى مصر.³³⁷ ومن القضايا الأخرى التي لعب فيها النائب العام دوراً هاماً في الدفاع عن مصالح المجتمع في مواجهة الفساد كانت شحنة القمح المشكوك في أمرها التي استوردتها السلطات المصرية مؤخراً. حيث ثار هذا الجدل بسبب الشكاوى القائلة بأن القمح غير صالح للاستهلاك الآدمي قد دخل البلاد دون الموافقات لشروط الرقابة على الجودة. استوردت الشحنة شركة تابعة للقطاع الخاص لصالح الهيئة العامة للسلع التموينية، وهي المشتري الأساسي للقمح التابع للحكومة. أمر النائب العام بفحص القمح المستورد بأكمله للتأكد من مطابقته مع مواصفات الجودة.³³⁸ وعقب ذلك تم اتخاذ قرار بإعادة الشحنة غير المطابقة مع حظر دخولها السوق المصرية. وإضافة إلى هذا حث النائب العام الشركة المستوردة على رد تكلفة الشحنة التي كانت الهيئة قد دفعتها إلى الشركة.³³⁹

آليات النزاهة

بشكل عام تخضع أجهزة مكافحة الفساد لقواعد صارمة. كما أن لها قواعد تحكم تضارب المصالح، والحصول على الهدايا والمنح كتلك التي يخضع لها موظفي الحكومة ولكنها أكثر صرامة. ويخضع الموظفون الجدد للمتابعة الحثيثة لمدة سنة كاملة قبل تخصيصهم في مناصبهم.³⁴⁰

وفي نطاق الواقع العملي، يقع الاختيار على موظفي أجهزة مكافحة الفساد وفقاً لمعايير مهنية محددة، توافر السمعة الطيبة، والنزاهة، والحيادية، والكفاءة، هي

³³⁴ «الإهمال أغرق السلام 98»، جريدة الأهرام ويكلي 6-12 يوليو 2006، عدد 802
weekly-ahram.org.eg/2006/802/eg4.htm

³³⁵ "Dash for freedom", AlAhram Weekly, 13 August 2008, Issue No. 909,
accessed weekly-ahram.org.eg/2008/909/pr1.htm

³³⁶ "Lawyers blame ferry verdict on referral to misdemeanors court", Daily News Egypt, 8/3/2008,
accessed www.dailystaregypt.com/printerfriendly.aspx?ArticleID=15492

³³⁷ جريدة الأسبوع 12 يونيو 2009
www.id3m.com/D3M/View.php?image=p08-019-12062009.jpg&Number=1&ID=280277

³³⁸ Against the grain, AlAhram Weekly, 21-27 May 2009, Issue No. 948,
accessed weekly-ahram.org.eg/2009.htm

³³⁹ جريدة الأسبوع 12 يونيو 2009
www.id3m.com/D3M/View.php?image=p08-019-12062009.jpg&Number=1&ID=280277

³⁴⁰ التقدير القياسي لمنظمة النزاهة العالمية: مصر، 2008.

شروط مسبقة و مهمة بالنسبة للعاملين الجدد.³⁴¹

ينص قانون 47 لسنة 1978 بشأن تنظيم الموظفين العموميين على القواعد ذات الصلة بتضارب المصالح فضلاً عن القواعد المتعلقة بقبول الهدايا. وتؤكد المادة 77 من القانون على مبدأ تضارب المصالح بصفته قاعدة قانونية لا بد من تطبيقها على الوظائف الحكومية المختلفة و مستوياتها المختلفة؛ كما تحظر المادة 77 لقانون 47/1978 يحظر على الموظفين العموميين قبول الهدايا والضيافة، المكافآت و أخذ العمولات والقروض مقابل القيام بمهامهم وواجباتهم المنوطة بهم بموجب وظائفهم. علاوة على هذا يحث جميع العاملين في أجهزة مكافحة الفساد بموجب قانون 11 لسنة 1968 بشأن الكسب غير المشروع، والمعدل بقانون 2 لسنة 1977، ملء نماذج إقرار الذمة المالية لبيان ممتلكاتهم وممتلكات أزواجهم وأطفالهم.

الشفافية

لا يقضي القانون على أجهزة مكافحة الفساد نشر تقاريرها. وعلى المستوى العملي يتم رفع تقارير أجهزة مكافحة الفساد إلى رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء، أو النائب العام، ولا يتم نشرها للجمهور.³⁴² فعلى سبيل المثال يسلم الجهاز المركزي للمحاسبة تقاريره إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية. وعلاوة على ذلك، فالنائب العام وفقاً لمادتي 61 و 52 من قانون الإجراءات الجنائية ليس مطالباً بإتاحة تقاريره إلى الجمهور، ولكنه في بعض الأحيان يكون ممكناً منه إصدار بعض البيانات الصحفية لتوضيح أحد قضايا الرأي العام.³⁴³

آليات الشكاوى / الإنفاذ

معظم الجهات الحكومية المعنية بمكافحة الفساد تتمتع بالعديد من السلطات التي تتجاوز التبليغ عن الفساد، وتولي التحقيقات ورفع قضايا الفساد إلى المحاكم المختصة. وعلى المستوى العملي، يظل تقرير الجهاز المركزي للمحاسبة بشأن أداء الحكومة والموازنة أكثر الأدوات تأثيراً، في حين يتقدم الجمهور بالشكاوى إلى النائب العام الذي يتلقى التقدير والثقة من المجتمع لمحاربتة الفساد.

عملياً، فإن الشكاوى التي يتقدم الجمهور بها لا تتوافر لها الحماية بالقدر الكافي، حيث إن قانون 2 لسنة 1977، بتأسيس أجهزة الكسب غير المشروع، يفرض العقوبات على الأشخاص الذين يبلغون عن الفساد ويثبت سوء كذبهم أو سوء نيتهم، سواء أسفرت تلك المعلومات عن إجراءات قانونية أم لا.³⁴⁴

لا تتوافر الأحكام الخاصة التي تتعلق بالإبلاغ عن المخالفات. ولكن بشكل عام تخضع أجهزة مكافحة الفساد لنظم صارمة ومدونات سلوك لا بد من اتباعها. كما أن لها نظاماً تأديبياً ورقابة داخلية على أعضائها.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

³⁴¹ نفس المصدر السابق.

³⁴² تقرير النزاهة العالمي، تقييم 2007، مصر: report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

³⁴³ المرجع السابق.

³⁴⁴ التقدير القياسي لمنظمة النزاهة العالمية: مصر، 2008.

لأجهزة مكافحة الفساد في مصر علاقات قوية برئيس الجمهورية، والجهاز التشريعي والتنفيذي، كل حسب انتمائه وتسلسله في رفع التقارير. لكن على الجانب الآخر، يتزايد عدد الجمعيات الخاصة والمنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجال النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في مصر.

نظراً لأن حملة مكافحة الفساد في مصر تقع تحت لواء الحكومة، وبسبب عدم سعيها للحصول على لأبة مشاركة في المنظمات غير الحكومية، أو منظمات المجتمع المدني، وضعت الحكومة نفسها في مواجهة النقد القائل بأنها تخضع للتدخل السياسي.³⁴⁵

التوصيات

- حماية أجهزة مكافحة الفساد من التدخل السياسي، وذلك من خلال تعزيز استقلالها وضمان عدم التدخل السياسي في قراراتها كما هو الحال في العديد من الحالات. ومن بين المقترحات أن يأتي تعيين النائب العام من داخل الفرع القضائي؛ حيث إن هذا من شأنه دعم استقلالية النائب العام، ومن ثم زيادة فعالية دوره في مكافحة الفساد.
- تعزيز شفافية النتائج التي تتوصل إليها أجهزة مكافحة الفساد وتقاريرها من خلال إتاحتها للجمهور عقب الانتهاء من التحقيقات.
- تأسيس آلية فعالة للإبلاغ عن المخالفات ومتابعة التحقيقات التي تجريها أجهزة مكافحة الفساد، والقرارات التي تصدرها بمزيد من الشفافية من أجل الجمهور العام.

³⁴⁵ مجموعة نقاش يومية في القاهرة يونيو 2009.

١٢.

الإعلام

الموارد / الهيكل:

وسيلة الإعلام الرئيسية في مصر تتمثل في اتحاد الإذاعة والتلفزيون المصري؛ ويظل التلفزيون من أكثر الوسائل شيوعاً بين المصريين، وتتزايد أعداد المشاهدين باطراد. علاوة على ذلك، ووفقاً لموقع البي البي سي نيوز، يستمع ثلثا الشعب المصري إلى الإذاعة أيضاً بشكل يومي، حيث البرامج الدينية والإخبارية هي الأكثر شيوعاً بين المستمعين.³⁴⁶ كما أن عدد الصحف في مصر قد زاد إلى أكثر من 500 جريدة في سنة 2005،³⁴⁷ معظمها مستقلة (بمعنى أنها غير مملوكة للدولة، ولكنها تشمل الصحف الحزبية والمحلية والمنشورة داخل مصر وخارجها).³⁴⁸

أُتاح إطلاق أول قمر صناعي مصري (نايل سات 101) في سنة 1998 تأسيس العديد من القنوات التلفزيونية المتخصصة، علاوة على القناة الفضائية المصرية ونايل تي في. كل تلك القنوات مملوكة للدولة. علاوة على هذا سمح بإطلاق عدد من القنوات الخاصة التي يصل إجمالي عددها إلى 25 قناة.

إن القانون 96 لسنة 1996 المنظم للصحافة يحظر على الأفراد امتلاك شركة نشر أو توزيع الصحف. وهذا يتنافى مع المادة 209 من الدستور المتعلقة بحرية إصدار الصحف وحق الأفراد والمنشآت في امتلاكها. كما يضع هذا القانون القيود على إصدار المنشآت للصحف، ويمنح حق امتلاك الصحف إلى الشركات التي لا يقل رأس مالها عن مليون جنيه مصري (180,000 دولار أمريكي). وعقب هذه الإجراءات مطولة، على الكيان الذي يطلب ترخيصاً أن يحصل على ترخيص من المجلس الأعلى للصحافة أولاً. علاوة على هذا، فوفقاً للقانون 13 لسنة 1979 (المعدل بقانون 223 لسنة 1989) تحتكر الدولة شبكات الإذاعة والتلفزيون، ويحظر تملك الأفراد لكيانات الإذاعة والتلفزيون باستثناء عدد محدود من الشركات التي يدعمها رأس المال الكبير.

لا يتوافر ضمان للأمن الاقتصادي للصحفيين في مصر، حيث تعتبر مرتباتهم متدنية. حيث يتراوح متوسط المرتبات السنوي من 100 إلى 600 دولار أمريكي، في حين يمكن أن تصل رواتب الصحفيين المشهورين إلى 4000 دولار أمريكي.³⁴⁹ ونتيجة لافتقارهم لشبكة أمان اجتماعية يمارس الصحفيون أعمالاً إضافية في وسائل إعلامية أخرى، أو بصفتهم مستشارين إعلاميين لعدد من رجال الأعمال. ويخلق هذا الأمر في العديد من الحالات تضارب المصالح، فيمكن لأحد الصحفيين نشر مقالات من شأنها خدمة المصالح الشخصية لشخص آخر.

أدوار المؤسسات / القطاع

تنص المادة 47 من الدستور على أنه «يمكن لأي شخص التعبير عن نفسه من خلال عدد من الوسائل (النشر أو الرسم أو الكلام الخ...) بما يتوافق مع القانون»، أما

³⁴⁶ موقع إذاعة البي بي سي على الإنترنت، وسائل الإعلام في مصر، 2 سبتمبر 2005،

news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle-east/4199054.stm

³⁴⁷ ليس هناك من المصادر ما يذكر تصنيفاً لتلك الصحف والجرائد، كما أن عدد الصحف في مصر الآن (2009) غير معروف، ولم تسفر محاولات التوصل إلى العدد الدقيق من المجلس الأعلى للصحافة عن أية نتيجة.

³⁴⁸ بينت مجموعة النقاش البؤرية المنعقدة في يونيو في القاهرة 2009 أن العدد المحدد للصحف الموزعة في مصر قابل للجدل، وأن العدد الإجمالي يتراوح بين 500 إلى 600 جريدة. إن الصعوبة في حصر أعداد الصحف تكمن في وجود عدد كبير من الصحف الإقليمية في مصر؛ وهذه الصحف لا يتم توزيعها على نطاق جغرافي واسع، ويصعب متابعتها من جانب السلطات التنظيمية في مصر. كما أن هناك العديد من الصحف المرخصة والمطبوعة في دول أخرى. ومثل هذه الصحف العاملة من الخارج عادة ما تراوحت من القواعد الدستورية مثل القيود على تأسيس الصحف أو على المنشآت التجارية أو الأحزاب السياسية. أكثر من 200 عنوان مسجل في الخارج، معظمها في قبرص، ويتم توزيعها في مصر (موقع مرجع الصحافة، 2009).

³⁴⁹ هذه الأرقام مستقاة من عدد من المقالات الصحفية التي تتناول الظروف الاقتصادية للصحفيين.

مادة 48 من الدستور فتتص على «حرية الإعلام مضمونة، ويحظر الرقابة على الصحف، وغلقها، أو تجميدها. مع قيام استثنائين على هذا الأمر: أثناء حالة الحرب وحالة الطوارئ، وهما الحالتان اللتان يسمح فيهما بقدر من الرقابة من جانب القانون لحماية الأمن القومي.» وعلى هذا تضمن القوانين المصرية والدستور حرية الإعلام وحرية التعبير، ولكن يخضع لقيود. فعلى سبيل المثال ذكر قسم الفتاوى التابع لمجلس الدولة أن المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية له حق مراجعة الأعمال الفنية المتعلقة بالدين.³⁵⁰ علاوة على هذا تتوافر بعض العقوبات في مواجهة حرية التعبير كالتالي:

- تنقيح حرية التعبير بقانون العقوبات رقم 162 لسنة 1958 وقانون الصحافة رقم 96 لسنة 1996 اللذين يحتويان على لوائح صياغتها غامضة وغير واضحة. يحظر هذا القانون أي شيء من شأنه أن يعتبر «مقوضاً لكرامة» رئيس الدولة؛ وتستخدم هذه المادة لحظر أي هجوم مباشر على الرئيس. كما أن قانون العقوبات وقوانين السب والقذف تمنع أي انتقادات للقادة العسكريين أو الأجانب.³⁵¹
- كما حصل الأزهر، أكبر المؤسسات الدينية، على الحق في مراقبة ومصادرة الأعمال الدينية الصادرة من وزارة العدل.³⁵²

فيما يتصل بدرجة الاستقلالية، تتحكم الحكومة المصرية بأكبر نصيب في أكبر ثلاث صحف في مصر: الأهرام والأخبار والجمهورية. ولا بد من الأخذ في الاعتبار أن معظم رؤساء مجالس إدارات الصحف الحكومية أعضاء في الحزب الحاكم. وبمرور الوقت زاد عدد الصحف المستقلة في مصر، لاسيما في ظل النظام الحاكم الحالي.³⁵³ فعلى سبيل المثال تنتقد الجريدة اليومية الدستور الحكومة وتثير القضايا المتصلة بالفساد وانتهاكات حقوق الإنسان. أضف إلى ذلك أن الأحزاب السياسية المصرية من حقها إصدار صحفها الخاصة.

وفي مصر لا بد من الحصول على ترخيص لأي وسيلة إعلام قبل تأسيسها. لكن حتى عام 1996 لم يكن ممكناً الحصول على أي ترخيص لأي وسيلة من وسائل الإعلام إلا إذا تأسست على هيئة شركة مساهمة. وحصلت على موافقات من ثمان سلطات حكومية مختلفة. و يتمثل الشرط الأول (و الأساسي) في الحصول على هذا الترخيص هو الجنسية.³⁵⁴ وقد تحسن الوصول المعقول لمختلف وسائل الإعلام في مصر، حيث يوجد العديد من القنوات الفضائية التي تدخل البيوت، والمقاهي، وميادين القرى، وتعتبر وسائل غير مكلفة. ولكن يفيد تقرير «النزاهة العالمي» عن مصر المنشور 2006 بأنه نظراً لأن الحكومة المصرية تتحكم في الصحف الرئيسية الثلاث: الأهرام والأخبار والجمهورية، فقد اتخذت هذه الصحف القومية جانب مرشحي الحزب الحاكم في الانتخابات البرلمانية الأخيرة 2005 وقدمت تغطية واسعة لمؤتمراتهم. كما خلاص التقرير إلى أن هذه الصحف قامت بتهميش الأحزاب السياسية الأخرى وقادتها. في حين ظلت الصحف الخاصة والمستقلة أكثر حياداً من وسائل الإعلام القومية من حيث مساحة التغطية الممنوحة للأحزاب المتنافسة في

³⁵⁰ تقرير النزاهة العالمية: مصر (2006).

³⁵¹ منظمة فريدم هاوس، حرية الصحافة، 2008 - مصر، 29 إبريل 2008، على الموقع التالي: www.unhcr.org/refworld/docid/4871f600c.html [accessed 11 November 2009]

³⁵² تقرير النزاهة العالمية: مصر (2006).

³⁵³ ساسين عساف «تقرير مقارن حول وضع الإعلام في مصر والأردن ولبنان والمغرب». مشروع تعزيز سيادة القانون والنزاهة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مايو 2007.

www.ifes.org/publication/afa896d49cfcb8fe19420c639c1481b0/Media%20Comparative%20Report%20FINAL.pdf

³⁵⁴ نفس المصدر السابق.

الانتخابات. كما اتخذت القنوات التلفزيونية للدولة صف الحزب الوطني الديمقراطي ومرشحيه بصورة افتقرت إلى الموضوعية والاعتدال، كما ظهر في القنوات الفضائية الاخبارية كالجزيرة و العربية في حين أفاد تقرير النزاهة العالمي القطري أن هذه القنوات الخاصة القنوات قد عرضت للعنف، وتدخل الشرطة، وحرمان الناخبين من الوصول إلى صناديق الاقتراع، والهجوم على القضاة، وهي الأحداث التي لم تغطها قنوات الدولة المصرية.³⁵⁵ ولكن من المؤكد أنه على الرغم من ادعاءات الانحياز من جانب وسائل الإعلام المملوكة للدولة تجاه الحزب الوطني الديمقراطي والحكومة المصرية، فإن مساحة الحرية قد زادت داخل وسائل الإعلام المملوكة للدولة، وخصوصاً في الصحف السابق ذكرها والتلفزيون، وهي الوسائل التي تنتقد الحكومة المصرية انتقاداً موضوعياً، علاوة على السماح لوسائل الإعلام الخاصة بمساحة أكبر من النقد هي الأخرى.

على الرغم من أن استقلال الإعلام في مصر له ضمانات دستورية وقانونية وعرفية، فإن الإعلام يخضع لنوعين من الرقابة: الرقابة الحكومية، والرقابة الذاتية. وقد نتج هذا عن عدد من القوانين التي يتم استخدامها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر لتثبيط حرية التعبير. فمع نهاية عام 2007 بلغ عدد القوانين التي تم استخدامها لتقييد حرية الإعلام 186 قانوناً،³⁵⁶ الشيء الذي مهد له تضارب الأحكام في الدستور، وقانون العقوبات، وقانون الطوارئ، وقانون الإعلام، والقواعد الدينية المذكورة سابقاً (بالإضافة إلى القوانين الخاصة بالمنظمات، والنقابات، ووزارة الإعلام، والمجلس الأعلى للإعلام) التي تعتبر كلها قيداً على حرية الإعلام والصحافة.

يمنح قانون الطوارئ السلطة صلاحيات كبيرة في تقييد الحريات المدنية، وتأمّر الرقابة، أو غلق وسائل الإعلام المطبوعة. باختصار يتم استخدام القانون لتنفيذ الرقابة الحكومية، وخلق الاعتماد المادي للإعلام على الحكومة. وبالإضافة إلى هذه القيود القانونية، تشجع السلطات الإعلام، لدواعي الأمن القومي والنزاهة، على تبني معايير مهنية تفرض القيود ذاتياً على الإعلام. ويتصل هؤلاء المسؤولون الحكوميون بشكل منتظم بوسائل الإعلام لضمان اتباع تلك المعايير المهنية.³⁵⁷

لا تتوافر القواعد الرسمية التي يخضع لها الإعلان السياسي، ولكن يبدو الانحياز واضحاً في وسائل الإعلام المملوكة للدولة تجاه شخصيات الحزب الوطني الديمقراطي.³⁵⁸ ووفقاً للتقرير السنوي للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان عن سنة 2007، تم الإبلاغ عن حالات عديدة من إساءة المعاملة للصحفيين من جانب رجال الشرطة والمخابرات بسبب تناولهم قضايا فساد، و انتقاد شخصيات سياسية. وقد بلغ عدد هذه الحالات بين عامي 2000-2007 ما يقرب من 27 حالة. وقد بلغ هذا الأمر ذروته علم 2002 حين وصل عدد الحالات إلى 11 حالة في سنة 2000، بينما لم يكن هناك سوى حالات قليلة في عامي 2006 و2007.³⁵⁹ ولكن حدثت تطورات إيجابية في السنوات القليلة الماضية، إذ استهدف الإعلام

³⁵⁵ نفس المصدر السابق.

³⁵⁶ نفس المصدر السابق.

³⁵⁷ ساسين عساف «تقرير مقارن حول وضع الإعلام في مصر والأردن ولبنان والمغرب». مشروع تعزيز سيادة القانون والنزاهة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مايو 2007.
www.ifes.org/publication/afa896d49cfcb8fe19420c639c1481b0/Media%20Comparative%20Report%20FINAL.pdf

³⁵⁸ المشاط، عبد النعم، «النظم المالية السياسية في مصر، التنظيم والإفصاح: المخرج»، المؤتمر الدولي الثالث عشر لمكافحة الفساد، أثينا، اليونان، 13/10-2/11/2008

³⁵⁹ المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، التقرير السنوي 2007، القاهرة، مصر،

en.eohr.org/?p=43#more-43

دراسة حول نظام النزاهة الوطني - مصر ٢٠٠٩

الفساد بشكل مكثف. و مع ذلك فهناك العديد من القيود المفروضة على الصحفيين و مذييعي الأخبار حين تتعرض للتحقيق من حالات الفساد التي تشغل شخصيات هامة ذات صلة بالحكومة أو الحزب. ولكن بعض الصحف (مثل الدستور) تركز على هذا النوع من الفضائح السياسية والشركات، وتجعل منها مادتها الأساسية.

أما فيما يتعلق بالالتزام بالنزاهة، والشفافية، والحكم الرشيد، فقد أطلقت نقابة الصحفيين المصرية في سنة 2006 حملة مكثفة للضغط على الرئيس للوفاء بوعده في فبراير 2004 بوقف تجريم اعتداءات الصحافة. حيث أضربت أكثر من 20 صحيفة لمدة يوم واحد في يوليو من ذات السنة كجزء من الحملة؛ ويرجع العديد من الصحفيين الفضل لهذه الحملة في إلغاء التعديل المثير للجدل لقانون العقوبات في آخر لحظة. وافق الرئيس على إلغاء هذه المادة التي تقضي بأحكام السجن حتى 3 سنوات للصحفيين الذين يشهرون بالمسؤولين العموميين بتهمة الفساد. وكانت هذه المادة تهدف إلى إخراس الصحف المستقلة والمعارضة التي تعالت وتيرة نشرها للتقارير الصحفية عن فضائح الفساد.³⁶⁰ وتدعم الحكومة حرية الصحفيين بالأقوال البلاغية فقط، في حين أنها تحجمها في الواقع العملي. ومن أشهر القضايا في هذا الصدد إلقاء القبض و الإفراج اللاحق على رئيس مكتب قناة الجزيرة في إبريل 2006 بسبب الأخبار الكاذبة والهجوم المنفصل على الجزيرة، حيث تم توجيه التهم الجنائية من جانب الدولة إلى منتجة أحد الأفلام الوثائقية عن التعذيب.³⁶¹ وفي مايو 2007 أديننت المنتجة بتهمة "الإضرار بالمصلحة القومية لمصر"، و"بتصوير ملفق للأحداث"،³⁶² الأمر الذي أسفر عن الحكم عليها بالسجن لستة أشهر والغرامة.

يحمي الدستور حرية الصحافة، ويحظر الرقابة إلا في حالات الحرب أو الطوارئ، وهي الحالة المعلنة منذ سنة 1981. و مع ذلك هناك تقلل العديد من القوانين من تقوض شأن حرية التعبير هذه التي يعززها الدستور، وتجعل من أعمال القذف، ونشر المعلومات الخاطئة، والاستخفاف بالمؤسسات الوطنية أفعال يعاقب عليها القانون.³⁶³

لا تستهدف الصحف ومحطات التلفزيون المملوكة للدولة أية أخبار عن الفساد عندما يمس هذا الأمر شخصيات هامة في السلطة، بينما تستهدف صحف المعارضة هذا النوع من الفساد كما كان الحال في جريدة الأسبوع التي بدأ رئيس التحرير بحملة سنة 2004، متهماً رئيس نقابة الصحفيين الأسبق باستغلال سلطته ووظيفته كرئيس تحرير جريدة الأهرام للحصول على الأموال من جريدة الأهرام.³⁶⁴

وفي الختام، على الرغم من أن القانون يمنح الصحفيين الحق في الحصول على الأخبار والمعلومات، يوجد عدد كبير من القوانين التي تحد من حرية الأخبار وتبادل المعلومات، من بينها:

- قانون 2 لسنة 1975 (المعدل بقانون 22 لسنة 1983).

³⁶⁰ لجنة حماية الصحفيين «الهجمات على الصحافة، 2006: مصر»، 5 فبراير 2007:

cpj.org/2007/02/attacks-on-the-press-2006-egypt.php

³⁶¹ منظمة فريدم هاوس، «بلاد عند مفترق الطرق، 2007: تقرير قطري - مصر» نوفمبر 2009.

www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=8&ccrountry=154§ion=83&ccrpage=37

³⁶² نفس المصدر السابق.

³⁶³ نفس المصدر السابق.

³⁶⁴ لمزيد من المعلومات حول هذه الحملة، انظر مقالات رئيس تحرير جريدة الأسبوع، مصطفى بكرى بتاريخ 22/8، 29/8، و5/9،

و12/9، و19/9، و3/10، و10/10/2005،

mostafabakry.com/anothermakalat.asp?page=8

- قانون 356 لسنة 1954 (يحظر على المواطنين الوصول إلى أرشيفات الحكومة، وسجلاتها، ومستنداتها).
- البند 80 من قانون العقوبات.
- قانون 162 لسنة 1958 (قانون الطوارئ) الذي يمنح رئيس الجمهورية سلطة الرقابة على وسائل الإعلام.

المساءلة

وفقاً لتقرير النزاهة العالمي عن مصر والمنشور سنة 2007، هناك العديد من القيود التي توضع على الصحف كما ذكر سابقاً، لاسيما فيما يتعلق بالقصص ذات الصلة بالفساد قيد التحقيق؛ وبالطبع يحد هذا من حرية الصحافة وكافة وسائل الإعلام. وعلى الرغم من أن حق الصحفيين في التوصل إلى الأخبار والمعلومات مكفول بموجب القانون والدستور، فإن هذا الحق تعوقه العديد من القوانين والنظم واللوائح عملياً.³⁶⁵

ويمكن القول بأنه لا تتوافر النصوص القانونية الملزمة للحكومة بتقديم المعلومات لأي فرد كان. كما يقيد النظام القانوني الحق في الوصول إلى المعلومات بالنسبة للمواطنين، والصحافة، والمنظمات غير الحكومية. علاوة على ذلك، تخضع أهم المنظمات الإعلامية في مصر إلى سيطرة الحكومة. كما أن المادة 33 من قانون الصحافة لسنة 1996 من ضمن القوانين التي تعلم مراقبة الإعلام، تنص على أن جميع المؤسسات الصحفية يتعين أن ترسل ميزانياتها السنوية إلى الجهاز المركزي للمحاسبات.³⁶⁶ ويرى الكثيرون في هذا الأمر محاولة جديدة من جانب الحكومة من أجل تقويض حرية الصحافة. وقد رفضت إحدى الجرائد المستقلة مؤخراً تقديم ميزانيته إلى الجهاز المركزي للمحاسبات، وكسبت القضية أمام المحاكم. ومن المثير للسخرية أن اتحاد الإذاعة والتلفزيون الجهاز الإعلامي الأول في مصر لا يقدم ميزانيته السنوية إلى مجلس الشعب لإقرارها.

آليات النزاهة

ينص قانون الصحافة على معايير وأخلاقيات مهنية للصحفيين. كما ينص على أنه «فيما يتعلق بالمادة المنشورة على الصحفي احترام المعايير والأخلاقيات التي ينص عليها الدستور وأحكامه، مع التزامه في كافة ما يقوم به من أنشطة بمقتضيات الشرف والولاء للأمانة، وأخلاقيات المهنة وتقاليدها الرامية للحفاظ على مثل المجتمع العليا وقيمه، دون الإخلال بحقوق المواطنين، أو الإضرار بحرياتهم».³⁶⁷ علاوة على هذا فإن ميثاق شرف الصحفيين³⁶⁸ ينص على التزامهم بالمعايير الأخلاقية النافذة من خلال قوانين نقاباتهم ومدونات سلوكهم. ومن بين أمثلة تلك المعايير:

- البحث عن الحقيقة
- الأمانة
- الولاء

³⁶⁵ التقرير القطري للنزاهة العالمية: مصر، 2007.

³⁶⁶ منى النحاس، «تهديد للصحافة»، الأهرام ويكلي أون لاين، 13-19 ديسمبر 2007: weekly-ahram-org.eg/2007/875/eg3.htm

³⁶⁷ ساسين عساف «تقرير مقارن حول وضع الإعلام في مصر والأردن ولبنان والمغرب». مشروع تعزيز سيادة القانون والنزاهة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مايو 2007.

³⁶⁸ مبادرة لوجود شبكة إنترنت عربية مفتوحة، ميثاق شرف الصحفيين في مصر، القاهرة، 1983. استرجع يوم 13 نوفمبر 2009: www.openarab.net/laws/2006/laws4-shtml

- الدقة
- الموضوعية
- احترام مصادر الاخبار
- تجنب التشهير
- رفض الرشاوى في هيئة نقود أو هدايا
- محاربة الفساد
- رفض التسليم لوجهات نظر الآخرين
- احترام تعدد الآراء
- فصل الأمور الإعلانية عن التحرير
- احترام الخصوصية
- جودة العمل العالية
- التضامن المهني والتعاون الجماعي
- حماية كرامة المهنة والعاملين بها
- رفض التدخل الخارجي والإغراءات
- حماية استقلال الصحافة
- الامتناع عن سرقة المقالات أو السرقة الأدبية
- الامتناع عن التحريض على تعمد الأذى، الرذيلة أو الجريمة

على الرغم من أن ميثاق الشرف الصحفي ينص على أن «أي انتهاك للقواعد واللوائح السابق ذكرها يعتبر خرقاً لقانون نقابة الصحفيين المصرية 76 لسنة 1970 وقانون الصحافة 96 لسنة 1996،³⁶⁹ إلا أن قانون الصحافة لا يتضمن سوى القليل جداً من بنود قانون الصحافة؛ ويمكن أن يتعرض الصحفي عند خرق هذه المواثيق للعقاب الذي يتراوح من العقوبة المالية وحتى السجن. ولكن المواثيق التي لم يتم دمجها في قانون الصحافة، والتي ليس لها عقوبة قانونية، يتم التعامل معها بشكل حصري في نطاق الصحافة ونقابة الصحفيين. ويتعرض الصحفيون الذين يخرقون تلك المواثيق للنقد من جانب الصحفيين الآخرين، وفي بعض الأحيان عندما يكون الموضوع ذو حساسية يمكن لنقابة الصحفيين إدانة التقرير أو الرأي الصحفي الذي ينتهك ميثاق شرف مهنة الصحافة فمثلاً عندما تم تقديم رئيس تحرير جريدة الدستور المستقلة إلى المحاكمة للدعاء بنشر «المعلومات الخاطئة والإشاعات» عن صحة الرئيس، فطالب بمحاكمته أمام نقابة الصحفيين وليس من جانب المحاكم الرسمية.³⁷⁰

تخضع أخلاقيات العمل الإعلامي لبعض المنظمات المهنية، وتشمل: نقابة الصحفيين، والمجلس الأعلى للصحافة. غير أنه لا توجد قواعد بشأن تضارب المصالح، أو تلقي الهدايا أو الضيافة، كما لا توجد قواعد لتنظيم القيود على التوظيف بعد ترك المنصب؛ ففي حقيقة الأمر ليست هناك قواعد بشأن القيود على التوظيف الحالي، حيث نجد العديد من الصحفيين الذين يعملون بصفتهم مستشارين لرجال الأعمال أو الوزراء مع احتفاظهم بوظائفهم كصحفيين.

³⁶⁹ نفس المصدر السابق.

³⁷⁰ مايل أند جارديان أونلاين، محاكمة المحرر بسبب إشاعة «وعكة صحية» لمبارك، القاهرة، 11 سبتمبر 2007. استرجع:

13 نوفمبر 2009.

www.mg.co.za/article/2007-09-11-editor-to-face-trial-over-mubarak-health-scare

الشفافية

ليس من المطلوب الإفصاح عن التبرعات العينية، أو الأسعار المخفضة التي تحصل عليها المنظمات الإعلامية لمصالح سياسية. ولا يعتمد النظام السياسي في مصر على الهبات من منشآت بعينها ذات مصالح تتطابق مع الحزب السياسي المعني (كما هو الحال في الولايات المتحدة وقت الانتخابات). لذا فإن الهبات العينية والأسعار المخفضة لا تتوافر بشكل ملموس في ظل الظروف المذكورة. وتشدد الحاجة الملحة لهذا الضمان الإجرائي، إذ إن المنظمات الإعلامية في مصر تخضع تماماً لسيطرة الحكومة المكونة من وزراء ذوي نفوذ في الحزب الحاكم. وهكذا قد يؤدي تحيزهم إلى بث أنشطة الحزب الحاكم. فعلى سبيل المثال، عندما يعقد الحزب الوطني مؤتمره السنوي، تقوم الكثير من الصحف والقنوات الإعلامية الحكومية بتغطيته. ولا تغطي المؤتمرات السنوية التي تعقدها الأحزاب المصرية الأخرى بنفس الدرجة. ولا بد من القول أن هناك العديد من النظم واللوائح التي تحكم المساهمات الخاصة إلى الأحزاب السياسية بالقوانين المصرية؛ حيث لا بد من تسجيل هذه المساهمات في السجلات المالية للأحزاب، مع تسليم الجهات المانحة فواتير. وبموجب قانون 40 لسنة 1977 المعدل بقانون 177 لسنة 2005 يتم تسجيل المساهمات الخاصة، وتلك التي يقدمها الأعضاء، حتى يتم خصمها من الدخل الخاضع للضريبة بالنسبة للجهات المانحة.

لا يتوافر قانون حرية المعلومات في مصر؛ على الرغم من أن الدستور المصري ينص على الحق في الحصول على المعلومات، الأمر الذي يلزم السلطات بتقديم المعلومات ونشرها. ولكن هذا الحق لا تحصل عليه الصحافة على مستوى التطبيق، حيث تمددت مساحة الاستثناءات لتشمل معلومات الأمن القومي، والبيانات الشخصية، والمؤسسات المركزية. لا تتوافر نصوص قانونية، تلزم الحكومة بتقديم معلومات لأي شخص كان، رغم أن هذا الحق مكفول وفقاً للدستور. كما يقيد النظام القانوني الحق في الوصول إلى المعلومات من جانب المواطنين والصحافة كما هو موضح في القوانين المذكورة فيما سبق. ومن الجدير بالذكر أنه منذ سنة 2003 كثر الحديث عن قانون حرية المعلومات الذي لم يتم وضعه. ومنذ سنة 2008 كثرت محاولات سن قانون، أو مذكرة تفاهم، تضمن صحة المعلومات التي يتم بثها عن طريق القنوات الإعلامية، لكن لم تسفر هذه الجهود عن شيء ملموس.

آليات الشكاوى / الإنفاذ

الحق في التقدم بشكاوى ضد أي وسيلة من وسائل الإعلام أو أي منظمة إخبارية مكفول لأي مواطن بموجب المادتين 162 و210 من قانون الإجراءات الجنائية (قانون 150 لسنة 1950). ونجد مثلاً لذلك الشكاوى التي تقدم بها عدد من أعضاء الحزب الوطني الديمقراطي ضد رئيس تحرير جريدة الدستور لنشره أخباراً كاذبة عن صحة الرئيس كما ورد سابقاً. وحُكِمَ على رئيس التحرير لاحقاً بالسجن لمدة شهرين لإدانته؛ لكن الرئيس عفا عنه لاحقاً في أكتوبر 2008.³⁷¹

العلاقة بالأعمدة الأخرى

تلعب وسائل الإعلام في مصر دوراً حيوياً في نقل المعلومات، علاوة على تكوين إجماع الآراء في جميع أنحاء مصر، وفي الوطن العربي كله أحياناً. يمكن دمج

³⁷¹ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، «مصر: العفو عن حكم السجن الصادر ضد المحرر الذي قام بالتصريحات»، 6 أكتوبر 2008 www.unhcr.org/refworld/publisher,CPJ,,EGY,48fd8545c,0.html

الإعلام بشكل أكثر مع الأعمدة الأخرى لنظم النزاهة، خاصة منظمات المجتمع المدني التي يمكنها أن تساعد في محاربة الفساد والرقابة، لأن هذه المنظمات لا يزال بإمكانها تكوين ضغط لحد ما على صناع السياسة، لكي تضطربهم لمراجعة القوانين واللوائح التي تعمل بموجبها وسائل الإعلام في مصر. تحتاج وسائل الإعلام المصرية للمزيد من الحرية، إذ يوجد في الوقت الحالي 186 قانوناً له تأثير مباشر أو غير مباشر على استقلال الصحافة. وباختصار، يتم استخدام القانون لفرض الرقابة الحكومية، وخلق اعتماد الإعلام على الحكومة مالياً. لذا يتعين على وسائل الإعلام تكوين روابط دائمة مع منظمات المجتمع المدني، التي يمكنها بشكل أو بآخر التعبير عن مطالب الإعلام المصري.³⁷²

التوصيات

- سن القوانين ومدونات الأخلاق التي تضمن المساءلة والمسؤولية في إعداد التقارير، بحيث تشمل حق الصحفيين في حماية مصادر أخبارهم.
- سن قانون لحرية المعلومات
- تحديد العلاقة بين الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام بطريقة تتسم بقدر أكبر من الشفافية.
- زيادة التعاون بين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام من أجل محاربة الفساد من خلال تأسيس وسائل الاتصال والتواصل فيما بينها. معظم منظمات المجتمع المدني التي تعمل في قضايا الإعلام تنتمي إلى جماعات معنية بالدعوة لمناصرة حقوق الإنسان، التي هي في حد ذاتها عرضة للخطر. أما المنظمات غير الحكومية الدولية مثل الاتحاد الفيدرالي للصحفيين، ولجنة حماية الصحفيين، فتصدر تقارير تفصيلية بشأن حالة حرية الصحافة؛ ولكن وظيفتها تتسم «برد الفعل».³⁷³ أما المنظمات غير الحكومية الإقليمية الأخرى مثل مركز حرية الإعلام للشرق الأوسط وشمال إفريقيا فلا تواجه ذات المخاطر التي تواجه المنظمات غير الحكومية المحلية، ولكن دورها محدود، وليس من المحتمل أن تلعب أكثر من الدور الاستشاري للجماعات المحلية، علاوة على الإعلان الموجه إلى العالم الخارجي عن التطورات في مجال وسائل الإعلام في مصر وباقي أنحاء الشرق الأوسط.³⁷⁴

³⁷² ساسين عساف «تقرير مقارن حول وضع الإعلام في مصر والأردن ولبنان والمغرب». مشروع تعزيز سيادة القانون والنزاهة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مايو 2007.

www.ifes.org/publication/afa896d49cfcb8fe19420c639c1481b0/Media%20Comparative%20Report%20FINAL.pdf

³⁷³ ندى مبارك إبراهيم، أوري لاشنت ولارا نحاس، «المنظمات غير الحكومية بصفتها أطراف في المجتمع المدني تعمل على تغيير سياسات الإعلام في عملية بناء القدرات في مصر داخل إطار سياقي»، تقرير لمركز ستانفورد لسياسة الاتصالات، لندن سكول أوف إيكونوميكس، معهد الدراسات التنموية، 2003؛ www.stanhopecentre.org/research/mdps-egypt.pdf

³⁷⁴ نفس المصدر السابق.

١٣.

منظمات المجتمع
المدني

الموارد والهيكل

مرت منظمات المجتمع المدني المصرية بثلاثة مراحل في طور تكوينها منذ القرن التاسع عشر. ترجع المرحلة الأولى إلى القرن التاسع عشر وحتى ثورة سنة 1952. وتميزت هذه الحقبة بصفاتها حقبة الليبرالية التي تكونت فيها العديد من منظمات المجتمع المدني. أما المرحلة الثانية منذ ثورة 1952 العسكري وحتى السبعينيات من القرن العشرين، فقد اتسمت بالتدخل الحكومي السافر، ودمج منظمات المجتمع المدني تحت لواء البرامج التي بدأتها الحكومة. أما المرحلة الثالثة فهي التي استمرت تقريباً منذ سبعينيات القرن العشرين وحتى الوقت الحاضر، وبدأت بسياسة الانفتاح الاقتصادي التي انتهجها السادات، وتدابير التحرر الاقتصادي التي صاحبت هذه السياسة.³⁷⁵ ولكن منظمات رجال الأعمال فقط هي التي نمت بشكل واضح أثناء حقبة السادات. ومع مجيء نظام مبارك إلى الحكم في سنة 1982، لم تحدث تغيرات على مستوى السياسات فيما يتعلق بمنظمات المجتمع المدني. غير إنه في التسعينيات من القرن العشرين تنامي عدد منظمات المجتمع المدني بشكل ملحوظ، وخصوصاً عقب استضافة مصر لمؤتمر الأمم المتحدة للسكان والتنمية سنة 1994 ومشاركة العدد الكبير من الجمعيات الأهلية؛³⁷⁶ وكانت الأنشطة التي تقوم بها في الأساس نتيجة تراجع الدور الذي تقوم به الدولة في تمويل الأنشطة الاجتماعية؛ فزاد عدد المنظمات المدنية من 7593 في سنة 1985 إلى 16000 في سنة 1999.³⁷⁷ وفي سنة 1999 بلغ عدد منظمات الدعوة والمناصرة المعنية بتعزيز واحترام حقوق الإنسان، والثقافة المدنية ثلاثين منظمة. أما المنظمات النشطة في مجال تمكين النساء فقد قفز من 19 في عام 1985 إلى قرابة 2000 مع حلول سنة 1995، كما تنامي عدد جمعيات الأعمال حيث بلغت 64 مقارنة بعدد 21 جمعية في الثمانينيات من القرن العشرين.³⁷⁸ ومع زيادة عدد منظمات المجتمع المدني، تزايدت الضغوط على الحكومة لإصلاح قانون 32 لسنة 1964 بما يفرضه من قيود على منظمات المجتمع المدني. وبموجب هذا تم سن قانون جديد لمنظمات المجتمع المدني سنة 1999، ولكنه اعتبر غير دستوري. ومع حلول يونيو 2002 تم سن أحدث قانون لمنظمات المجتمع المدني، وهو القانون الذي تخضع له منظمات المجتمع المدني في الوقت الحالي.³⁷⁹

يعتمد مفهوم منظمات المجتمع المدني الوارد في هذا التقرير على تعريف الأمم المتحدة من خلال تقرير التنمية الإنسانية في مصر، بما يضعه من تركيز خاص على المنظمات غير الحكومية. وبموجب تقرير التنمية الإنسانية في مصر لسنة 2008 تم تصنيف منظمات المجتمع المدني وفقاً لأربع فئات:

- منظمات غير حكومية (وهي منظمات معنية بالتنمية والرفاه وتقديم الخدمات)
- منظمات دعوية معنية بتعزيز «المنفعة العامة» بما في ذلك منظمات حقوق الإنسان التي تسعى إلى التأثير على التشريعات والرأي العام في العديد من القضايا.
- الجمعيات المعبرة عن مصالح التجارة والأعمال.
- الجماعات المهنية أو النقابات العمالية التي تشمل نقابات الأطباء، والمهندسين، والمعلمين، وغير هذا من المهن. وفي حالة مصر، تعتبر النقابات المهنية حالة خاصة من جانب الدارسين لأن عضويتها شرط لممارسة تلك المهن، وهذه العضوية ليست متروكة للاختيار. علاوة على ذلك، تتعرض النقابات العمالية في مصر وفي عدد

³⁷⁵ تقرير مؤشر المجتمع المدني المصري، «نظرة شاملة على المجتمع المدني في مصر»، القاهرة، 2005، ص. 17.

³⁷⁶ تقرير مؤشر المجتمع المدني في مصر، «نظرة عامة للمجتمع المدني في مصر»، القاهرة، 2005.

³⁷⁷ أماني قنديل، «تخطيط للمجتمع المدني في مصر» في تقرير التنمية البشرية في مصر، برنامج الأمم المتحدة التنموي، 2008.

³⁷⁸ نفس المصدر السابق.

³⁷⁹ تقرير مؤشر المجتمع المدني في مصر، «نظرة عامة للمجتمع المدني في مصر»، القاهرة، 2005.

من الدول العربية إلى تدخل من جانب الحكومات، مما يقوض من استقلالها الذاتي.³⁸⁰

تبين إحصاءات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لسنة 2008 أن الجمعيات التي تعمل في مجال حماية البيئة يبلغ عددها 1641، فيما يعتقد أن منظمات الدفاع الاجتماعي تبلغ 153 منظمة. أما الجمعيات الأخرى فتقع تحت فئات مختلفة وفقاً لتصنيف الجهاز، ويعتقد أنها تبلغ 24449 منظمة، معظمها في القاهرة. تعتبر منظمات حقوق الإنسان هامة بالنسبة لدعم الحكم الرشيد والشفافية في مصر. فهي تهتم بالقضاء على انتهاكات حقوق الإنسان. ولكن بعض هذه المنظمات غيرت من وضعها القانوني من منظمة غير حكومية إلى شركة مدينة، حتى تتمكن من الاستمرار في أداء عملها، كما حدث بالنسبة لجمعية حقوق الإنسان وجمعية المساعدة القانونية.

يتم تخصيص التمويل لمنظمات المجتمع المدني المصرية من خلال عدد من المصادر المتنوعة مثل الحكومة، وقطاع الأعمال، والمؤسسات الهيئات الأجنبية، والأفراد، و اشراكات العضوية. ويبين مسح تم إجراؤه على الأطراف المعنية على المستوى الإقليمي أن الحكومة تمثل أكبر مصدر للتمويل بالنسبة لتلك المنظمات. كما بين مسح آخر تم على 1200 منظمة غير حكومية أخرى أن رسوم العضوية هي المصدر الرئيس لتمويل تلك المنظمات، وتليها المنح.³⁸¹

أدوار المؤسسة / القطاع كأحد أعمدة نظام النزاهة الوطنية

لا تستطيع منظمات المجتمع المدني التصرف بحرية وباستقلالية عن الدولة، وذلك نتيجة للقيود المفروضة عليها من جانب قوانين عديدة، لاسيما قانون 32 لسنة 1964 وقانون 84 لسنة 2002. وفي نهاية التسعينيات من القرن العشرين تم طرح قانون حرية التجمع 153 لسنة 1999، ولكن ثبتت عدم دستوريته، فتلاه قانون 84 لسنة 2002 الذي جاء أكثر تقييداً. فنص القانون على شكلين أساسيين للمنظمات غير الهادفة للربح، ألا وهي: الجمعيات والمؤسسات الأهلية. وينص هذا القانون على أن كافة الجماعات غير الهادفة للربح لا بد وأن تتكون من عشرة أعضاء أو أكثر؛ وبالنسبة لتلك المنظمات التي تعمل في مجال التنمية الاجتماعية يتعين تسجيلها لدى وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية، أو تتعرض لعقوبات جنائية قد تصل إلى السجن لمدة سنة واحدة (مادة 76). وبموجب هذا القانون توسعت الأنشطة المسموح بها لمنظمات المجتمع المدني وأصبح بإمكان جميعات حقوق الإنسان بالتقدم للتسجيل و لموجب هذا القانون يمكن للجمعيات أن تعمل في أكثر من مجال من الأنشطة، ولكن عليها الحصول على موافقة وزارة التضامن الاجتماعي أولاً.

ولكن نطاق الأنشطة المسموح بها للمنظمات غير الحكومية يظل محدوداً نتيجة للمادة 11 التي تحظر تكوين الجمعيات التي تهدد وحدة الأمة، أو تنتهك النظام العام، أو الأخلاقيات. ولكن ليس هناك تعريف واضح لتلك المفاهيم التي قد تعوق تكوين العديد من الجمعيات. يحق للجماعات المسجلة التمتع بقدر من الامتيازات الضريبية، علاوة على رسوم مخفضة للمرافق والهاتف (مادة 13). ويعتبر تسجيل تلك الجمعيات ملزماً و يحظر على الجماعات ممارسة أي نشاط دون تسجيل.

³⁸⁰ أماني قنديل، « تخطيط للمجتمع المدني في مصر » في تقرير التنمية البشرية في مصر، برنامج الأمم المتحدة التنموي، 2008
www.undp.org/Portals/0/2008%20Egypt%20Human%20Development%20Report%20Complete.pdf

³⁸¹ تقرير مؤشر المجتمع المدني في مصر (2005).

وعلى الرغم من أن قانون 84 لسنة 2002 يحد من سلطات الوزارة على الجمعيات أكثر من القانون السابق، فإنه يعطي الضوء الأخضر للمسؤولين بالحكومة للتدخل في الشؤون الداخلية، وفي تسيير الإدارة بالجمعيات. ويشمل هذا سلطة وزارة التضامن الاجتماعي في حل الجمعية بموجب قرار صادر عنها. وتتسع الأسس التي يمكن للوزارة بموجبها حل تلك الجمعيات، فمن بينها الحصول على تمويل من الخارج، أو الانتساب إلى منظمات أجنبية دون إذن الوزارة (مادة 42). فعلى سبيل المثال في سنة 2007 قررت وزارة التضامن الاجتماعي حل جمعية حقوق الإنسان للمساعدة القانونية، نتيجة لحصولها على تمويل من جهات أجنبية دون إذن الوزارة. ولكن الجمعية رفعت قضيتين أمام المحاكم الإدارية (مجلس القضاء الإداري التابع لمجلس الدولة) وربحت القضية، وفقاً لما صرح به رئيسها، في أكتوبر 2008.³⁸²

تعاونت 13 منظمة من منظمات المجتمع المدني المصرية في سنة 2007 في إطار مبادرة من مؤسسة المرأة الجديدة تحت شعار «دفاعاً عن حق التجمع». وحسبما صرحت الحملة، ووفقاً لادعاءات منظمات المجتمع المدني، فقد جاءت هذه الحملة كرد فعل على الهجمات العنيفة من الحكومة والمسؤولين بالأمن ضد منظمات المجتمع المدني مثل دعاوى «اللاتهام الكاذب بالإعلام، وغير ذلك من وسائل الملاحقة، نيابة عن السلطات الإدارية والأمنية...»³⁸³ وفي مايو 2009 لوحظ وصول الموقف إلى طريق مسدود بين وزارة التضامن الاجتماعي والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان، حيث هدد المسؤولون بالوزارة بحل المنظمة. ورداً على ذلك، قامت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان بتكوين كتلة مع 40 منظمة مصرية وعربية حقوقية أخرى مثل لجنة الدفاع عن حرية الديمقراطية وحقوق الإنسان في سوريا، والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان، وجمعية النساء الفلسطينيات.³⁸⁴ انتهز هذا التكتل تلك الفرصة لكي يطالب الوزارة بأن تأخذ في الاعتبار القانون المقترح من خلال تحالف بين 150 منظمة من منظمات المجتمع المدني بمصر، و صياغة تعديلاتها النهائية للقانون.³⁸⁵

وثمة مشكلة جوهرية أخرى مع هذا القانون تتمثل في قدرة الوزير على الاعتراض على مجلس الإدارة المقترح في أية جمعية (المادة 34)؛ فإذا ما تم انتخاب أي مجلس جديد، يجب إخطار الوزارة بالمرشحين قبل الانتخابات بستين يوماً على الأقل. وتتمتع الوزارة بصلاحيات قرار عدم ترشيح مرشحين بعينهم. ويجب أن تحصل كل الجمعيات على موافقتها على قوائم الدعوات للمؤتمرات. وتتمتع الوزارة أيضاً بصلاحيات الاعتراض على أي قرار تتخذه الجمعية، إذا ارتأت أن هذا غير قانوني (المادة 23). ولايجوز للجمعيات المشهورة في إحدى المحافظات أن تعمل في محافظة أخرى دون الحصول على تصريح من الوزارة (المادة 22). لقد تزايد الدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني في محاربة الفساد، ولكن هذا الدور لا يزال أدنى من مستوى قدراتها. ولقد أشارت الدراسات إلى أن هذه المنظمات لها تأثير على حياة الناس، حيث تقدم خدمات اجتماعية، وتساعد على تمكين المواطنين، وهذا التأثير أكبر من عملها كمراقبة على الحكومة عن طريق الضغط من أجل قضايا سياسية بعينها³⁸⁶. فضلاً عن ذلك، يواجه أعضاء المجتمع

³⁸² مقابلة مع رئيس الجمعية في يوليو 2009.

³⁸³ حملة المنظمات غير الحكومية للحق في التجمع، بين التشريع والواقع: التقرير الثاني للانتهاكات لسنة 2008

³⁸⁴ المنظمة المصرية لحقوق الإنسان (2009 أ) حصلت المنظمة على رد من وزارة التضامن الاجتماعي بشأن التهديد بالحل. وتنادي بتمرير قانون بديل لقانون 84 لسنة 2002. 11 مايو 2009. en.eohr.org/?p=105.

³⁸⁵ المنظمة المصرية لحقوق الإنسان (2009 ب)، «يتعين على وزارة التضامن الاجتماعي وقف إجراءات حل الجمعية المصرية لحقوق الإنسان، بيان 41 منظمة في 8 دول عربية». en.eohr.org/?p=105 (تم الدخول على هذا الموقع 1 يوليو 2009).

³⁸⁶ تقرير مؤشر المجتمع المدني في مصر، «نظرة عامة للمجتمع المدني في مصر»، القاهرة، 2005

المدني العديد من القيود. فعلى سبيل المثال، تعرض بعض نشطاء المجتمع المدني عام 2007 إلى إيذاء جسدي في جامعة الأزهر، حيث تم إيذاء الطلبة بدنياً، وتوقيفهم عندما احتجوا ضد زملائهم في مجلس الطلبة.³⁸⁷ وعام 2008، قام الجنود من قوات الأمن المركزي بالهجوم على الفريق الطبي من مركز النديم في كفر الدوار.³⁸⁸ وعام 2004، قام محافظ أسوان بفصل مجلس أمناء جمعية التنمية الصحية والبيئية. وقد رفضت المحكمة في عام 2007 قرار المحافظ.³⁸⁹

المساءلة

قانون الجمعيات الأهلية (قانون رقم 84 لسنة 2002) يضع القواعد التي تحكم الإشراف على الجمعيات الأهلية. وتنص المادة 2 من هذا القانون على أن وزارة التضامن الاجتماعي هي الجهة الإدارية المشرفة على الجمعيات الأهلية في مصر. ويوجد مكتب لأمن الدولة في وزارة التضامن الاجتماعي يقوم بدور هام في الإشراف على الجمعيات. والمادة 1 من القانون تنص على ضرورة أن تقوم المجموعات المكونة من 10 أشخاص على الأقل ولا تسعى للربح بالتسجيل لدى وزارة التضامن الاجتماعي.

وتنص المادة 8 على أنه لا يجوز للجمعيات الأهلية الاشتراك في أو تشكيل مجموعات أو أنشطة عسكرية تشكل تهديداً على الوحدة الوطنية، أو تنتهك الأخلاق العامة والنظام العام. كما لا يجوز لهذه الجمعيات أداء أية أنشطة سياسية. وتنص المادة 25 (د) على أنه بعد إشهار الجمعية، يمكن أن ترسل وزارة التضامن الاجتماعي ممثلين لأي جمعية لحضور اجتماعاتها. كما تتمتع وزارة التضامن الاجتماعي بصلاحيات الدعوة لعقد اجتماع جمعية عمومية لأي جمعية. والجمعيات ملزمة بتزويد الوزارة بنسخة من محاضر اجتماعات الجمعية العمومية بها خلال ثلاثين يوماً بعد عقد الاجتماع.

وتلزم المادة (4) كل الجمعيات الأهلية بأن يكون عدد أعضاء مجلس الإدارة بها عددًا فردياً. ويجب إعطاء وزارة التضامن الاجتماعي قائمة بأسماء المرشحين في مجلس الإدارة بعد يوم واحد من ترشيحهم، وقبل الانتخابات بستين يوماً. وتتمتع وزارة التضامن الاجتماعي بصلاحيات عزل أحد مرشحي المجلس نظراً «لعدم استيفائه شروط الترشيح». على سبيل المثال، قامت الوزارة بعزل اثنين من النشطاء السياسيين من مجلس إدارة جمعية «بشائر» للتنمية المتكاملة.³⁹⁰

تتناول المواد من 43 إلى 47 العقوبات التي يمكن فرضها على الجمعيات الأهلية في صورة حل الجمعية، وذلك في حالة ارتكاب أي من أعضائها انتهاكاً للقانون.³⁹¹ على سبيل المثال، قامت الحكومة بإغلاق جمعية «أهالينا» العاملة في شبرا الخيمة لأنها نشرت بعض الأعمال التنفيذية في نشرة صحفية أصدرتها عام 2007.³⁹²

³⁸⁷ منظمة العفو الدولية، مصر: المخاوف القانونية، 14 سبتمبر 2007

www.amnesty.org/en/library/info/MDE12/030/2007/en

³⁸⁸ حملة المنظمات غير الحكومية من أجل الحق في التجمع، بين التشريع والواقع، التقرير الثاني بشأن الانتهاكات، القاهرة، 2008

³⁸⁹ نفس المصدر السابق.

³⁹⁰ محمد عجاتي، «تخطيط معايير الحوكمة الرشيدة: القانون المصري للجمعيات الأهلية وأثره على قدرة منظمات المجتمع المدني».

The International Journal of Not-for-Profit Law, Vol 9, No. 2, 2006, p.66

³⁹¹ نفس المصدر السابق

³⁹² تقرير النزاهة الوطنية «مصر: تقييم مؤشرات النزاهة»، متوفر على الموقع التالي: 2007

report.globalintegrity.org/Egypt/2007/scorecard/2

إن مسألة مدى مساءلة الجمعية من قبل دائرتها غير واضحة ولكن المؤشر الهام هنا هو ثقة الجماهير في الجمعيات. وحسبما ورد في المسح العالمي للقيم (1999-2000)، فإن الثقة التي يوليها الناس الجمعيات الأهلية في مصر مرتفعة للغاية؛ فنسبة 86% من السكان يثقون في الجمعيات الأهلية. ولعل المنظمات و التي أساسها عقائديا هي التي تأتي على صدارة القائمة، تتبعها المجموعات البيئية، ثم النسائية. وأعرب اثنان من بين كل ثلاثة شملتهم هذه الدراسة عن ثقتهم في النقابات العمالية.³⁹³

عام 2008، وجد تقرير التنمية البشرية في مصر (EHDR) أن 67% من الجمعيات الأهلية التي شملتها عينة البحث كان عدد أعضاء مجلس الإدارة بها يتراوح بين 5-10 أعضاء، وكان تمثيل المرأة فيها ضعيفا. وفي عام 2005، أفاد تقرير مؤشر المجتمع المدني في مصر أن الجمعيات الأهلية تشعر بالمساءلة أمام المانحين أكثر من دوائرها أو الجمهور بصفة عامة³⁹⁴.

آلية النزاهة

لم يتم إدماج عناصر الحكم الرشيد إدماجاً جيداً في عمل الجمعيات الأهلية في مصر. «فلقد كشفت مؤشرات العمل الميداني عن محدودية الديمقراطية، وغياب الشفافية والمساءلة في مؤسسات المجتمع المدني؛ الشيء الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى شخصنة المؤسسة (أي أن تعرف باسم مؤسسها، أو مديرها، أو رئيس مجلس إدارتها)؛ مما يحيل عملية تداول السلطة ضرباً من المستحيل، ويؤثر على منح السلطة، والمشاركة، والتمكين. وفي حالات أخرى، يقتصر صنع القرار على عدد محدود من الأعضاء».³⁹⁵

ورغم أن بعض الجمعيات الأهلية حاولت جعل الحوكمة جزءاً من عملها اليومي عن طريق توسيع عملية صنع القرار ومشاركة الأعضاء فيها، إلا إنه تم الإبلاغ عن حالات فساد في عدد من هذه الجمعيات، وسوء استغلال للسلطة من قبل المديرين والمشاركين فيها. ولقد أرجع العلماء هذا القصور إلى القبضة الحكومية القوية على الجمعيات. فعلى سبيل المثال، لا بد أن تحصل الجمعيات على تصريحات لأداء عملها، ولا يقتصر الأمر على مجرد إخطار وزارة التضامن الاجتماعي. وبالمثل فإن، المادة 17 تفرض قيوداً على تلقي أموال من الخارج، أو إرسال أموال للخارج دون الحصول على موافقة مسبقة؛ مما يجعل العمل بنص القانون عملية أكثر مشقة وعناءً.³⁹⁶

تتناول المواد 30، و35، و36 من القانون رقم 84 لسنة 2002 مسألة تعارض المصالح. وبالتالي، لا يجوز لأعضاء مجلس إدارة الجمعيات شغل مناصب إدارية، ولا يجوز لهم التصويت في القضايا التي تؤثر مباشرة على مصالحهم الشخصية، كما لا يجوز لهم الحصول على راتب من الجمعية التي هم أعضاء في مجلس إدارتها. ولا ينص القانون على ضرورة أن تقوم الجمعيات بنشر ميزانياتها، ولا يضع قواعد خاصة بالمجموعات المستفيدة من الجمعية. ولم يذكر القانون كذلك أي

³⁹³ تقرير مؤشر المجتمع المدني CIVICUS، القاهرة 2005.

³⁹⁴ نفس المصدر السابق

³⁹⁵ محمد عجاتي، « القانون المصري للجمعيات الأهلية وأثره على قدرة منظمات المجتمع المدني ».

The International Journal of Not-for-Profit Law , Vol 9, No. 2, 2006

³⁹⁶ نفس المصدر السابق.

شيء يتعلق بالحوكمة الرشيدة. إن تكثيف سلطة وزارة التضامن الاجتماعي على الجمعيات يشكل تهديداً على الحوكمة الرشيدة. فمثلاً، فلقد أبقت بعض الجمعيات على أنشطتها سرية ولا تقوم بنشر معلومات عنها، كي لا تعاقب بموجب القانون.

الشفافية

عملاً بالمادة 25 (د) من القانون رقم 84 لسنة 2002، يجوز لوزارة الشؤون الاجتماعية (وزارة التضامن الاجتماعي الآن) إرسال ممثلين لأي جمعية لحضور اجتماعاتها. ويجب أن تسلم الجمعيات لوزارة التضامن الاجتماعي محاضر اجتماعات الجمعية العمومية بها خلال ثلاثين يوماً من الاجتماع. ولا بد أن تحصل الجمعيات على تصريح من وزارة التضامن الاجتماعي قبل أن تتمكن من التعاون مع أية منظمة دولية. ووفقاً للمادة 16 من القانون رقم 84 لسنة 2002، يجوز للجمعيات أن تتبع منظمات دولية، أو أن تقيم أنشطة تعاون مع منظمات أجنبية³⁹⁷. وبما أنه يلزم للجمعية أن تحصل على تصريح لمزاولة أنشطتها، لا بد أن تتسم هذه الجمعيات بالشفافية فيما يتعلق بالأنشطة والانتماءات، وإلا ستعرض نفسها لخطر الإغلاق.

تقوم الجمعيات الأهلية بشكل عام بالإعلان عن أنشطتها، وأسماء الجهات المانحة في مطبوعاتها، وعلى المواقع الخاصة بها. فعلى سبيل المثال، يورد المركز المصري لحقوق المرأة معلومات على موقعه حول الأنشطة التي يقوم بها، وأسماء الجهات المانحة التي يتعامل معها (www.ecwronline.org). وعملاً بالمادة 34 من القانون رقم 84 لسنة 2002، لا بد أن يحصل الأفراد المرشحون لعضوية مجلس الإدارة على إذن أولي من وزارة التضامن الاجتماعي. ومن ثم، فالعضوية في الجمعية تعد معلومة عامة وتعطى لوزارة التضامن الاجتماعي.

وبالنسبة للتمويل، فالمادة 17 من القانون رقم 84 لسنة 2002 تنص على أنه لا يجوز للجمعيات الأهلية قبول تمويل أجنبي دون الحصول على ترخيص من وزارة التضامن الاجتماعي. فالتمويل من منظمات وطنية محكوم ببعض اللوائح في نفس القانون (المادتان 42 و72). وبناءً على ذلك، يجب على الجمعيات تقديم تقرير تفصيلي بإيراداتها ومصادر تمويلها، وكذا المنح والتبرعات التي تحصل عليها إلى سجل مراقبي الحسابات. وإذا حصلت الجمعية على تمويل، أو قامت بتوزيع أموال دون الحصول على التصاريح السليمة، يجوز في هذه الحالة حل تلك الجمعية، ويمكن أن يواجه أعضاؤها عقوبات جنائية، أو عقوبة الحبس³⁹⁸.

طبقاً لما ورد في دراسة مسحية أجراها مركز دراسات التنمية عام 2005، برهن 70% من أعضاء الجمعيات الأهلية على أنهم يزودون جمعياتهم العمومية ودائرتها بتقرير سنوي يحوي تفاصيل الميزانية؛ ولكن نسبة كبيرة من المبحوثين ذكروا أنهم ليسوا ملزمين بذلك، واعتقدوا أن الأهم من ذلك هو الإفصاح عن المعلومات للجهات المانحة لهم بدلاً من تابعيهم³⁹⁹. وتفيد نفس الدراسة أن الجمعيات الأهلية لا ترى في نفسها «العين المراقبة» للحكومة، وبالتالي، فدور الجمعيات في هذا المجال محدود للغاية، باستثناء منظمات حقوق الإنسان⁴⁰⁰.

³⁹⁷ نفس المصدر السابق

³⁹⁸ نفس المصدر السابق.

³⁹⁹ تقرير مؤشر المجتمع المدني، القاهرة، 2005

⁴⁰⁰ نفس المصدر السابق

آليات الشكاوى / الإنفاذ

لا توجد معلومات محددة حول التعامل مع الشكاوى، ولكن القنوات الأساسية التي تتعامل من خلالها الجمعيات مع الشكاوى هي المركز القومي لحقوق الإنسان، ووسائل الإعلام.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

توجد علاقة بين الجمعيات الأهلية والسلطة القضائية، حيث قامت الجمعيات الأهلية في الكثير من الحالات بتقديم شكاوى ضد الحكومة فصل فيها القضاء إما لصالح الجمعيات أو ضدها. كما ترتبط الجمعيات أيضاً ارتباطاً وثيقاً بالسلطة التنفيذية، ولاسيما وزارة التضامن الاجتماعي التي تشرف على أنشطة الجمعيات. وفي الكثير من الحالات، جاء هذا على حساب استقلاليته. كما أن الإعلام وقطاع الأعمال مرتبطان أيضاً بالجمعيات ارتباطاً قوياً. فعلى سبيل المثال، دخلت أكثر من 20 جمعية أهلية بالمشاركة مع المجلس القومي للأمومة والطفولة في حملات إعلامية لرفع الوعي بقضايا ختان الإناث، وعمالة الأطفال، وأطفال الشوارع.

ويصعب جداً تحديد نطاق إشراف الجمعيات على أداء الحكومة بشكل دقيق؛ ف«بعض الجمعيات الأهلية تفضل عدم الدخول في مواجهات صريحة مع الحكومة عندما تنادي بمطالبها؛ ولكنها تسعى للتفاوض والوساطة بشأن مطالبها من وراء عيون الإعلام، وغالباً خلف أبواب مغلقة»⁴⁰¹. ولكن بعض الجمعيات الأهلية، ولاسيما منظمات حقوق الإنسان، تدين سياسات الحكومة المصرية علناً.⁴⁰² ومؤخراً، أيدت الجمعيات الأهلية بعض الإصلاحات في القضاء في موقفهم ضد الحكومة. إن العلاقة التي تربط الجمعيات بالسلطتين القضائية والتشريعية أقوى نسبياً من علاقتها بقطاعي الأعمال والإعلام. ولكن فيما يتعلق بمحاربة الفساد، فتركيزها ينصب في الأساس على الحكومة.

التوصيات

- تقليل القيود المنصوص عليها في القانون رقم 84 لسنة 2002 فيما يتعلق بسيطرة الحكومة على الجمعيات عن طريق ما يلي:
- تعزيز الحوار بين المسؤولين الحكوميين والجمعيات الأهلية فيما يتعلق بالتعديلات الجديدة المقترحة على القانون رقم 84 لسنة 2002.
- السماح للرابطة المصرية لحرية منظمات المجتمع المدني المكونة من حوالي 140 جمعية أهلية مصرية بالتداول في التغييرات المقترحة على قانون الجمعيات.
- وضع توجيهات واضحة وتعريف واضحة للمفاهيم بغية الحد من حالات إغلاق الجمعيات في المستقبل.
- السماح بالمزيد من الحريات فيما يتعلق بمزاولة منظمات المجتمع المدني أنشطتها في نطاق مكافحة الفساد وتطبيق الشفافية.

بالإضافة إلى التوصيات الداخلية التالية:

- وضع مبادئ توجيهية حول الإدارة المالية لأموال الجمعيات تتسم بالشفافية.
- إلغاء شرط وجود ممثلي وزارة التضامن الاجتماعي في اجتماعات الجمعيات العمومية لمنظمات المجتمع المدني.

⁴⁰¹ نفس المصدر السابق

⁴⁰² نفس المصدر السابق

- وضع مدونات سلوك للجمعيات التي تفتقر لوجود مدونة خاصة بها، بالإضافة إلى وضع مبادئ توجيهية عامة لمدونات السلوك بشكل عام والتي ينبغي أن تبدأ بجهد مشترك من داخل منظمات المجتمع المدني نفسها دون تدخل من الحكومة، ولكن قد يكون ذلك بمشاركة من السلطة القضائية والإعلام والأطراف الأخرى الفاعلة في المجتمع.

١٤.

قطاع الأعمال

الموارد/الهيكل

يعتبر القطاع الخاص الركيزة الأساسية التي يعول عليها الاقتصاد المصري خلال السنوات الأخيرة، خاصة وأنه يمثل المحرك الرئيس للنمو، والكيان الأساسي لإيجاد فرص عمل. وتعد خبرة القطاع الخاص ناجحة حتى الآن، فأهميته في الاقتصاد المصري أخذت في التزايد والنمو، حيث يسهم بنسبة تتراوح بين 60% و 70% في إجمالي الناتج المحلي. وبالنسبة لاستثمارات القطاع الخاص، فقد وصلت إلى 134 مليار جنيهًا مصرياً (24 مليار دولار) في 2008/2007، بما يمثل 67% من الاستثمارات المنفذة، 38% زيادة عن سنة 2007/2006.⁴⁰³

ويحدد قانون التجارة (القانون 17 لسنة 1999) وقانون الشركات (القانون رقم 159 لسنة 1981) أنواع كيانات الأعمال المسموح بها في مصر، وتنص القوانين المذكورة على القواعد، والإجراءات، والشروط المحاسبية، وشروط إعداد التقارير التي يجب مراعاتها بالنسبة للشركات. ويتناول القانون 17 لسنة 1999، بشكل رئيسي، حالة المالك المنفرد، والشراكات البسيطة. في حين ينظم القانون 159 لسنة 1981 الشركات المساهمة، والشركات المحدودة بالأسهم، والشركات ذات المسؤولية المحدودة. كما يسمح أيضاً بفتح فروع أجنبية، ومكاتب تمثيل، وبحق الامتياز (الفرانشايز)، والوكالات التجارية، والمقاولات، وذلك حال اتباعها للوائح الإضافية التي قد تنطوي على تمييز ضد الشركاء الأجانب في بعض مجالات النشاط الاقتصادي، مثل وكالات الاستيراد، وبعض الخدمات البحرية الخاصة.⁴⁰⁴

وتنتشر الشركات القطاع الخاص في مختلف القطاعات بما في ذلك القطاع الزراعي، والعقاري، وقطاع البناء، والأغذية والمشروبات، والمطاحن، وقطاع المنتجات الدوائية، والأسمدة، والكيماويات، والأسمدة، والهندسة، والبيع بالتجزئة، والمنسوجات، والإسكان، والسياحة، والاتصالات.⁴⁰⁵ ومنذ عام 2004 والحكومة أخذت في تعزيز عملية الخصخصة. تم إنشاء وزارة جديدة للاستثمار سنة 2004، وهي تلعب دوراً رئيساً في هذه العملية. وبناءً على ذلك، فمن السياسات الجوهرية التي تتبناها الحكومة المصرية تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في مختلف المشروعات في كافة القطاعات، وقيادة عملية النمو الاقتصادي والتنمية.⁴⁰⁶

وتتمثل القطاعات الرائدة في الاقتصاد المصري بالأساس في قطاع الصناعات البترولية وغير البترولية والمواصلات التي حققت معدلات نمو بنسبة 8.4%، و8%، و8.1% على التوالي في سنة 2008/2007.⁴⁰⁷ كما أن قطاعات البناء والتشييد، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وقناة السويس، والسياحة قد حافظت على معدلات نمو عالية تتراوح بين 14% و 24% في 2008/2007. ويشارك القطاع الخاص في جميع قطاعات الاقتصاد تقريباً ولكن بدرجات متفاوتة. فحتى في المرافق العامة مثل الكهرباء، والماء، والصرف الصحي، نجد القطاع الخاص قد بدأ يلعب دوراً متزايداً.

⁴⁰³ وزارة التنمية الاقتصادية (2008).

⁴⁰⁴ الغرفة الأمريكية للتجارة في مصر، «مزاولة العمل التجاري في مصر».
www.amcham.org.eg/DBE/Incorporation05.asp

⁴⁰⁵ نفس المصدر السابق.

⁴⁰⁶ بيرتلسمان ستيفنج، مؤشر بيرتلسمان للتحويلات، 2008، التقرير القطري لمصر؛
www.bertelsmann-transformation-index.de/139.0.html?&L=1

⁴⁰⁷ وزارة التنمية الاقتصادية (2008).

وفي ضوء تخفيف التدخل الحكومي والخصخصة وانسحاب الحكومة تدريجياً من الملكية، بدأ التخوف من التمرکز الاقتصادي ومواقع القوة والسيطرة التي يتمتع بها حفنة من اللاعبين في مجال الأعمال، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تشويه السوق، مما له أن يؤثر سلباً على النشاط الاقتصادي. وفي هذا السياق، وتماشياً مع سياسة الحكومة، فقد تم إنشاء عدد من الجهات التنظيمية لتنظيم والحفاظ على معايير معينة للخدمات/المنتجات، وكذا إتاحة تلك الخدمات والمنتجات بأسعار معقولة. ومن هنا برزت الحاجة الملحة إلى قانون يرسى دعائم سوق حر يقوم على أساس قوى تنافسية حقيقية، ويحد من استغلال القوة السوقية التي تمنع الإنتاجية والنمو.⁴⁰⁸ ويعد قانون رقم 3 لسنة 2005 لحماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية ولائحته التنفيذية هو القانون الرئيس الذي يحكم المنافسة في السوق المصرية. وينص القانون على إنشاء جهاز (جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية)، ليكون مسئولاً عن مراقبة السوق وتنفيذ نصوص القانون. كما يتلقى هذا الجهاز الشكاوى والبلاغات، وله إجراء التفتيش من تلقاء نفسه إذا ما ساوره الشك في وجود ممارسات غير مشروعة تضر بالمنافسة وتخالف نصوص القانون. كما إن الجهاز يعد قاعدة بيانات ومعلومات حول الأنشطة الاقتصادية، ويجري أبحاث ودراسات.⁴⁰⁹ بالإضافة إلى ذلك، فثمة جهات تنظيمية قطاعية في مختلف المجالات مثل البنك المركزي (قطاع البنوك)، والجهاز القومي لتنظيم الاتصالات (مجال الاتصالات)، وجهة تنظيم الكهرباء و جهة تنظيم المياه و مياه الصرف.

إن عدد المجموعات ذات المصالح ونفوذها قد شهدا نمواً خلال العقدين الأخيرين. ومن بين كل المصالح، وقد استغل قطاع الأعمال النطاق الواسع لنشاط المجموعات ذات المصالح أكبر استغلال. فبعض المنظمات مثل غرف التجارة واتحاد الصناعات تحدثت بسلطة متزايدة دفاعاً عن مصالحها في مواجهة قطاع الدولة ونقابات العمل و جمعيات رجال الأعمال ومختلف غرف التجارة الأجنبية و حدت أكثر مصالح الأعمال قوة، و يسرت وصولها إلى موارد الدولة. كما أن الحكومة هي الأخرى دعمت تكوين منظمات أعمال جديدة، مثل جمعية مستثمري المشروعات المشتركة، واتحاد المصدرين.⁴¹⁰ وأخيراً، فثمة توجه متنام للتزاوج بين الأعمال وأعمدة نظام النزاهة الوطنية الأخرى، حيث إن عدداً من رجال الأعمال ذوي النفوذ أعضاء في مجلس الشعب أو تم تعيينهم وزراء.⁴¹¹

دور المؤسسة / القطاع كأحد أعمدة نظام النزاهة الوطنية

قانوناً، يجوز للجميع أن يقدموا طلباً لاستخراج تراخيص عمل. ويعد قانون ضمانات وحوافز الاستثمار (قانون 8 لسنة 1997) وقانون الشركات (قانون 159 لسنة 1981) وتعديلاتهما بمثابة قانونين رئيسيين ينظمان بيئة الاستثمار في مصر. وتم وضع قانون 8 لسنة 1997 لتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في القطاعات الاقتصادية المستهدفة، ولتشجيع اللامركزية في الصناعة بعيداً عن منطقة وادي

⁴⁰⁸ جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار (2009)

www.eca-org-eg/EgyptianCompetitionAuthority/Static/Message.aspx?MainNav=About&SubNav=Message

⁴⁰⁹ نفس المصدر السابق

⁴¹⁰ هلين تشابن متر (محررة)، مصر: دراسة قطرية، (واشنطن: مكتب البريد العام لمكتبة الكونجرس، 1990)؛

countrystudies-us/egypt/117.htm

⁴¹¹ سامر سليمان «الاقتصاد السياسي في مصر: تحالف غير مقدس بين البيروقراطية والأعمال التجارية»، نوفمبر 2008. www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=Article-C&cid=1226471419306&pagename=Zone-English-Muslim-Affairs%2FMAELayout

النيل المزدحمة. وينص القانون ولائحته التنفيذية وتعديلاته على إعفاءات، وضمانات، ومميزات لجميع الأفراد والشركات المقيدين لدى مصلحة الشركات، بموجب القانون 159 لسنة 1981 المنظم للشركات المساهمة. كما ينص على أكثر من 20 حافز استثماري.⁴¹² كما أن ضريبة الدخل الصادر في يونيو 2005 (قانون 91 لسنة 2005) نص على إزالة بعض الحوافز الواردة في قانون حوافز الاستثمار، والتي تتمثل في جميع الإعفاءات الضريبية التي تتمتع به الشركات وكذا الإعفاء الضريبي الذي نص عليه القانون الأخير بالنسبة للشركات المنشأة حديثاً. كما ألغى قانون الضرائب لسنة 2005 الاقتطاعات الضريبية التي امتدت لتشمل الشركات المقيدة في البورصة. وعلى الرغم من ذلك، فلم يتم إلغاء الحوافز الضريبية بأثر رجعي بحيث تستمر كل الشركات القائمة بالفعل في تلقي الحوافز الضريبية حتى نهاية المدة المحددة المنصوص عليها في وقت تأسيس الشركة⁴¹³. والجهة الرئيسة القائمة على تنفيذ القانون 8 لسنة 1997 هي الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة؛ وتسمح هذه الجهة بملكية أجنبية 100% للمشروعات وتضمن الحق في تحويل الدخل المكتسب في مصر واسترداد رأس المال.⁴¹⁴

كما نص قانون 8 لسنة 1997 على إنشاء نظام النافذة الواحدة للمستثمرين في الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة لتيسير وتبسيط عملية الموافقة على المشروعات الجديدة، وتسجيلها، وترخيصها، واعتمادها بدلاً من الاضطرار إلى المرور على عدة وزارات.⁴¹⁵ ويتناول قانون 3 لسنة 1998 المعدل لقانون 159 لسنة 1981 المستثمرين في أي قطاع لا يغطيه قانون 8 لسنة 1997؛ بما في ذلك حملة الأسهم، والشركات المساهمة، والشركات ذات المسؤولية المحدودة، والفروع وممثلي الشركات؛ كما يغطي القانون عملية تصفية الشركات.⁴¹⁶ والقانون 94 لسنة 2005 المعدل لقانون حوافز الاستثمار وقانون 159 لسنة 1981 يخضع الشركات المؤسسة بموجب أحكام قانون حوافز الاستثمار لمتطلبات تأسيس الشركات الواردة في قانون الشركات رقم 3 لسنة 1998، والتي تتميز بأنها أبسط نسبياً.⁴¹⁷ وثمة قوانين أخرى تحكم أنشطة قطاع الأعمال في مصر، بما في ذلك قانون السجل التجاري (قانون 34 لسنة 1976) وتعديلاته (1996/98)، وقانون سوق المال (قانون 95 لسنة 1992) ولائحته التنفيذية والذي ينظم عمليات سوق المال في مصر، وقانون المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية (قانون 3 لسنة 2005) وكذا جهات التنظيم القطاعية. وعملياً فإن كافة القوانين مطبقة، إلا أن قانون حماية المنافسة ليس فعالاً للغاية نتيجة لبعض الصعوبات المرتبطة بأنه حديث الصدور، إلى جانب ندرة المعلومات المتاحة عن أنشطة الأعمال.

لا توجد مواد بعينها في قوانين الأعمال تتناول فساد القطاع الخاص بشكل مباشر، ولكنها تحتوي على بعض المواد الخاصة بالرقابة والإشراف على الشركات وتنظيمها، وتعتبر هذه المواد أي تصرف يخالف هذه القوانين – إذا ثبت وقوعه

⁴¹² الغرفة الأمريكية للتجارة في مصر، «مزاولة العمل التجاري في مصر».

www.amcham.org.eg/DBE/Incorporation05.asp

⁴¹³ يو إس كومنثال سرفيس إيجيت، «مزاولة العمل التجاري في مصر»، الدليل التجاري القطري، 2008.

www.buyusa.gov/egypt/en/doingbusinessinegypt.html

⁴¹⁴ الغرفة الأمريكية للتجارة في مصر «مزاولة العمل التجاري في مصر» www.amcham.org.eg/dbelawsofbus.asp

⁴¹⁵ نفس المصدر السابق.

⁴¹⁶ شركة إينفو برود ريسرتش المحدودة (الشرق الأوسط) الدليل القطري، مصر؛

www.infoprod.co.il/country/egypt2b.htm

⁴¹⁷ يو إس كومنثال سرفيس إيجيت، «مزاولة العمل التجاري في مصر»، الدليل التجاري القطري، 2008.

www.buyusa.gov/egypt/en/doingbusinessinegypt.html

– غير قانوني. وهذه المواد تقرر أيضاً العقوبات المقررة تطبيقها في هذه الحالات بحسب قانون العقوبات؛ وهذه القوانين سارية ومعمول بها.

إن الشروع في الفساد، حسب القانون، يعد غير قانوني، ويمثل الرشوة، والابتزاز، وغسل الأموال، والمحسوبية. وهكذا فكل هذه الأفعال تعد بمثابة انتهاكات للقوانين ذات الصلة. والقانون يجرم كل هذه الأفعال وينص على عقوبة بعينها لكل منها. وعلى الرغم من أنه لا يوجد ثمة قانون بعينه في التشريع المصري لمكافحة الفساد، فهناك عشرات القوانين الأخرى التي تجرم وتكافح الفساد.⁴¹⁸

ويجزم قانون العقوبات كل من الرشوة الايجابية و السلبية، وكذا استغلال الموارد العامة للكسب الخاص. ولا يشير القانون إلا للفساد في القطاع العام، والفساد المشترك في القطاعين العام والخاص، في حين أن الفساد فيما بين الأعمال أو المشروعات الخاصة وبعضها البعض غير مشمول بالقانون. وحيث إن الموظفين الأجانب غير مشمولين في القانون على قائمة أنواع الأفراد الذين تعد رشوتهم جريمة، فقد خرجت منظمة النزاهة العالمية في 2007 بنتيجة مؤداها أن رشوة الموظفين العموميين الأجانب في مصر لا يعد عملاً غير قانوني.⁴¹⁹

وقانوناً يعد عرض الرشوة غير قانوني (أي الفساد الايجابي). فإن واضعي القانون المصري كرسوا الفصل الثالث من الكتاب الثاني من قانون العقوبات لهذه الجريمة (المواد من 103 إلى 111)، وهكذا فقد أكدوا على تأثيرها الخطير. تنص المادة 107 على تعريف للعقوبات التي يستحقها مقدمو الرشوة، ومتلقوها (الموظفون العموميون) والوسطاء، حال اكتمال كافة أركان الجريمة. إلا أن هذه المادة بعينها لا تقرر عقوبات على الراشي والوسيط إذا اعترفوا بذلك، وذلك تشجيعاً لهم على الكشف عن الجريمة.⁴²⁰

ويرد في قانون العقوبات 58 لسنة 1937 المادة 111 من الفصل الثالث عن الرشوة تعريف للأفراد الذين تنطبق عليهم جرائم الرشوة على النحو التالي (1) العاملون المدنيون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها، (2) المشرعون المحليون و القوميون، (3) المحكمون أو الخبراء ووكلاء النيابة، و القضاة، (4) أعضاء مجالس إدارة الهيئات والمصالح العامة، إلخ. أما المسئولون الأجانب أو موظفو القطاع الخاص فهم غير مشمولين بالقانون.⁴²¹

ويجزم القانون المصري استغلال الموارد العامة لتحقيق الكسب الخاص. علاوةً على ذلك، فإن المادة 112 من قانون العقوبات 58 لسنة 1937 من الفصل الثالث المعنية بالرشوة تستفيض في تعريف الموارد العامة لما هو أبعد من الموارد المملوكة للدولة، حيث تشمل كافة الموارد الوارد بيانها في المادة 110 من قانون العقوبات، مثل النقابات، والاتحادات، والشركات الاقتصادية، والجمعيات، والوحدات. فاستغلال كل هذه الموارد بالإضافة إلى الموارد العامة لتحقيق الكسب الخاص يعد غير قانوني.⁴²²

⁴¹⁸ تقرير النزاهة العالمي، 2007

report-globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

⁴¹⁹ بوابة مكافحة الفساد في مجال الأعمال (2009)

www.business-anti-corruption.com/index.php?id=649

⁴²⁰ تقرير النزاهة العالمي، 2007

report-globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

⁴²¹ نفس المصدر السابق.

⁴²² نفس المصدر السابق.

وفي مايو 2002، أصدرت مصر قانون مكافحة غسيل الأموال (قانون 80 لسنة 2002) الذي يحظر غسل الأموال. ويرد في المادة الثانية من القانون المذكور تعريف مختلف جوانب لجرائم غسل الأموال، حيث إنه يجرم غسيل الأموال المتحصل عليها من الإتجار في المخدرات، والدعارة، وغيرها من الأعمال غير الأخلاقية، والإرهاب، ونهب الآثار، وتجارة السلاح، والجريمة المنظمة، وعدد كبير من الأنشطة الأخرى. كما أن المادة 5 تمنح العاملين في وحدة مكافحة غسيل الأموال في البنك المركزي المصري صفة مأمور الضبط القضائي. وتفرض المادة 14 عقوبات على من يرتكبون، أو يشجعون في ارتكاب جرائم غسيل الأموال بالسجن لمدة لا تتجاوز سبع سنوات، وغرامة تساوي ضعف المبلغ المستخدم في الجريمة، وفي جميع الأحوال، فإن الأموال المتحفظة عليها تتم مصادرتها، أو تفرض غرامة إضافية تعادل قيمة هذه الأموال حال عدم إمكانية الحجز عليها، أو إذا تم التصرف فيها لآخرين بحسن نية.⁴²³

وأنشئت الوحدة المصرية لمكافحة غسيل الأموال بموجب قانون مكافحة غسيل الأموال الصادر بموجب القانون رقم 80 لسنة 2002، بصفتها وحدة استخبارات مالية مصرية داخل البنك المركزي. وتعمل هذه الوحدة بفعالية، حيث يتولى إجراء التحقيقات في غسيل الأموال واحدة من جهات تنفيذ القانون الثلاثة في مصر، وذلك بحسب نوعية المخالفة المعنية. وقامت وزارة الداخلية، التي لديها اختصاص عام بإجراء التحقيقات حول جرائم غسيل الأموال، بإنشاء إدارة مستقلة لمكافحة غسيل الأموال. كما أن هيئة الرقابة الإدارية تضطلع بمسؤولية محددة للتحقيق في الحالات التي تنطوي على القطاع العام أو أموال عامة. أما جهة تنفيذ القانون الثالثة، فهي هيئة الأمن القومي، والتي تلعب دوراً أكثر محدودية في التحقيق في حالات غسيل الأموال، حين تهدد المخالفة الأمن القومي.⁴²⁴ وفي يناير 2005، تأسست اللجنة الوطنية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب داخل الوحدة المصرية لمكافحة غسيل الأموال، لتنسيق تنفيذ السياسات فيما بين مختلف الجهات المعنية⁴²⁵

تبلغ الأموال التي يتم غسلها في مصر، بحسب بعض الدراسات، حوالي 5 مليار دولار أمريكي (أي ما يقرب من 4% من إجمالي الناتج المحلي)، منها مبلغ 3 مليار دولار واردة من تهريب المخدرات.⁴²⁶ ومن هنا فقد تم اقتراح إصدار قانون لمكافحة غسيل الأموال نتيجة لقلق الحكومة المتزايد من خطر هذه الظاهرة وأثرها الخطير على الاقتصاد المصري. وكذا جاء ذلك نتيجة للمخاوف التي أعربت عنها مجموعة العمل المالية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن غسيل الأموال، فيما يتصل بالافتقار إلى نظام قانوني شامل في مصر لمجابهة هذه النشاط غير القانوني عالمياً.⁴²⁷ كما يشير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في تقريره القطري لسنة 2005 إلى أن مجموعة العمل المالية حذفت مصر من قائمة البلدان أو الأقاليم غير المتعاونة في عام 2004، وذلك بفضل جهود مصر المتواصلة من أجل وضع آلية فاعلة لمكافحة غسيل الأموال.⁴²⁸

⁴²³ نفس المصدر السابق

⁴²⁴ www.unodc.org/pdf/egypt/egypt-country-profile.pdf

⁴²⁵ منتدى مكافحة غسيل الأموال (IBA) (2009)

⁴²⁶ الأهرام ويكي (2004) عدد 68، 2004: weekly.ahram.org.eg/2004/680/ec4.htm

⁴²⁷ الغرفة الأمريكية للتجارة في مصر «مزاولة العمل التجاري في مصر» www.amcham.org.eg/db/e/lawsofbus.asp

⁴²⁸ منتدى المعايير الإلكترونية، ملفات قطرية، مصر؛

www.estandardsforum.org/jhtml/country/Egypt/sp/66/13

ويتمتع قطاع الأعمال في مصر باستقلالية رسمية للعمل في البلاد بعيداً عن أي تدخل حكومي. وعملياً، فإن قطاع الأعمال مستقل عن أية تدخلات. وعلى الرغم من ذلك، فثمة عقبات من شأنها أن تعوق المواطنين عن استخراج تراخيص الأعمال الضرورية. وبسبب طول الوقت الذي تستغرقه هذه الإجراءات قد يلجأ البعض للرشوى والمدفوعات غير الرسمية للتغلب على التدابير الروتينية ولإسراع بالإجراءات الحكومية.⁴²⁹

ويتألف هيكل سوق المال في مصر مما يلي: الهيئة العامة لسوق المال، والبورصة المصرية [التي عرفت سابقاً باسم بورصتي القاهرة والأسكندرية]، وشركة مصر للمقاصة والإيداع والقيود المركزي (وقد حلت محلهم الهيئة العامة للرقابة المالية اعتباراً من يوليو 2009، أنظر أدناه)، بالإضافة إلى شركات سوق المال بما فيها الجمعية المصرية لسوق المال، والجمعية المصرية لإدارة الاستثمار، وجمعية سماسرة الأوراق المالية، ومنظمات التنظيم الذاتي.⁴³⁰

وينظم قانون سوق المال (القانون رقم 95 لسنة 1992) العمليات التي تتم في سوق المال في مصر. وبموجب قانون سوق المال، يجب على أي شركة تنوي إصدار أوراق مالية أن تخطر الهيئة العامة لسوق المال.⁴³¹

تم إصدار قانون جديد (القانون رقم 10 لسنة 2009) بخصوص تنظيم الرقابة على المؤسسات غير المصرفية والأسواق، وكذا القرار الرئاسي رقم 192 لسنة 2009 بغية توحيد السياسات، والقواعد، والتدابير التي تنظم العمل في مجال القطاع المالي غير البنكي من خلال إنشاء جهة موحدة تحت مسمى «الهيئة العامة للرقابة المالية» والتي بدأت عملها اعتباراً من 1 يوليو 2009. وينظم القانون الجديد والمرسوم الرئاسي الهيكل التنظيمي للهيئة الجديدة ويقدم الإطار القانوني لذلك.

ويأتي إنشاء الجهة الجديدة في إطار من الحرص على زيادة فعالية رقابة الخدمات المالية غير المصرفية وتحسين كفاءتها بما يجعلها مواكبة لأحدث المستجدات في هذه الأنشطة، وبما يدعم الانضباط المالي، ويحمي حقوق المستثمرين. وتهدف الهيئة الجديدة إلى ضمان استقرار الأسواق المالية غير المصرفية وصحة ممارساتها؛ كما أنها تصدر وسائل، ونظم، وقواعد مختلفة لضمان كفاءة هذه الأسواق والتزامها بالشفافية.⁴³²

«واختصاصات الهيئة العامة للرقابة المالية تتضمن الرقابة على كافة الأنشطة المالية غير المصرفية بغية تطوير والتعظيم من كفاءتها وتنافسيتها على اجتذاب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية. ومن المقرر أن تضطلع الهيئة الجديدة بالمسؤوليات المحددة للهيئة المصرية العامة للرقابة على التأمين، والهيئة العامة لسوق المال، وهيئة تمويل الرهن العقاري».⁴³³ وينص الإطار التشريعي الجديد الذي يحكم عمل الهيئة

⁴²⁹ تقرير النزاهة العالمي، تقييم، مصر، 2007

report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

⁴³⁰ هيئة سوق المال، تجربة هيئة سوق المال المصرية، مارس 2004، القاهرة:

www.uneca.org/eca—resources/major—eca—websites/cmd/workshop/northafrican/presentations/Egypt%20Regulator%20Pres.ppt

⁴³¹ الغرفة الأمريكية للتجارة في مصر/مزاولة العمل التجاري في مصر «www.amcham-org.eg/dbelawsofbus.asp

⁴³² الموقع الإلكتروني لوزارة الاستثمار

www.investment.gov.eg/en/Media/PressReleases/Pages/General%20Authority%20for%20financial18-06-2009.aspx

⁴³³ نفس المصدر السابق.

(القانون 10 لسنة 2009) وكذا المرسوم الرئاسي 192 لسنة 2009 على أن لمجلس الإدارة مطلق الصلاحية والسلطة على كافة جوانب العمل، وأنه مسئول عن وضع استراتيجية العمل ومراقبتها، وكذا السياسة التنفيذية، وأن قرارات المجلس نهائية ولا تحتاج إلى اعتماد أو مصادقة من أي جهة إدارية أخرى ذات درجة أعلى. كما أن للهيئة السلطة القانونية لتفعيل قواعد الرقابة والإشراف الماليين.⁴³⁴

تتمتع الهيئة الجديدة بميزانية مستقلة، ويتم ترحيل رصيدها البنكي من سنة إلى أخرى بحسب النظام المطبق حالياً. ويتم تحديد مواردها من واقع الأموال والرسوم التي تحصلها الدولة منها في مقابل الخدمات الجديدة، وكذا من الغرامات التي تفرض بحسب القواعد المنظمة للأنشطة المالية غير المصرفية، والقروض التي يتم التصديق عليها من قبل الجهات الرسمية. وينص القانون 10 لسنة 2009 على أن أصول الجهات الرقابية الثلاث المقرر إلغاؤها يتم ردها إلى الهيئة الجديدة.⁴³⁵

كما أن القرار الرئاسي رقم 191 لسنة 2009 المقرر تنفيذه في يوليو صدر بغرض تنظيم البورصة المصرية وشئونها المالية. وينص القرار على أن تباشر البورصة المصرية اختصاصاتها المقررة بالقوانين واللوائح وذلك بما يكفل سلامة تداول الأوراق المالية، وكفاءة أداء المتعاملين في البورصة، وحسن سير العمل في السوق واستقرار المعاملات فيه. وشدد المرسوم الرئاسي على أن تتخذ البورصة المصرية كافة التدابير والإجراءات الضرورية من أجل تجنب مخالفة النصوص التي تنظم التعامل في السوق، ورصد المخالفات، وتبذل قصارى جهدها من أجل تصحيح هذه المخالفات ومواجهة ما تخلفه من آثار.⁴³⁶

حدد المرسوم 191 لسنة 2009 اختصاصات ومهام مجلس إدارة البورصة المصرية؛ ومن بينها إصدار القرارات والقواعد الضرورية لسير الأعمال بطريقة سليمة، ولسلامة المعاملات والصفقات واستقرارها في البورصة المصرية. هذا بالإضافة إلى تشكيل لجان لقيد الأوراق المالية في جداول البورصة المصرية ولجان التداول وعضوية وغيرها، ووضع نظام للعضوية وإجراءات لقيد الأعضاء ورقابتهم، وكذا قواعد لإجراء العمل وتوفير المعلومات الضرورية بالنسبة للمتعاملين والمضاربين في البورصة.⁴³⁷

وعلى الجمهور عند التعامل في البورصة أن يلتزم بالقواعد الواردة في مختلف القوانين السائدة. فعلى سبيل المثال، بحسب قواعد القيد والشطب في البورصة المصرية (قرار مجلس إدارة الهيئة العامة لسوق المال رقم 30 لسنة 2002 المعدل بقرار رقم 94 لسنة 2008)، تقيد الأوراق المالية في جداول البورصة المصرية إذا استوفت المقتضيات القانونية المحددة التي تتناول نسبة الاكتتاب العام في إجمالي أسهم الشركة.

⁴³⁴ الموقع الإلكتروني لوزارة الاستثمار

www.investment.gov.eg/MOI.Portal/en-GB/Announcements/General+Authority+for+financial18-06-2009.htm

⁴³⁵ شركة أراب فينانس لتداول الأوراق المالية: www.arabfinance.com/news/newsdetails.aspx?Id=125486

⁴³⁶ الموقع الإلكتروني لوزارة الاستثمار

www.investment.gov.eg/en/Media/PressReleases/Pages/General%20Authority%20for%20financial18-06-2009.aspx

⁴³⁷ نفس المصدر السابق.

وتعمل الحكومة المصرية في الوقت الراهن على وضع إطار لوسيلة جديدة لإدارة الأصول المملوكة للدولة. ومن المقرر أن تتضمن الوسيلة الجديدة مشاركة جماهيرية في ملكية أصول الدولة من خلال التوزيع العادل لأسهم شركات قطاع الأعمال العام على المواطنين. وسوف تخضع هذه الوسيلة الجديدة لإطار قانوني قيد الدراسة في الوقت الراهن.⁴³⁸

وفي عام 2004 أجرى البنك الدولي تقييماً لتنفيذ حوكمة الشركات في مصر. وبحسب التقرير المذكور، تلاحظ حماية حقوق المساهمين عملياً،⁴³⁹ حيث إن الطرق الآمنة لتسجيل الملكية متوافرة، وعليه فإن الأسهم المقيدة يسهل نقل ملكيتها، كما أن المساهمين يستطيعون الحصول على معلومات ذات صلة حول الشركة بشكل يتسم بالسرعة من حيث التوقيت وعلى أساس دوري، كما يحق للمساهمين المشاركة والتصويت في اجتماعات الجمعية العامة. علاوةً على ذلك، يختار أصحاب الأسهم أعضاء مجلس الإدارة بحسب اللوائح الداخلية، كما أن لهم نصيباً في أرباح الشركة. و للمساهمين في الجمعية العامة العادية التي تنعقد سنوياً، والتي تعتمد توزيع حصص الأرباح، صلاحية اقتراح حصص أرباح بقيمة أعلى من تلك التي يقترحها المجلس.⁴⁴⁰

وليس لقطاع الأعمال أية مبادرات طوعية لمكافحة الفساد، كما لا توجد قواعد عامة للتعامل مع الفساد، إلا أن بعض القطاعات قد يكون لديها سياسات تتعلق بالشكاوى عن المخالفات. علاوةً على ذلك، فإن مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات بدأ ينتشر في قطاع الأعمال، حيث إن الكثير من الشركات بدأت في الإقرار بأن ممارسة المسؤولية الاجتماعية للشركات تعد مهمة بالنسبة لصورتها العامة، ويعتبر هذا بمثابة عامل مهم إذا ما أرادت تلك الشركات إجراء أعمال في الخارج، أو مع شركات أجنبية.

بالإضافة إلى ذلك، لا توجد شركة في مصر تتبنى سياسات تتناول مكافحة الفساد بشكل مباشر. وعلى الرغم من ذلك، فقد تم إدخال الاتفاق العامل للأمم المتحدة في عام 2004 إلى مصر؛⁴⁴¹ وتطالب هذه المبادرة الشركات حول العالم بأن تلتزم طوعية بتضمين مبادئ في مجال حقوق الإنسان، والعمل، والبيئة، ومكافحة الفساد، وأن تدخل في شراكات تساعد على تعزيز أهداف الأمم المتحدة، مثل الأهداف الإنمائية للألفية⁴⁴². ولقد انضمت أكثر من 60 شركة مصرية للاتفاق العالمي، وجاء هذا الانضمام طوعاً من جانب الشركات التي تعمل على ترجمة المبادئ التسعة للاتفاق العالمي إلى أنشطة ملموسة.⁴⁴³ وتعمل الشبكة المصرية في الوقت الراهن على إنشاء ما سيطلق عليه المؤسسة الوطنية للاتفاق العالمي

⁴³⁸ بوابة المعلومات المصرية، نوفمبر 2008.

www.sis.gov.eg/En/EgyptOnline/Economy/000010/020200000000000009203.htm

⁴³⁹ تقرير حول مراقبة المعايير والقوانين، التقييم القطري لحوكمة الشركات، مصر، مارس 2004،

www.worldbank.org/ifa/rosc—cg—egyp2.pdf.

⁴⁴⁰ نفس المصدر السابق

⁴⁴¹ بوابة مكافحة الفساد في الأعمال، مبادرة مكافحة الفساد العام، تقرير مصر،

www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/egypt/initiatives/private-anti-corruption-initiatives/

⁴⁴² مبادرة الاتفاق العالمي؛

www.unglobalcompact.org/NewsAndEvents/speeches—and—statements/Kell—Chatham2008—12March.pdf

⁴⁴³ بوابة مكافحة الفساد في مجال الأعمال 2009

www.business-anti-corruption.com/index.php?id=649

والمسئولية الاجتماعية للشركات في مصر. ومن المقرر أن تصبح المؤسسة الجديدة بمثابة أداة لتعزيز وتشجيع إسهام الأعمال في التنمية، كالتزام داخلي للقطاع في مصر. وفي الوقت نفسه، فإن معظم الشركات في مصر تحاول أن تلتزم بمدونة حوكمة الشركات - الصادرة عام 2004 - والتي لا تتناول مكافحة الفساد بشكل مباشر، إلا أنها تدمج الممارسات من خلال المبادئ التي تتعامل مع الإفصاح والشفافية، وحماية حقوق المساهمين، وتعارض المصالح.

ولا تتبدى مكافحة الفساد في مشروع حوكمة الشركات المعني بالقطاع الخاص بشكل مباشر، إلا أن جل مبادئ حوكمة الشركات قد تم تصميمها بحيث تتضمن مكافحة الفساد، ويتمثل ذلك في قواعد مثل قواعد الإفصاح والشفافية، والقواعد المعنية بحماية حقوق المساهمين، وتعارض المصالح، حيث «تعد حوكمة الشركات الجيدة بمثابة توازن متكافئ مقابل لممارسات الفساد في قطاع الأعمال الخاص. وتكافح ممارسات حوكمة الشركات السليمة الجانب المعني بجانب العرض في ممارسات الفساد وذلك عن طريق تعزيز الشفافية، والحد من الصلاحيات التقديرية، ومحاسبة صانعي القرار».⁴⁴⁴ إن التطور السريع في قواعد حوكمة الشركات يحثها على التركيز على تدابير مكافحة الفساد كجزء من آلياتها لحماية سمعتها ومصالح مساهميها. وعليه نجد أن نطاق المراقبة الداخلية في الشركات أخذ في التوسع بشكل متزايد ليشمل قضايا معنية بالأخلاق والنزاهة، كما أن ثمة عدد متنام من مديري الاستثمار الذين يتخذون من هذه الأنواع من الرقابة دليلاً على أن الشركات تتبنى ممارسات جيدة للأعمال، وأنها تحظى بإدارة جيدة.⁴⁴⁵

ولا يوجد قطاع أو مشروع تجاري في مصر به قواعد إلزامية لمكافحة الفساد، ولكن هذه القطاعات والمشروعات تكتفي فقط بتطبيق القوانين التي تصدرها الحكومة في هذا الصدد والالتزام بها. ولكن جميعيات الأعمال بشكل عام تبذل قصارى جهدها من أجل مكافحة الفساد في عملها، وذلك من خلال معالجة القضايا والمشكلات الاقتصادية التي تواجه مجتمع الأعمال عن طريق الحوار الفاعل مع المسؤولين في الحكومة والمصالح والهيئات الحكومية، وتعزيز دور مجتمع الأعمال في سياسات صنع القرار بهدف التطبيق الأمثل للقوانين واللوائح.

وتعاني المشروعات الصغيرة والمتوسطة من الفساد، حيث إنه يعيق سير أعمالها. فأصحاب المشروعات يضطرون إلى التعامل مع كم هائل من العقوبات التي لا سبيل أمامهم لتجاوزها إلا بالرشاوى، أو بمواجهات أخرى تستغرق الكثير من الوقت وتستنزف الكثير من المال. وبحسب الدراسة الاستقصائية للمشروعات في مصر لسنة 2007، والتي أجراها البنك الدولي، فإن نسبة الشركات التي حددت الفساد بوصفه العقبة الكبرى التي تعترض سير أعمالها تبلغ حوالي 59% و57% بالنسبة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة على التوالي.⁴⁴⁶

444 pdc-ceu.hu/archive/00001434/01/Corporate—Governance.PDF

445 مبادرة الاتفاق العالمي (2009)

446 الدراسة الاستقصائية للمشروعات التي أجراها البنك الدولي 2007

www.enterprisesurveys.org/CustomQuery/Country.aspx?economyid=61&year=2007&characteristic=size

المساءلة

"هناك الكثير من القوانين والقواعد التي تحكم قطاع الأعمال في مصر بصفة عامة، أهمها ما يلي: القوانين التي تحكم تأسيس الشركات في مصر هي (1) قانون الشركات (القانون 159 لسنة 1981)، والذي ينظم الشركات المساهمة، والشركات ذات المسؤولية المحدودة، والشركات المحدودة بالأسهم، و (2) قانون الاستثمار (القانون 8 لسنة 1997)".⁴⁴⁷

«بالنسبة للقوانين والقواعد التي تحكم الشركات العامة والخاصة المقيدة في البورصة المصرية فهي كالتالي:

- قانون سوق المال (القانون رقم 95 لسنة 1992) وتعديلاته (قانون 123 لسنة 2008)، وهو القانون الرئيس الذي ينظم سوق المال المصرية فيما يتصل برصد حالة السوق بشكل عام، والمحافظة على ثباته ونموه.
- قانون الحفظ المركزي (القانون 93 لسنة 2000)، والذي يهدف إلى الحد من المخاطر المصاحبة لتداول الأوراق المالية، وتعزيز سيولة السوق، بالإضافة إلى ضمان تبادل الأوراق المالية بشكل سريع. بصيغة أخرى فإن القانون يرمي كافة إجراءات التسجيل، والتخليص، والمقاصة التي تصاحب عمليات وصفقات التداول⁴⁴⁸.
- قواعد قيد وشطب الأوراق المالية في البورصة المصرية التي ينبغي على كافة الشركات المقيدة في البورصة الالتزام بها.
- قواعد العضوية في البورصة المصرية التي تهدف إلى تفعيل مبادئ الحوكمة، والحد من المخاطر المصاحبة للتعامل في البورصة من خلال إدارة تلك المخاطر والتحكم فيها.
- قواعد التداول التي تطبقها البورصة. علاوة على ذلك، فثمة قانون البنوك (القانون 88 لسنة 2003)، وقانون الضرائب (قانون 91 لسنة 2005)، وقانون المنافسة (قانون 3 لسنة 2005) وقانون مكافحة غسيل الأموال (القانون 80 لسنة 2002).⁴⁴⁹

بالإضافة إلى ذلك، فهناك مدونة حوكمة الشركات المصرية الذي أدخلته وزارة الاستثمار والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة عام 2005 باعتبارها المدونة الأولى للحوكمة ضمن قوانين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية باللغة العربية. وعلى الرغم من أن هذه المدونة جاءت في بدايتها في صورة مبادئ توجيهية غير ملزمة، فقد حولته الهيئة العامة لسوق المال إلى قواعد ملزمة اعتباراً من يناير 2007. وتتألف هذه المدونة من تسعة فصول؛ وتغطي قضايا متعلقة بالجمعيات العامة، ومجالس الإدارة، ومراجعي الحسابات، والمراجعة الداخلية، وتعارض المصالح. ويتمثل الغرض الرئيس من المدونة في ضمان النجاح طويل المدى للأعمال وحماية حقوق المساهمين. كما تستخدم هذه المدونة أيضاً في تعيين القواعد، واللوائح، والإجراءات التي من شأنها تحقيق أفضل حماية وإحداث التوازن بين مصالح مديري الشركات، والمساهمين، وأصحاب المصالح والأطراف المعنية الأخرى.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ خالد ضحاوي، «الأمم النامية وحوكمة الشركات: قصة مصر»، ورقة مقدمة في ورشة عمل الأسواق الناشئة، نيو هافن، مركز ميلستين لحوكمة الشركات وأدائها بكلية الإدارة بيبيل، 2008، موقع الكتروني: millstein-som.yale.edu/documents/Dahawy-Kahled.pdf

⁴⁴⁸ نفس المصدر السابق.

⁴⁴⁹ نفس المصدر السابق.

⁴⁵⁰ نفس المصدر السابق.

وعملياً من حيث الممارسة، فإن كافة القوانين والقواعد المذكورة أعلاه تعد فاعلة، وتلعب دوراً رئيساً في تنظيم ورقابة الشركات الأمر الذي يؤدي إلى النمو، والاستمرار، والاستدامة في أعمالها. وقانوناً، فإنه استشارة الجمهور في إجراء الأعمال بأي شكل من الأشكال غير مطلوب. بالإضافة إلى ذلك، فإن الجمهور بصفته من الأطراف المعنية لا تتم استشارته بشكل منتظم في تطوير أو تحسين أداء سياسات وممارسات مكافحة الفساد داخل الشركات.

آليات النزاهة

«تخضع عملية التسجيل سواءً بالنسبة للوكلاء أو الشركات لقانون السجل التجاري 34 لسنة 1976 وتعديلاته (98 لسنة 1996)». ⁴⁵¹ وتتم عملية التسجيل من خلال مكاتب السجل التجاري الموجودة في جميع محافظات الجمهورية.

لقد الهيئة العامة لسوق المال هي الجهة التنظيمية لسوق الأوراق المالية؛ وتخضع لإشراف ورقابة وزير الاستثمار. ويحكم الهيئة مجلس إدارة، يتم تشكيله حسبما ينص قانون هيئة سوق المال (95 لسنة 1992) وتعديلاته قانون 123 لسنة 2008 من رئيس الهيئة بصفته رئيس المجلس، ونائب رئيس المجلس، وهو نائب رئيس الهيئة، وأربعة أعضاء من ذوي الخبرة. وكما هو وارد أعلاه، فقد تم الاستعاضة عن هيئة سوق المال بالهيئة العامة للرقابة المالية اعتباراً من يوليو 2009.

دأبت الهيئة العامة لسوق المال على أن تلعب دوراً رئيساً في تنظيم السوق وحماية المستثمر من خلال الرقابة المستمرة على كافة المشاركين في السوق. «وتتمثل الاختصاصات الأولية للهيئة في حماية المستثمرين والتشجيع على تطوير أسواق أولية وثانوية للأوراق المالية تتسم بالكفاءة، والتنظيم، والترتيب». ⁴⁵² وقانوناً، فلا توجد جهة متفردة أو هيئة أو مصلحة واحدة يتعين على قطاع الأعمال أن يرفع لها تقارير أو يتبعها، حيث إن الشركات في مصر تخضع لعدد من القوانين المختلفة وتخضع لإشراف عدد من الهيئات. وعلى الرغم من ذلك، ينص القانون 10 لسنة 2009 على أن تحل الهيئة العامة للرقابة المالية غير المصرفية محل الهيئة المصرية للرقابة على التأمين، والهيئة العامة لسوق المال، وهيئة تمويل الرهن العقاري اعتباراً من يوليو 2009. كما أنها «تشرف على وتراقب أسواق المال، والسلع، والعقود الآجلة (forward contract)، والتأمين، والعقارات، والتأجير التمويلي، والتخصيم (factoring)، وكذا حماية حرية المنافسة، ونشر المعلومات، وحماية حقوق المتعاملين، والإشراف على تدريب العاملين ورفع كفاءتهم. كما يحق للهيئة أن تتخذ إجراءات التحقيق ورفع دعاوى قضائية عامة في الجرائم التي ترتكب في الأسواق المالية غير المصرفية. كما أن لها أن تحقق في الجرائم، حتى إذا صدر فيها حكم قضائي، وذلك في مقابل مبالغ يتم دفعها، شريطة ألا تكون أقل من الغرامة وأكبر من ضعفها، بالإضافة إلى القيمة المكتسبة من المدعى عليه، أو الضرر الذي يلحق به نتيجة للجريمة». ⁴⁵³

وفي العموم، يجب على الشركات المقيدة في البورصة أن ترفع تقريراً حول وضعها المالي وأدائها التشغيلي إلى الهيئة العامة لسوق المال وأن تنشر التقرير المذكور

⁴⁵¹ الغرفة التجارية الأمريكية في مصر، «إقامة الأعمال في مصر» 4# www.amcham-org.eg/dbe/lawsofbus.asp

⁴⁵² هيئة سوق المال، www.cma.gov.eg/cma/content/english/about-cma-en/cma-about-en.htm

⁴⁵³ التمويل العربي
www.arabfinance.com/news/newsdetails.aspx?Id=125486

في صحتين يوميتين (المادة 22 من قواعد القيد والشطب في البورصة المصرية). وتتم عملية الإفصاح المذكورة سنوياً، وكل ثلاثة أشهر. ويجب أن يتم تقديم التقرير السنوي في أثناء مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، في حين يقدم التقرير الربع سنوي في خلال 45 يوماً من نهاية كل ربع سنة. أما المعلومات التي يجب الإفصاح عنها في تقرير الموقف المالي وقوائم الدخل فتتضمن التغييرات التي تطرأ على ملكية أسهم رأس المال، والتدفقات النقدية، والإيضاحات التكميلية المرفقة طي القوائم المالية، وتقرير مجلس إدارة الشركة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتضمن التقارير السنوية تقرير مراجع الحسابات؛ ويجب أن تكون التقارير الربع سنوية مصحوبة بتقرير مراجعة.⁴⁵⁴

و تتمتع الهيئة العامة لسوق المال بالحق في مطالبة الشركة بالإفصاح عن، ونشر بنود أكثر من التي نشرتها وأفصحت عنها في السنوات السابقة. وإذا عجزت أي شركة عن استيفاء هذا الشرط، تنشر الهيئة العامة لسوق المال تعليقاتها على القوائم المالية للشركة على نفقة الشركة. كما يجب أن تلتزم الشركات بنشر موجزات كاملة لتقاريرها السنوية والنصف سنوية في صحتين يوميتين واسعتي الانتشار، بحيث تكون أحدهما على الأقل باللغة العربية. ويجب أن تعد الشركات قوائمها المالية بحسب المعايير المحاسبية المصرية الصادرة عن وزارة الاستثمار، والتي تتسق في معظمها مع معايير المحاسبة الدولية. كما يجب على الشركات أن تسارع على الفور بالإفصاح للهيئة العامة لسوق المال والبورصة المصرية عن كافة الفعاليات والأحداث المهمة التي من شأنها التأثير على الموقف المالي للشركة أو دورتها التشغيلية (operational turnover). وبمجرد إعلام البورصة، يجب أن تنشر المعلومات على الفور على الشاشات، وتخطر شركات السمسرة.⁴⁵⁵

بالإضافة إلى ذلك، يجب على الشركات أن تقدم قوائمها المالية السنوية والنصف سنوية بعد تدقيقها من قبل مراجع الحسابات واعتمادها. ويجب تقديم القوائم المالية الربع سنوية مصحوبة بتقرير المراجعة كذلك. وفي هذا السياق، فإنه من الجدير بالملاحظة أن قواعد القيد الجديدة تقتضي أن تتحقق الإدارة العليا للشركة، ومديرها التنفيذي، ومديرها المالي من عدم وجود أية معلومات غير مقيدة من شأنها التأثير على الوضع المالي للشركة، وأنه لا توجد أية دعاوى قضائية مرفوعة ضد الشركة قد تقتضي مراكمة مخصصات إضافية بخلاف تلك المذكورة في القوائم المالية. كما أنه للجمعية العامة العادية صلاحية وسلطة تعيين مراجعي الحسابات وتحديد أتعابهم. وليس من الضروري الإفصاح عن الأتعاب المستحقة عن الخدمات الاستشارية في اجتماع الجمعية العامة العادية. إلا أن القواعد الجديدة المعنية بالحوكمة تقتضي ألا يقدم مراجعو الحسابات أية استشارات لشركة يتولون تدقيق حساباتها ومراجعتها ما لم يحصلوا على ترخيص من لجنة المراجعة. كما لا يجوز أن يكون مراجع الحسابات واحداً من مؤسسي الشركة، أو من أعضاء مجلس إدارتها، أو موظفيها، أو له صلة بأي شكل من الأشكال بالشركة أو مجلس إدارتها.⁴⁵⁶

علاوة على ما تقدم، ففي حالة ما إذا احتاجت الشركة إلى إصدار أسهم لزيادة رأس المال، عليها أن تحدد قيمة عادلة للأسهم. وتعتمد القيمة العادلة المذكورة على الوضع المالي للشركة في تاريخ الإصدار. وعليه، يجب أن تحدد القيمة العادلة للسهم من قبل مستشار مالي مستقل من بين المستشارين الماليين المؤهلين والمقيدين

⁴⁵⁴ قرار رقم 30 لمجلس إدارة هيئة سوق المال، بتاريخ 18 يونيو 2002، قواعد الإدراج والشطب للأوراق المالية:

www.egyptse.com/index.asp?CurPage=rules-regulations.html

⁴⁵⁵ نفس المصدر السابق

⁴⁵⁶ مجموعة بؤرية انعقدت في القاهرة، يونيو 2009

في سجل الهيئة العامة لسوق المال.⁴⁵⁷

وقد بدأت البورصة المصرية تطلب مؤخرًا من الشركات الأكثر نشاطًا، والتي يصل عددها إلى حوالي 30 شركة من واقع مؤشر البورصة المصرية، أن تفصح عن هيكل ملكيتها، حيثما زادت الملكية عن نسبة 5 في المائة أو أكثر من الشركة. ولا يجوز تحت أي ظرف من الظروف أن تعتبر هذه الممارسة ملزمة سواء بمقتضى القانون أو اللوائح المعمول بها حاليًا. ويهدف قانون سوق المال الجديد وكذا قواعد القيد الجديدة إلى التشجيع على الإفصاح عن الملكية.

علاوةً على ذلك، فبموجب المرسوم الرئاسي رقم 191 لسنة 2009، يجب على رئيس سوق الأوراق المالية أن يخطر رئيس الهيئة العامة للرقابة المالية بأية مستجدات جوهرية، أو أية أحداث مؤثرة على سوق الأوراق المالية، إلى جانب المخالفات، وحالات الإخلال التي ترتكبها شركات السمسرة، وتلك التي تعمل في مجال الأوراق المالية.⁴⁵⁸

وبالنسبة للبنوك المقيدة لدى البنك المركزي المصري، يجب عليها تقديم تقارير إلى البنك المركزي إما بصورة أسبوعية، أو شهرية أو ربع سنوية أو نصف سنوية، أو سنوية.

وعملياً، فإن رفع التقارير من قبل الشركات والبنوك إلى جهات بعينها تحدث و هو من شأنه تعزيز مناخ الاستثمار وتعضيد نمو قطاع الأعمال في مصر.

وإلى جانب تنفيذ المبادئ التوجيهية لحوكمة الشركات والالتزام بها فإن معظم الشركات، ولاسيما الشركات ذات الاقتصادات الكبيرة ومتعددة الجنسية، لديها مدونات السلوك الخاصة بها أو مدونات العمل التي يطبقها العاملون لديها (مجلس الإدارة – المسئولون الماليون – الموظفون. وتقوم كل شركة بتصميم هذه المدونات لترشد موظفيها حول كيفية الالتزام بقيم الشركة التي يعملون بها، والتزاماتهم، ومعايير السلوك التي تحكم عملهم اليومي، وكذا عند صنع القرارات الفردية والخاصة بالشركة. وهي أيضاً تهدف إلى موازنة سلوك الموظفين، وأعمالهم، وقراراتهم مع ثقافة شركتهم المتمثلة في مجموعة القيم، والتوقعات، والمعايير، والسياسات المشتركة.⁴⁵⁹

وعلى الرغم من عدم إمكانية الإطلاع على كافة مدونات السلوك والأخلاق الخاصة بجميع الشركات، فإن الكثير من هذه المدونات تنطوي على نصوص معنية بمكافحة الرشوة والفساد، سواءً عن طريق ذكرها بشكل مباشر، أو دمج الرشوة والفساد بشكل غير مباشر من خلال التشديد على قيم الأمانة، والثقة، والصدق، والنزاهة، والشفافية، والمحاسبة...إلخ، وكذا تضمين بعض القواعد التي تحكم الهدايا و الضيافة. وتمتد هذه النصوص بصفة عامة لتشمل المقاولين من الباطن بشكل فاعل.

⁴⁵⁷ نفس المصدر السابق

⁴⁵⁸ وزارة الاستثمار

www.investment.gov.eg/en/Media/PressReleases/Pages/President%20Decision%20Stock%202015-6.aspx 09.

⁴⁵⁹ مدونة سلوك موبينيل: www.mobinil.com.eg/aboutmobinil/Code-of-Conduct-Eng08.pdf

وعموماً، توفر الكثير من مؤسسات الأعمال والشركات (بالأساس الشركات الكبيرة ومتعددة الجنسية) لموظفيها تدريباً متخصصاً من أجل تطوير مهاراتهم، ولها أن تدريبهم على اتخاذ موقف معاد للرشوة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الشركات ترفع الوعي بمدونة السلوك/الأخلاق من خلال توصيل القيم، والالتزامات، والمعايير بشكل واضح ودقيق، الأمر الذي من شأنه تحسين الفعالية التنظيمية والمؤسسية والأداء الشامل لموظفي الشركات.

بالإضافة إلى ما تقدم، فإن مركز المديرين المصري، التابع لوزارة الاستثمار، يصمم ويقدم نطاقاً واسعاً ومتنوعاً من الدورات التدريبية، والبرامج التي تمنح درجات دراسية تغطي كافة جوانب حوكمة الشركات. وتستهدف هذه الدورات والبرامج المديرين، وأعضاء مجلس الإدارة، والمدراء، ولكنها أحياناً تستهدف أطراف معنية أخرى. ويتم تصميم التدريب وتقديمه لكي يلبي الاحتياجات العملية للمشاركين من الشركات المقيدة في البورصة، والمشروعات العائلية الصغيرة، وكذا المشروعات المملوكة للدولة.⁴⁶⁰

إن مدفوعات التسهيلات عامةً تعد شكلاً من أشكال الرشوة التي تتم بغية الإسراع في، أو تيسير أداء المسؤولين العموميين في العمل الحكومي الروتيني، وعدم الحصول على، أو المحافظة على الأعمال، أو أي مزايا أخرى غير ملائمة.⁴⁶¹ والمبالغ التي تدفع على سبيل التسهيلات محظورة بموجب قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978. وعادةً ما يطلب هذه المبالغ العاملون من الدرجات المنخفضة، وذوي الدخول المنخفضة من أجل تقديم مستويات من الخدمة يحق للشخص الحصول عليها دون أن يدفع هذه المبالغ.⁴⁶²

وعلى الرغم من وجود لوائح قانونية تحكم المبالغ التي تدفع للعاملين المدنيين بالدولة في سبيل التسهيلات، ورغم العقوبات المفروضة على من ينتهكون هذه اللوائح، فإن هذه اللوائح غير معمول بها في الواقع العملي. ولقد رسخت العادات والتقاليد التي اكتسبت عبر العقود الثلاثة الماضية تلك التصرفات غير القانونية من جانب العاملين المدنيين بالدولة على أنها قبول للهدايا، أو الضيافة، أو التسهيلات في مقابل الإسراع في إنجاز العمل الحكومي. وأصبحت هذه القنوات أقوى من القوانين التي تجرم تلك التصرفات الفاسدة.⁴⁶³

وقد تساعد المبالغ التسهيلية أحياناً في إنجاز معظم الإجراءات في مصر.⁴⁶⁴ وعلى الرغم من أن الحكومة قد حسنت من أدائها فيما يتصل باستخراج التراخيص والتصاريح، فإنه بالنسبة لإتمام توصيلات المرافق، وإتمام الإخطارات، وأعمال التفتيش المطلوبة، لا تزال الحكومة متأخرة مقارنة ببلدان أخرى في المنطقة. ويجب أن تلاحظ الشركات أن هناك من المزايم ما يؤكد أن المبالغ التسهيلية أحياناً ما تكون ضرورية عند التعاطي مع الإجراءات المعنية بالتراخيص والتصاريح.⁴⁶⁵

⁴⁶⁰ مركز المديرين المصري: www.eiod.org/services.asp

⁴⁶¹ مصطلحات مكافحة الفساد في مجال الأعمال، 2009.

⁴⁶² www.business-anti-corruption.com/about-corruption/vocabulary/#Facilitation

⁴⁶³ نفس المصدر السابق

⁴⁶⁴ تقرير النزاهة العالمي 2008: 54: report-globalintegrity.org/Egypt/2008/scorecard/

⁴⁶⁵ بوابة مكافحة الفساد في مجال الأعمال، التقرير القطري لمصر، مستويات الفساد؛

www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/egyptcorruption-levels/licences-infrastructure-and-public-utilities/

⁴⁶⁵ نفس المصدر السابق

وعلى الرغم من أن الشركات والمساهمين المصريين يكافحون من أجل تنفيذ مبادئ حوكمة الشركات والالتزام بها، والتي تضم قواعد وإجراءات معنية بتجنب تضارب المصالح، فإن قطاع الأعمال في الجانب العملي لا يزال يعاني من هذه المشكلة. بالإضافة إلى ذلك فإن المحسوبية لا تزال أمراً معتاداً في مصر، ولقد حظيت بقدر كبير من المناقشة من قبل الصحافة المحلية ومن قبل أساتذة الجامعة مؤخراً.

ولقد حاول قانون حوكمة الشركات أن يحل مشكلة تضارب المصالح عن طريق التركيز على ضرورة وجود مسئول معني بالالتزام (أو مراقب داخلي)، ومراجع داخلي، ولجنة مراجعة في كل شركة. وبصفة عامة، فإن المهمة الرئيسة لمسئول الالتزام تتمثل في ضمان التزام الشركة بالجوانب القانونية، وأن كافة المعاملات التي تتم داخل الشركة مطابقة للقوانين، كما يجب أن يمنع أي تصرف غير قانوني. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتخذ الإجراءات التصحيحية الضرورية في حالة اكتشاف أي مشكلة. وفي ذات السياق، يتلقى المسئول المذكور الشكاوى من العملاء والمساهمين ويدخلها في سجل شكاوى العملاء. وإذا لم يتخذ مجلس الإدارة أي إجراءات إزاء تلك الشكاوى، يحق لمسئول الالتزام أن يبلغ الهيئة العامة لسوق المال بذلك. ويجوز لمسئول الالتزام أن يعمل في الوقت نفسه كمسئول عن مكافحة غسيل الأموال لضمان أن كل الأموال المستخدمة في الشركة ليست من مصادر غير مشروعة، وعليه أن يبلغ وحدة مكافحة غسيل الأموال بذلك.⁴⁶⁶

وبالنسبة للجنة المراجعة، يجب أن تشكل من 3 أعضاء مجلس إدارة غير تنفيذيين، حتى إذا كانت بعض الشركات ممن لديها مجلس إدارة لا تتضمن ثلاثة أعضاء من غير التنفيذيين، يجب أن تضيف على الأقل عضواً واحداً غير تنفيذي (ويجب أن يترأس لجنة المراجعة ذلك العضو غير التنفيذي المذكور) بالإضافة إلى عضوين آخرين من ذوي الخبرة. ولا يجوز أن يكون من بين أعضاء هذه اللجنة أي جهات تنفيذية داخل الشركة؛ حيث أن لها سلطة مراقبة أعمال المراجع الداخلي ومسئول الالتزام/المراقب الداخلي، والاستماع إلى تعليقاتهم حول أداء الشركة.⁴⁶⁷

يعتبر المراجع الداخلي «عين» لجنة المراجعة داخل الشركة، لأنه يتمتع بإمكانية الإطلاع على كافة مستندات الشركة وعملها، ويجب أن يبلغ لجنة المراجعة في حالة اكتشافه أي مشكلة يستعصي عليه حلها.⁴⁶⁸

إلى جانب ما تقدم فإن التداول من قبل موظفي الشركة بسبب إطلاعهم على معلومات داخلية (insider trading) يعد تصرفاً غير قانوني، ويعتبر شكلاً من أشكال تضارب المصالح. ومن ثم فقد أصدرت الهيئة العامة لسوق المال قواعد فيما يتصل بالشفافية لمنع هذه المشكلة، وعلى البورصة المصرية أن تلتزم بتلك القواعد، ومن بين هذه القواعد ضرورة إخطار البورصة المصرية عندما يتداول أسهم الشركة أي شخص له علاقة بها (عضو مجلس إدارة، موظف، أو أي من أقارب أعضاء مجلس الإدارة... إلخ). ويساعد هذا الإخطار من قبل شخص من داخل الشركة البورصة المصرية على منع أي تداول من قبل موظفي الشركة بناءً على معلومات سرية لتجنب الإضرار بأي من أصحاب المصالح.⁴⁶⁹

⁴⁶⁶ مجموعة بؤرية عقدت في القاهرة في حزيران/ يونيو 2009

⁴⁶⁷ نفس المصدر السابق

⁴⁶⁸ نفس المصدر السابق

⁴⁶⁹ نفس المصدر السابق

إن المدونات القانونية الأخيرة الخاصة بحوكمة الشركات في مصر (بالنسبة للشركات المدرجة والشركات المملوكة للدولة) تتماشى بدرجة كبيرة مع الأدوات الخاصة بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وبدأ البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تقييمهما الأول لحوكمة الشركات في مصر في عام 2001، وأصبحت البلد العربي الأول الذي خضع التقرير الخاص به بشأن الالتزام بالمعايير والقوانين للتحليل. ويحكم التقييم على مستوى ممارسات حوكمة الشركات في مصر وفقاً لمقتضيات مبادئ منظمة التعاون الدولي والتنمية المعنية بحوكمة الشركات. «وأشارت نتائج التقرير إلى أن 62% من المبادئ تم تطبيقها من قبل شركات مصرية خضعت للدراسة. وقد نتج عن هذا التقرير أن بدأت مصر بإصدار قواعد جديدة لضمان تنفيذ الشركات لممارسات حوكمة الشركات.» ومن بين أهم هذه القواعد جاءت قواعد القيد الجديدة في البورصة المصرية الصادرة عام 2002. كما أصدرت البورصة المصرية مؤخراً قواعد قيد جديدة تتضمن عدداً من التغييرات التي من شأنها تعزيز ممارسات حوكمة الشركات لدى الشركات المقيدة في البورصة.⁴⁷⁰

«وفي عام 2004 أجرى البنك الدولي إعادة تقييم لتنفيذ حوكمة الشركات في مصر، وخرج منها بنتيجة مؤداها أن مصر طبقت 82% من مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الشيء الذي يشير إلى أن مصر تتحسن بصورة مستمرة في مجال حوكمة الشركات. كما لاحظ التقرير أن المجالات الرئيسية التي شهدت تحسناً تضمنت: الحقوق الأساسية للمساهمين وتكلفة/مزايا التصويت، ومعايير الإفصاح. إلا أن كافة بنود المبدأ الثالث «دور الأطراف المعنية في حوكمة الشركات» ظل كما هو في كلا التقييمين، ومن ثم يعد من المجالات التي تحتاج إلى تحسين.»⁴⁷¹

وقد تم إطلاق الاتفاق العالمي رسمياً في مصر في 9 فبراير 2004، تحت قيادة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مع رئيس طاقم عمل المكتب التنفيذي لأمين عام الأمم المتحدة، الذي يمثل أمين عام الأمم المتحدة. وحضر هذه الفعالية حوالي 200 مشارك من الحكومة، والقطاع الخاص، وغرف التجارة، وأساتذة الجامعة، والمجتمع المدني. وباتت مصر الدولة العربية الأولى التي تنضم إلى الاتفاق العالمي، مع 55 دولة انضمت إلى شبكة الاتفاق العالمي في مصر (والتي بلغت الآن 63 دولة). ولقد انضمت الشركات طوعية، وتعمل على ترجمة المبادئ التسعة الواردة في الاتفاق العالمي إلى أنشطة ملموسة.

الشفافية

في السابق، كانت تتوافر بيانات عامة حول الشركات المقيدة، وتتاح للجمهور من خلال مصلحة السجل التجاري، وجهاز تنمية التجارة الداخلية التي تحتفظ بقاعدة بيانات للأنشطة الاقتصادية من أجل إجراء معاملات تجارية على أساس صحيح من الثقة والمصادقية لحماية حقوق المستهلك ومصالحهم. ولكن بعد إصدار قانون

⁴⁷⁰ البورصة المصرية، قواعد الإدراج: www.egyptse.com/index.asp?CurPage=rules-regulations.html؛ خالد ضحاوي، «الدول النامية وحوكمة الشركات: قصة مصر»، ورقة مقدمة في ورشة عمل الأسواق الناشئة، نيوهيفن كونتيكت، الولايات المتحدة.

The Millstein Centre for Corporate Governance and Performance at the Yale School of Management, 2008; millstein.som.yale.edu/documents/Dahawy-Kahled.pdf

⁴⁷¹ تقرير حول مراقبة المعايير والقوانين، تقييم قطري حول حوكمة الشركات، مصر، مارس 2004

www.worldbank.org/ifa/rosc-cg-egypt2.pdf؛ خالد ضحاوي، «الدول النامية وحوكمة الشركات: قصة مصر»، ورقة مقدمة في ورشة عمل الأسواق الناشئة، نيوهيفن كونتيكت، الولايات المتحدة؛

The Millstein Centre for Corporate Governance and Performance at the Yale School of Management, 2008; millstein.som.yale.edu/documents/Dahawy-Kahled.pdf

سوق المال رقم 95 لسنة 1992، أصبحت جميع بيانات الشركات متاحة أيضاً لدى الهيئة العامة لسوق المال. كما تنشر البورصة المصرية كتاب الإفصاح وهو كتاب يضم المعلومات الأساسية حول إدارة الشركة، وهيكل مساهميتها، وانتشارها المالي، والنسب العالية خلال السنوات الثلاثة الماضية بالنسبة لأنشط 50 شركة مقيدة في البورصة المصرية. وتوفر البورصة هذا الكتاب بأسعار معقولة للجمهور. كما أن جميع الشركات المقيدة في البورصة ملزمة بأن تنشر ملخصاً كاملاً لتقاريرها السنوية والنصف سنوية في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار؛ على أن تكون واحدة منهم على الأقل باللغة العربية. وتفرض قواعد القيد الجديدة عقوبات مالية على الشركات التي لا تلتزم بقواعد الشفافية والإفصاح الدوري عن المعلومات الجوهرية، والقوائم المالية، والمعلومات غير المالية.

وتنص المادة 4 من قواعد القيد، والمادة 36 من الإجراءات التنفيذية على أن المعلومات الشخصية ذات الصلة، والخاصة بأعضاء مجلس الإدارة وكبار المديرين في الشركة، وكذا مكافآتهم يجب أن يتم الإفصاح عنها. وتنص المادة الرابعة من قواعد القيد على أن ملخص السيرة الذاتية لكل عضو من أعضاء مجلس الإدارة، وأعضاء الإدارة العليا يجب أن يرفق طي طلب القيد. بالإضافة إلى ذلك، تنص قواعد القيد على أن المبالغ التي تدفع إلى الأعضاء التنفيذيين، بما في ذلك الرواتب، والبدلات، والمزايا العينية، والأسهم التحفيزية/التشجيعية (incentive shares)، وغيرها من البنود المالية يجب أن يتم الإفصاح عنها. كما أن المبالغ التي تدفع فيما يتصل بالأداء يجب أن تشكل القدر الأكبر مما يدفع لتحسين أداء الأعضاء.⁴⁷²

فرضت البورصة المصرية معايير وقواعد أكثر صرامة على القيد والشطب في البورصة، حيث اشترطت المزيد من الإفصاح والشفافية، بالإضافة إلى تحسين جودة الشركات المقيدة في البورصة المصرية. وتتضمن النصوص المعنية بالإفصاح تلك القواعد التي تسري على كافة الشركات التي لها أوراق مالية مقيدة في جداول البورصة.

وتشرف إدارة الإفصاح في البورصة المصرية على الشركات لضمان أنها تلتزم بالإفصاح المطلوب. وبحسب قواعد القيد الجديدة، يجوز للبورصة أن تفرض عقوبات وجزاءات على الشركات التي تعتمد الإفصاح عن معلومات خاطئة أو مضللة في قوائمها المالية. إن عقوبة عدم اتباع قواعد الإفصاح هو الشطب من جدول التسجيل.

وتتقضي قواعد القيد في البورصة المصرية بأن تلتزم كل شركة بتقديم مستند مع طلب القيد يتضمن الهيكل الرأسمالي، بما في ذلك نسبة المساهمين الذين يمتلكون 5% أو أكثر في كل الشركات القابضة أو التابعة. كما أنه على الشركة أن تخطر البورصة على الفور بأية تعديلات يتم إدخالها على هيكل رأس المال، أو هيكل الملكية يستتبع زيادة أو خفضاً لأكثر من 5% من رأس المال متمثلة في أسهم أي من أعضاء مجلس الإدارة.

ومعيار إعداد تقارير حول المسؤولية الاجتماعية للشركات في قطاع الأعمال يقوم على أساس طوعي وليس إلزامياً. إلا أن الدليل الإرشادي لمبادئ حوكمة الشركات في مصر - والذي تحاول معظم الشركات الالتزام به - ينص على أنه يجب على الشركة، على الأقل مرة واحدة سنوياً، أن تفصح عن السياسات البيئية والاجتماعية

⁴⁷² البورصة المصرية، قواعد الإدراج: www.egyptse.com/index.asp?CurPage=rules-regulations.html

وسياسات الأمن والسلامة والسياسات الصحية للمساهمين والعملاء. كما يجب أن تكون السياسات المفصّل عنها واضحة ولا لبس فيها. ويستشف من الصورة الوطنية الأوسع أن غالبية الأعمال والشركات المصرية لا تزال غير معتادة على هذا المفهوم الجديد.

وتلتزم كل شركة مقيدة في البورصة بالإفصاح عن وضعها المالي، وأدائها التشغيلي لهيئة سوق المال (التي حلت محلها الهيئة العامة للرقابة المالية) والبورصة المصرية. وتتم عملية الإفصاح سنوياً، أو كل ثلاثة أشهر.

ولا تفصح/تبلغ كل الشركات عن جهودها في مكافحة الفساد والإجراءات المتخذة ضد الموظفين الفاسدين، حيث إن هذا يتم على أساس طوعي. ومن ثم لا يتم التحقق من هذه التقارير من جانب الغير أو أي طرف ثالث، ومن ثم لا تتاح للجمهور.

ولا ينشر جماهيرياً إلا فضائح الفساد الكبرى التي يتورط فيها بشكل عام مسئولون رفيعو المستوى، ورجال أعمال أثرياء، وتصدر ضدهم أحكام بالسجن والغرامة.⁴⁷³ وفي الغالب يتم الإبلاغ عن حالات الفساد من خلال وسائل الإعلام. فعلى سبيل المثال، الجريدة المستقلة اليومية، المصري اليوم، دشنت حملتها لمكافحة الفساد بتسليط الضوء على العلاقات بين الصفوة السياسية وصفوة رجال الأعمال في مصر.⁴⁷⁴

آليات الشكاوى / الإنفاذ

يرد في مدونات السلوك الخاصة ببعض الشركات نصوص معنية بالإبلاغ عن المخالفات من قبل موظفي الشركة، ولأسيما الشركات متعددة الجنسية. وتتمثل الأهداف من النصوص المعنية بالإبلاغ عن المخالفات فيما يلي: تشجيع العاملين على الإبلاغ عن المخالفات الأخلاقية والقانونية التي تنمو إلى علمهم إلى الجهة المعنية (الداخلية أو الخارجية) بحيث يتخذ إجراء فورياً لحل المشكلة، والحد من تعرض المنشأة للضرر الذي يمكن أن يحدث إذا ما تحايل العاملون على الآليات الداخلية، وإعلام العاملين بأن المنشأة جادة بشأن الالتزام بمدونات السلوك. إلا أنه لا يوجد دليل على أن هذه النصوص يتم تطبيقها عملياً.

ولا تتصرف غرفة التجارة بصفتها محكم، حيث إن دورها الرئيس هو تشجيع وتطوير قطاع الأعمال، وكذا الدفاع عن المصالح العامة للتجار، والمصنعين، والقائمين على الخدمات في جميع أنحاء مصر. ولا يوجد أمين مظالم متخصص للعمل على قطاع الأعمال.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

بينما تعرض دور اقتصاد الدولة لنوع من الأقول، كان دور الاقتصاد الخاص أخذاً في الصعود؛ حيث يمتلك رجال الأعمال المصريون قدراً متنامياً من الأصول المالية والموارد الاقتصادية. وسنعرض هنا مجرد مؤشرين يمثلان عام 1995، فقد بلغت نسبة رجال الأعمال للمرة الأولى 20.7% من إجمالي 179 نائباً انتخبوا لمجلس الشعب. وضم المجلس 66 رجل أعمال، من بينهم 59 ينتمون إلى الحزب

⁴⁷³ www.thedailynewsegyp.com/article.aspx?ArticleID=2963

⁴⁷⁴ الأهرام ويكلي: weekly.ahram.org.eg/2006/803/eg2.htm

الوطني الديمقراطي، وواحد منهم للحزب الليبرالي؛ بينما الستة المتبقون كانوا من المستقلين. وتجاوز إجمالي عدد رجال الأعمال 16.5% من إجمالي النواب، مما حدا بالكثير من المراقبين إلى التنبؤ بأن التشكيل البرلماني في 1995 كان بمثابة إيدان ببداية عصر التحرر الاقتصادي في مصر.⁴⁷⁵ إن وجود رجال الأعمال في البرلمان وصل بعد ذلك إلى 17% في عام 2000 وإلى 22% في 2005. وهناك أيضاً توجه متنامٍ منذ عام 2004 نجد فيه رجال الأعمال يحتلون مواقع وزارية.⁴⁷⁶

التوصيات

- تأسيس آلية نزاهة مؤسسية يكون تبنيها ملزماً بالنسبة للقطاع الخاص، كمدونة السلوك على سبيل المثال.
- تأسيس نظام للتحكم في تضارب المصالح بين رجال الأعمال الذين يتقلدون مواقع في السلطة التنفيذية أو التشريعية.
- رفع وعي الجماهير بشأن حوكمة الشركات عن طريق اتخاذ عدة خطوات، مثل تضمين موضوعات عن النزاهة في قطاع الأعمال، وسلوك الشركات المسئول في المناهج التي تدرس في كليات إدارة الأعمال. وزيادة حملات التوعية التي تقوم بها رابطات الأعمال بشأن أهمية المراجعة الداخلية وإجراءات المراقبة بغرض رفع مستوى النزاهة.
- استحداث نظم مع القطاع الخاص لحماية من يقومون بالإبلاغ عن المخالفات.

⁴⁷⁵ الأهرام ويكلي 7-13 June 2001; weekly-ahram-org.eg/2001/537/fe1.htm

⁴⁷⁶ سامر سليمان «الاقتصاد السياسي في مصر: التحالف غير المقدس بين البيروقراطية والأعمال»، نوفمبر 2008، www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=Article_C&cid=1226471419306&pagename=Zone-English-Muslim-Affairs%2FMAELayout

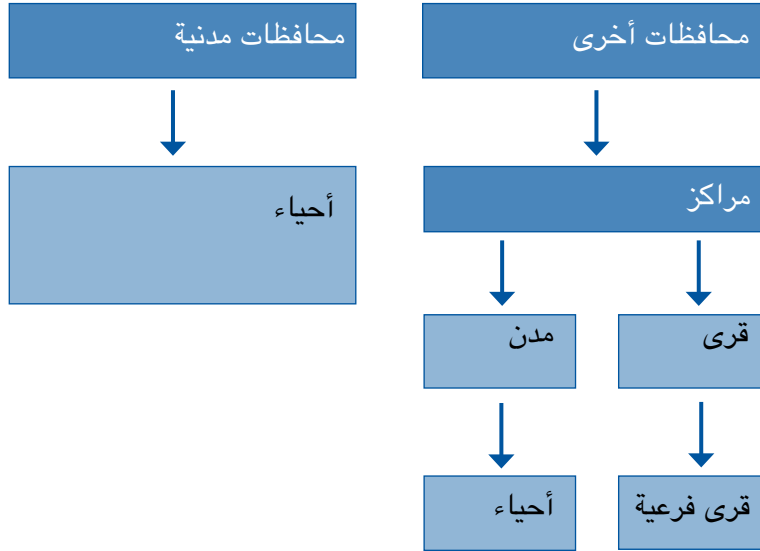
١٥.

الإدارة الإقليمية والمحلية

الموارد/الهيكل

تتسم مصر بأن نظامها أحادي؛ ويشير دستور 1971 إلى أن تقسم البلاد إلى محافظات ووحدات إدارية محلية أخرى (المادة 161)، ولم يتطرق الدستور للتوسع في شرح النظام و تركه للقانون العادي رقم 43 لسنة 1979 حيث ينص على هيكل الوحدات الأساسية للإدارات المحلية: المحافظات، والمراكز، والمدن/القرى، المناطق الحضرية (المجاورات، أو الأحياء). ويتضح من الشكل الوارد أدناه النظام المحلي في مصر.

الشكل 7:



المصدر: طوره واضع التقرير

وتتضمن كل وحدة أساسية مجلسين: مجلس محلي شعبي منتخب يسمى المجلس الشعبي المحلي، ويتم انتخابه كل أربع سنوات، وفقاً للقانون 43 لعام 1979 ومجلس تنفيذي محلي يضم مسئولين محليين معينين وعاملين إداريين، وبه تمثيل للوزارات الرئيسية يطلق عليها مديريات على مستوى المحافظة، وإدارات على مستوى الأحياء.

ويجمع النظام المحلي في مصر بين الوظائف التمثيلية والإدارية. وتحكم كل وحدة محلية من خلال تعاون المجلس الشعبي المحلي المنتخب، والمجلس التنفيذي المحلي الذي تتولى تعيين رئيسه الحكومة المركزية (في حالة المحافظة، والحي، والمركز، والمدينة) أو المحافظ (في حالة القرية). وكلا المجلسين مسئولان عن تنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي. إن للوحدات المحلية، و وفقاً للمادة 2 من القانون 43 لعام 1979، لها الحق في إنشاء وتشغيل جميع المرافق العامة في دائرة الاختصاص الجغرافية بما يتلاءم مع سياسات الدولة. ويحق للوحدات المحلية ممارسة مهام واختصاصات الوزارات في حيزها الجغرافي التي تقع فيها.⁴⁷⁷

كانت مصر مقسمة إلى 26 محافظة؛ ولقد تم إصدار تعديلات مؤخرًا لتعديل الحدود الإدارية لبعض المحافظات في عام 2008. وقد أدى هذا إلى إنشاء محافظتين جديدتين: حلوان والسادس من أكتوبر، وعليه ارتفع عدد المحافظات من 26 إلى

⁴⁷⁷ تقرير مرجعي عن مصر، للتقرير القطري عن الحوكمة في أفريقيا، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، 2004

28. وفي ديسمبر 2009 صدر قرار لانضمام الأقصر إلى المحافظات وهي ذات وضع متفرد وخاص. وعلى المستوى التالي، هناك 184 دائرة للأغراض الإدارية. ورغم أن هناك مجالس شعبية منتخبة على كل من مستوى المحافظة والدائرة، إلا أن صلاحية هذه الكيانات تظل مقيدة فيما يتصل بالمجالس التنفيذية. وعلى المستويات الأقل، هناك 225 مدينة و4673 قرية.⁴⁷⁸ كما أن هناك 79 حياً في كل من المحافظات الحضرية، والمدن الكبرى في بعض المحافظات الريفية، مثل مدينة الاسماعيلية بمحافظة الاسماعيلية، التي تحتوي على 3 أحياء، ومدينة الزقازيق بمحافظة الشرقية التي تحتوي على حيين.⁴⁷⁹

الجدول 7:

محافظات مصر التاسعة والعشرون

القاهرة	كفر الشيخ	أسوان
الأسكندرية	الغربية	أسيوط
السويس	المنوفية	سوهاج
بور سعيد	البحيرة	البحر الأحمر
حلوان	الاسماعيلية	الوادي الجديد
السادس من أكتوبر	الجيزة	شمال سيناء
دمياط	بني سويف	جنوب سيناء
الدقهلية	الفيوم	مطروح
الشرقية	المنيا	الأقصر
القليوبية	قنا	

الشكل 8:



المصدر: طوره واضعو التقرير وذلك بناءً على، فوكس، ويليام، والسيد غانم، اللامركزية في مصر: تم اتخاذ الخطوات الأولى، (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أغسطس، 1998).

وتم تحديد سبع مناطق اقتصادية لتغطي المحافظات الثمانية والعشرين. وعلى الرغم من وضع الهيكل المؤسسي لتأييد أداء هذه المناطق، فإنها ليست فاعلة.

⁴⁷⁸ www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=6&cid=5

⁴⁷⁹ سوف يرتفع العدد إلى 85 بعد إضافة ستة أحياء في محافظة الجيزة لتصبح محافظة حضرية تحتوي على 14 حياً بدلاً من 12

ويرشح الرئيس المحافظين؛ ويرشح رئيس الوزراء رؤساء المراكز/الأحياء، والمدن، والمجاورات، ويعين المحافظ بدوره العمدة بالقرى.

وبحسب الأرقام الواردة في ميزانية العام المالي 2007/08، فإن نصيب الحكومة المحلية من إجمالي نفقات الحكومة لا يتجاوز 13%، في حين أن نصيب الحكومة المحلية من النفقات التي تصرف على الأجور تشكل 46% من إجمالي النفقات الحكومية على الأجور، وذلك بسبب العدد الكبير للموظفين العموميين على المستوى المحلي (حوالي 61%). وبالنسبة للنفقات الأخرى الجارية فإنها تتم بشكل أولي من خلال الحكومة المركزية. وبالنسبة للنفقات الاستثمارية، فإن إجمالي النفقات الحكومية لا يتجاوز 7%، ويتم تقرير ذلك على مستوى الإدارة المحلية.⁴⁸⁰

وتجمع الإدارات المحلية الأموال من العقارات الحضرية، والأراضي الزراعية، وتسجيل السيارات والمركبات، وترخيصها؛ وتتولى تخصيص معظم الأموال الإقليمية والمحلية للنفقات القائمة بالفعل، مثل الرواتب، وإدارة الدين. وتعد الضريبة العقارية المصدر الرئيس للتمويل بالنسبة للحكومات المحلية، إذ تصل إلى 30% من الإيرادات السيادية للإدارة المحلية. ولقد شكلت إيرادات الضريبة العقارية في الفترة من 2001 إلى 2005 حوالي 0.5% من إيرادات الضرائب الحكومية.⁴⁸¹

كفاية الأموال المخصصة: عادةً ما تميل المحليات إلى أن تطلب أموالاً إضافية عند وضع مسودة الميزانية، وأحياناً ما تكون هذه المبالغ غير واقعية. إلا أنه نتيجة لصرامة التدابير وتخفيض النفقات العامة/المبالغ المالية المركزية، فإن معظم المجالس الشعبية تميل الآن إلى الاعتماد على زيادة الموارد المحلية للتمويل. ومن ناحية أخرى، فإن توزيع الموارد على مختلف المستويات المحلية والمحافظات يعتمد إلى حد كبير على صلاحيات التفاوض المنوط بها المحافظ على مستوى المحافظة، والدعم الذي يتلقاه من الحكومة المركزية. وكلما كان المحافظ يميل إلى التنمية وملتزم باللامركزية، كلما سمح بالتعاون بين المؤسسات المحلية (المعينة والمنتخبة) وكلما كان محفزاً للمجالس المحلية لجمع الأموال محلياً والتشجيع على المشاركة المجتمعية، بدلاً من الاعتماد على الموارد المحدودة للحكومة المركزية.⁴⁸²

التحرك باتجاه اللامركزية: ثمة وعي متنام بأن الصلاحيات المالية المحدودة على المستوى المحلي لها آثار سلبية على الاقتصاد ككل. ومن بين العواقب في هذا المضمار عدم كفاءة تقديم الخدمات، عدم استغلال للموارد البشرية الاستغلال الأمثل في الإدارة المحلية (حيث تمثل نسبة الموظفين بها 61% من إجمالي موظفي الحكومة) والتنفيذ الخاطئ للمشروعات العامة المحلية.⁴⁸³ وعليه، فثمة جهود حثيثة تبذل من أجل الدفع قدماً للمزيد من الأعمال المستقلة بالنسبة للإدارة المحلية فيما يتصل بالإيرادات والإنفاق. ويهدف قانون الإدارة المحلية الجديد، وهو قانون قيد الصياغة، إلى زيادة سلطات الإدارات المحلية على العاملين المدنيين بالدولة، والإيرادات، والإنفاق.

تطلع وزارة التنمية الاقتصادية كل عام على المقترحات الاستثمارية الواردة من مختلف الوزارات والإدارات المحلية لتحديد الموازنة. كما يجوز للوزارة أن تقترح

480 وزارة المالية (2007) «القائمة الإحصائية: مسودة الموازنة العامة للدولة عن العام المالي 2008/2007»، أبريل 2007.

481 لم تعد الضريبة العقارية ضريبة محلية حيث أصبحت ضريبة مركزية وفقاً لحساب الخزنة الموحد.

482 تقرير مرجعي عن مصر، للتقرير القطري عن الحوكمة في أفريقيا، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، 2004

483 تقرير التنمية البشرية المصري، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة التخطيط، 2004.

مشروعات استثمارية بما يلائمها، حيث إنها مسئولة عن صياغة الخطة الخمسية وتنفيذها. وتتلقى المجالس التنفيذية (أي القطاعية/ والمديريات الإدارية) توجيهات حكومية لإعداد الموازنات، فترفع بدورها هذه المسودات إلى المجالس الشعبية لاعتمادها. وتلعب الحكومة المحلية، والوزارات الرئيسية، وكذا المحافظون ومديريات المالية في المحافظات دوراً هاماً في عملية إعداد الموازنة. إلا أن منهجية إعداد الموازنة على أساس تشاركي لا تطبق تطبيقاً كاملاً، حيث إن معظم المشروعات تحدد على أساس مركزي.

وختاماً، فعلى جانب النفقات، فإن مستوى الاستقلال الذي تحظى به الحكومة المحلية لتنفيذ موازنتها مقيد إلى حد ما. ويتبدى هذا في النصيب المحدود المخصص للحكومة المحلية من إجمالي النفقات، وكذا الإنفاق على الاستثمار. حيث إن نسبة 13% فقط من إجمالي استثمارات النفقات تتم على مستوى الإدارة المحلية؛ وتوجه مخصصات الجانب الأكبر من الاستثمارات الموجهة إلى المستوى المحلي بموجب القرارات التي تصدرها وزارة التنمية الاقتصادية والوزارات الرئيسية. ويتم تحديد الأجور مركزياً من قبل عدد من العاملين في الخدمات العامة في كل محافظة كما يتولون أيضاً اعتماد المشروعات الجديدة التي تحتاج إلى عمالة إضافية.⁴⁸⁴

وعلى الرغم مما تقدم، فلقد بدأت مصر مؤخراً التحرك باتجاه لا مركزية الإدارة المحلية، حيث تخصص المزيد من الصلاحيات للوحدات المحلية، وتشجع المشاركة الشعبية، وكذا تحفز المشاركة المجتمعية، بدلاً من الاعتماد على الحكومة المركزية. ولقد شهد العقد الأخير تحركاً تدريجياً باتجاه حكم محلي لا مركزي. «ومن بين ركائز هذا التحول: دعم التمويل المستقل للحكم المحلي، تمكين الوحدات المحلية من إدارة وتسويق المنتجات المحلية، تبني آليات لامركزية في مواجهة مركزية السياسات فيما يتصل بالعلاقة بين المحافظات والسلطة المركزية، إدخال التعديلات الكافية على قانون الإدارة المحلية لضمان نظام فاعل للامركزية المحلية، وكذا تشجيع وتعميق المشاركة المجتمعية.»⁴⁸⁵

كما أن ثمة محاولات متزايدة لتعزيز دور المجتمع في التنمية المحلية. ويعد «برنامج شروق للتنمية الريفية» نموذجاً على ذلك؛ فقد بدأ البرنامج في 1994 كنهج متكامل نحو تنمية القرية، ويعتمد المشروع في الأساس على المشاركة الشعبية في المناطق الريفية. وقد تنوعت أشكال المشاركة المجتمعية بين التبرع بالأراضي، والمواد، والعمل الشخصي، وحتى المشاركة بالأفكار والآراء في التخطيط والمتابعة. ووصل إجمالي الاستثمارات المنفذة للمشروع في خلال العقد الماضي حوالي 2.240 مليار جنيهًا مصرياً (400 مليون دولار أمريكي) تم جمعها كمشاركة عامة طوعية لتمويل مشروعات التنمية. وتم تنفيذ أكثر من 100 ألف مشروع وفقاً لهذا البرنامج حتى 2005.⁴⁸⁶

دور المؤسسة/القطاع كأحد أعمدة نظام النزاهة الوطنية

قانوناً، يعتبر جميع المسؤولين في هيئات الحكم المحلي موظفين حكوميين، وعليه يخضعون لجميع أجهزة مكافحة الفساد المنوطة بالرقابة والإشراف على الموظفين

⁴⁸⁴ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعهد التخطيط القومي (2004) تقرير التنمية البشرية في مصر 2004: اختيار اللامركزية للحكم الرشيد.

⁴⁸⁵ تقرير مرجعي عن مصر، للتقرير القطري عن الحوكمة في أفريقيا، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، 2007

⁴⁸⁶ التنمية الريفية المحلية، متاح على: www.sis.gov.eg/Ar/Pub/yearbook/ybook2006، واستعيدت في مايو 2009.

الحكوميين. علاوةً على ذلك، فحيث إن الموظفين المحليين والإقليميين يعدون بمثابة موظفين حكوميين فإنهم يخضعون كذلك للجهاز المركزي للمحاسبات وجهاز الكسب غير المشروع.

إن أحد الأهداف الرئيسة للامركزية في مصر هو تعزيز المحاسبة والشفافية على مختلف المستويات المحلية. وينعكس هذا في خطوات ومبادرات الإصلاح التي تتخذها الحكومة فيما يتصل بالأدارة المحلية في مصر. ولقد كانت الحكومة مهمومة بتمكين المسؤولين في الحكم المحلي من تحديد الخيارات العامة المحلية والاحتياجات، ولكي يخططوا للمشروعات وللتحكم في تنفيذها. وتنسق وزارة الدولة للتنمية الإدارية مع وزارة المالية عملية بناء القدرات في الحكومات المحلية لجمع الأموال لمشروعاتهم، وكذا زيادة خضوعهم للمساءلة.

ولقد شهد العقد الأخير تحركاً تدريجياً نحو إدارة محلية لامركزية، حيث تتمتع الوحدات المحلية والمجتمع المحلي بسلطات أوسع وصلاحيات أكبر في تقرير الأهداف التنموية، والاحتياجات، والتمويل. وتضم ركائز هذا التحول ما يلي:

- إدخال التعديلات الكافية على قانون الإدارة المحلية لضمان تفعيل نظام اللامركزية المحلي، وكذا تشجيع المشاركة المجتمعية وتعميقها (جاري إعداد المسودة).
- صدقت الخطة الاجتماعية الاقتصادية لسنة 2006/2005 على خطة موحدة لتعزيز وتشجيع اللامركزية المالية والإدارية. واستهدفت الخطة الموحدة تجنب الازدواجية التي تنشأ عن ثلاثة مستويات من تخصيص الأموال على المستوى المحلي. وتم تصميم الخطة الموحدة بحيث يتم تصنيف، وتوزيع، وتجميع الموافقات والاعتمادات الرسمية بحسب الأولوية والحاجة الملحة لها على مستوى القرية، وبعد ذلك تتدرج إلى مستوى المركز، لتصل في نهاية المطاف إلى صورة شاملة ومجمعة على مستوى المحافظة. ويهدف تبني الخطة الموحدة إلى تحقيق عدة آثار إيجابية هي⁴⁸⁷:

- تمكين الإدارة المحلية - الممثلة في المحافظات - من المشاركة في تحديد المشروعات، وصياغتها، وتنفيذها بدون تأجيل.
- تعزيز دور المشاركة المجتمعية في تحديد وتمويل مشروعات الخطة وتعبئة الأموال المحلية المستقلة للحد من العبء المالي على الدولة.
- تلبية المتطلبات الرئيسة للمشروعات الأساسية التي تسهم إسهاماً إيجابياً في تحقيق الأهداف الوطنية.
- منح المحافظات المرونة لإعادة تخصيص الاستثمارات المدرجة في الخطة، أو تبديل أولويات المشروعات بحسب الاحتياجات الفعلية.
- ضمان التوزيع المتوازن للاستثمارات بناءً على الاحتياجات المحلية لكل محلية.
- دعم الإدارات القائمة على التخطيط والمتابعة في المحافظات للمشاركة في تخطيط الاستثمارات، وتحديد الأولويات، ورصد ومراقبة التنفيذ، مع الاتصال المباشر بالجهات التنفيذية.
- تعبئة المدخرات المحلية وتوفير الموارد المالية، حيث إن الممارسة الفعلية تشير إلى أن الحكومة يمكنها أن تبذل جهوداً ملحوظة لتوفير تلك الموارد من خلال المشاركة المجتمعية، وصناديق خدمة المحافظات، والجهات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية.
- تفعيل دور الوحدات المحلية في المحافظات لتحديد الاحتياجات، والأولويات، ومصادر تمويل المشروعات.

⁴⁸⁷ وزارة التنمية الاقتصادية، خطة التنمية الاجتماعية الاقتصادية لعام 2006/2005

- توسيع نطاق اختصاص المحافظين فيما يتصل بتوزيع اعتمادات المشروع بحسب الاحتياجات، مع التشديد على أولوية إتمام وتنفيذ المشروعات التي تمت إجازتها سابقاً.

علاوةً على ذلك، فإن وزارة المالية ووزارة التنمية الاقتصادية كانتا تعملان على ترشيد الإنفاق الحكومي وزيادة مساءلة الوحدات الحكومية المحلية. كما أن هناك محاولات لتعزيز الشفافية عن طريق تحديد العجز المالي في مختلف فروع الحكومة. ولقد دشت وزارة المالية مبادرة لتشجيع الامركزية داخل عدة وزارات التربية والتعليم، والمالية، والصحة، والتعليم العالي والبحث العلمي، والتنمية الاقتصادية، وذلك عن طريق تطوير أطر منطقية للإنفاق العام تضمن اللامركزية المالية المستدامة. ولقد ركزت الجهود على تهيئة بيئة تتسم بالانضباط والقيود الصارمة على الميزانية والتحول من إدارة المدخلات إلى إدارة المخرجات.⁴⁸⁸

- وكما ذكرنا أنفاً، تعد مصر نظاماً أحادياً، حيث تملك الحكومة المركزية قدراً كبيراً من الصلاحيات والسلطات على الوحدات المحلية. وهناك الكثير من القيود التي تعرقل الاستقلال الكامل للإدارة المحلية مقارنةً بالحكومة الوطنية، بما في ذلك:
- أن جميع المناصب الإدارية يتم شغلها بطريق التعيين. فيرشح الرئيس المحافظين؛ ويرشح رئيس الوزراء رؤساء المراكز؛ والمدن، والدوائر، والأحياء؛ ويرشح المحافظ المعني عمد القرى.
- وعلى الرغم من أن المحافظين يمثلون السلطة التنفيذية/المركزية داخل حدودهم الجغرافية، فليس لديهم ما يكفي من السلطة والصلاحيات على الموظفين العموميين في محافظاتهم. وهناك ثلاثة أنواع من العاملين في المحافظات، وبالتالي فهناك ثلاثة أنواع من السلطة التي يتمتع بها المحافظ:
- العاملون في الوزارات السيادية وليس للمحافظ أي سلطة عليهم تقريباً (العاملون في القضاء، والشرطة، والقوات المسلحة)؛ وهم يخضعون إدارياً وفنياً ومالياً للسلطات المركزية؛
- الموظفون العموميون الذين يعملون في الوزارات الخدمية (مثل الكهرباء، البترول، المياه، والصرف الصحي) وأولئك يتمتع المحافظ بسلطة مباشرة عليهم (فيما عدا مدير المديرية ونائبه) « وعليه فإذا كان المحافظ يرغب، على سبيل المثال، في التعاقد مع شركة من شركات البناء، يجب عليه أن يتبع اللوائح المالية المعمول بها لدى وزارة المالية، والتي ينفذها وكيل وزارة المالية في المحافظة المعنية، والذي عليه أن يلتزم بالأوامر المعيارية التي تصدر من قبل الوزير الوطني. ولا يمكن التصرف إزاء عدم التعاون من قبل الوزير المسئول إلا بطريق شكوى يتقدم بها المحافظ إلى وزير المالية.⁴⁸⁹
- المجموعة الأخيرة هي العاملون المدنيون بالدولة (مثل الشباب، والتربية والتعليم، والشئون الاجتماعية)، وأولئك يتمتع المحافظ بصلاحيات الوزير الكاملة إزاءهم.

ومن ثم فإن «قضية اختصاص المحافظين» تمثل إشكالية. وعلى الرغم من أنهم يمثلون الحكومة المركزية، فإن المحافظين تربطهم أنماط غير متشابهة من العلاقات مع الوزارات المركزية والهيئات والمصالح. علاوةً على ذلك، أحياناً يكون من الصعب تحديد المنشآت على المستوى المحلي المختصة باتخاذ القرارات، مقارنةً بتلك التي يقتصر دورها على تنفيذ التوجيهات الواردة من المصالح والهيئات المركزية.⁴⁹⁰

488 تقرير التنمية البشرية لمصر، 2004

489 قانون الإدارة المحلية رقم 43 لعام 1979 وتعديلاته.

490 تقرير مرجعي عن مصر، للتقرير القطري عن الحوكمة في أفريقيا، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، 2007

تمارس الوحدات الإدارية المحلية صلاحيات محدودة على الموارد التي يتم تجميعها على المستوى المحلي. ويجب أن يتم نقل هذه الموارد وتجميعها في المركز (وزارة المالية) قبل أن يعاد توزيعها مرة أخرى على المحافظات بحسب ما تراه وزارة المالية. إلا أنه تم السماح للمحافظات ببعض المرونة في خلال السنوات القليلة الماضية لتوليد مواردها الخاصة (مثال، عن طريق الإسهامات المحلية)، لدعم المشروعات والمبادرات الإنمائية المحلية.⁴⁹¹

- ولقد تبنت الحكومة بالفعل الكثير من الإصلاحات، كما أنها استهدفت تعزيز توازن القوى بين الحكومة المحلية والحكومة المركزية. وتتضمن هذه الإصلاحات ما يلي:
- تعزيز دور الوحدات المحلية في صياغة مقترحات الموازنة وتقديمها. ووجوب إرسال التوجيهات المالية إلى الوحدات المالية بحلول شهر أكتوبر لمنحها فرصة كافية لمناقشة مقترحات الميزانية والموافقة عليها. والمنطق من وراء ذلك هو أن الوحدات المحلية هي الأقدر على فهم وتقييم احتياجات المجتمعات المحلية.
 - نقل قطاع التخطيط الإقليمي من وزارة التنمية الاقتصادية إلى اختصاص وزارة التنمية المحلية. ويضم القطاع سبع وحدات إدارية تمثل سبع أقاليم اقتصادية، وتغطي جميع المحافظات. ومن المتوقع أن يسهم هذا في تحقيق اللامركزية فيما يتصل بإعداد الميزانيات ورصدها وخطط التنمية على مستوى المحافظة.
 - تحويل التخطيط المحلي والموازنة في قطاع التنمية المحلية من وزارة التنمية المحلية إلى المحافظات والدوائر.
 - تحويل بعض من الأموال المخصصة على المستوى المركزي إلى المستوى المحلي في قطاعات التربية والتعليم، والصحة، والشباب.

ويتم تعيين وزير للتنمية المحلية في الحكومة المركزية للتنسيق والرقابة على المحافظات. وعادةً ما يتولى هذا الوزير ترشيح تعيين المحافظين. كما أن هناك مجلس أعلى للإدارة المحلية (يكون المحافظون أعضاء فيه) ويتم تعيينه بمقتضى القانون ويترأسه وزير التنمية المحلية. ولقد استبدل بهذا المجلس، عملياً، مجلس المحافظين، الذي شكله ويترأسه رئيس الوزراء. ومن ثم فإن وزير التنمية المحلية أصبح واحداً من عدد من أعضاء مجلس المحافظين. وتمارس وزارة الداخلية رقابة كاملة وحصرية على الشؤون الأمنية في جميع مراحل هيكل الإدارة المحلية، وصولاً إلى مستوى القرية.

ينظم قانون نظام الإدارة المحلية (قانون 43 لسنة 1979، المعدل سنة 1981، و1987، و1988، و1989، و1996، و2003) الانتخابات للمجلس الشعبي المحلي. ويوجد مجلس منتخب لكل وحدة محلية في المحافظة، والدائرة/المركز، والمدينة، والحي، والقرية. وتتراوح عضوية المجالس بين 10 و 24 عضواً بناءً على حجم ومستوى وحدة الحكم المحلي. وبحسب الانتخابات المحلية الأخيرة (أبريل 2008)، فقد وصل عدد الممثلين أو أعضاء المجالس الشعبية المحلية 53010 على كافة مستويات الإدارة المحلية.

ولقد مر نظام الإدارة المحلية بعدد من الإصلاحات على كل من الصعيدين المؤسسي والتشريعي لتعزيز النزاهة، والشفافية، والحكم الرشيد. ويمكن أن ينعكس ذلك في الخطوات الفعلية التي اتخذت، وما تبنته أجنحة الإصلاح الحكومي فيما يتصل بالحكومة المحلية. ويمكن الاستشهاد بركيذتين رئيسيتين للإصلاح: ألا وهما اللامركزية والإصلاح الإداري. وأهمية العنصر الأخير تتبدى من واقع أن موظفي

⁴⁹¹ تقرير التنمية البشرية لمصر، 2004

الإدارة المحلية يمثلون 61% من إجمالي عدد موظفي الحكومة.

- اللامركزية

يزداد الوعي بأن الصلاحيات المالية والسياسية والإدارية المحدودة المخولة للجهات المحلية المنتخبة والمعيّنة لها آثار سلبية على التنمية ككل. ومن بين عواقب ذلك عدم كفاية الخدمات المقدمة، والاستغلال المتواضع للموارد البشرية في الإدارة المحلية (حيث يمثل موظفوها 61 في المائة من إجمالي عدد الموظفين الحكوميين) والتنفيذ الخاطئ للمشروعات العامة المحلية.⁴⁹² وعليه، فثمة جهود متزايدة للدفع بالجهود من أجل تحقيق قدر أكبر من الاستقلال للإدارة المحلية فيما يتصل بالإيرادات والإنفاق. ويهدف قانون الإدارة المحلية الجديد، وهو لا يزال قيد الصياغة، إلى زيادة السلطة والصلاحيات المخولة للإدارة المحلية على الموظفين العموميين، والإيرادات، والإنفاق. كما أن إعطاء دور أكبر للمجالس الشعبية المحلية في عملية التخطيط ورقابة القرارات المحلية يؤخذ بعين الاعتبار في ظل النظام اللامركزي. إلا أن القانون المقترح حديثاً يعطي المواطنين المحليين دوراً قوياً في رصد الإدارات المحلية وموظفيها والرقابة عليهم، سواءً فردياً أو جماعياً وذلك من خلال المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني مجتمعين، ووسائل الإعلام وخزانات الفكر والمؤسسات المحلية.

- برنامج تعزيز كفاءة الجهات الإدارية في مصر:

كما ذكر أعلاه، يعتبر موظفو الإدارة المحلية في مصر جزءاً من الموظفين العموميين، وعليه فمن المتوقع أن يكون لإصلاح الجهاز الإداري العام مردودات إيجابية على تعزيز الكفاءة والنزاهة في الإدارات المحلية. ومؤخراً، أعلنت وزارة التنمية الإدارية برنامجاً لتعزيز كفاءة الجهات الإدارية المصرية. وأصبحت معايير الاستحقاق والجدارة (merit) مكوناً جوهرياً في برامج الإصلاح الإداري. وتم تنفيذ برنامج الإصلاح من خلال ثلاثة مجالات رئيسية: تحسين أداء العاملين المدنيين في الحكومة، وتقديم نظم للإدارة الحديثة، وتطوير هيكل تنظيمي للمصالح والهيئات الحكومية.⁴⁹³

وكما ذكر أعلاه، فإن الركيزتين الرئيسيتين للإصلاح من أجل زيادة الكفاءة على المستوى المحلي ومكافحة الفساد كانتا الاتجاه بقوة نحو اللامركزية وتنفيذ الإصلاح الإداري.

بالإضافة إلى ذلك، تبنت الحكومة عدة إصلاحات فيما يتصل بعملية إعداد الموازنة بهدف زيادة شفافية العمليات المالية الحكومية ومحاربة الفساد. وفي 2005، تم تعديل قانون الموازنة العامة 1973/53 فيما يتصل بسن قانون للميزانية لعام 2006/2005 بحسب تصنيف إحصاءات مالية الحكومة التي أعدها صندوق النقد الدولي عام 2001 بما يتلاءم مع المعايير الدولية. وتم إدخال النظام الجديد لتصنيف الميزانية لضمان إعداد تقارير أكثر اتساقاً في أثناء السنة المالية.⁴⁹⁴

وفقاً للنظام الجديد، تسترشد الموازنة على المدى المتوسط بأهداف وقيود ذات الصلة بالاقتصاد الكلي والنظام المالي. وقد أعاد المعيار الجديد تصنيف الكثير من خطوط

⁴⁹² معهد التخطيط القومي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير مصر حول التنمية البشرية، 2004: اختيار اللامركزية من أجل تحقيق الحكم الرشيد.

⁴⁹³ وزارة الدولة للتنمية الإدارية، «برنامج تعزيز كفاءة الأجهزة الإدارية في مصر» www.ad.gov.eg/English/Programs/AdminResult.aspx

⁴⁹⁴ الغرفة التجارية الأمريكية، «الإصلاحات في مصر»، 2006، www.amcham-egypt.org/BSAC/ustrade/pdf/EgyptReform06.pdf

الموازنة، فعلى سبيل المثال: إن الدعم غير المباشر للبتروك يتم التعامل معه صراحةً على أنه من بنود الموازنة. وقد وضع النظام الجديد فواصل واضحة بين التصنيف الاقتصادي والإداري والوظيفي، وبين الإيرادات، والنفقات، والمعاملات المالية، وكذا بين التحويلات، وعمليات التبادل والصرف. ويتم رصد موقف السياسة المالية على أساس الفائض أو العجز النقدي والرصيد المالي الشامل.⁴⁹⁵

«إن إعداد الموازنة أصبح ممكناً إلكترونياً بالكامل بحسب تصنيف إحصاءات مالية الحكومة. ووزارة المالية الآن في طور تنفيذ مشروع التشغيل التلقائي المتكامل ونظام النفقات الحكومية الآلية/التلقائية. وهذان المشروعان يجب أن يتم تضمينهما في إطار نظام المعلومات الخاص بالإدارة المالية الحكومية الذي يغطي كل الوزارات والهيئات الخدمية والمحافظات والأحياء».⁴⁹⁶

تم اتخاذ خطوة أخرى نحو الدفع قدماً بعملية اللامركزية للنفقات العامة وتعبئة الإيرادات، وقد تجلّى ذلك في أعمال المراجعة للنفقات العامة في أربع قطاعات، ألا وهي التعليم، والصحة، والمياه، والمواصلات. وتتصل مراجعة النفقات العامة. كما أن العمل على مراجعة النفقات العامة له صلة وثيقة بالعمل المستمر على إعداد الميزانية على أساس الأداء؛ وينطوي ذلك على مشروعات تجريبية في مجالات التعليم والصحة. والرؤية تتضمن وضع إطار لتطوير إدارة الأداء وإعداد الميزانية داخل هذه القطاعات؛ كما تهدف المشروعات إلى تطوير مؤشرات وبيانات أداء أخرى في الجهات المنتقة.⁴⁹⁷

- إلا أنه لا تزال هناك الكثير من المعوقات التي تعرقل تحقيق النزاهة، والشفافية، والحكم الرشيد على المستوى المحلي، وهي تتضمن ما يلي:
- هناك عدة جهات رقابية وتنظيمية في جميع وحدات الإدارة المحلية بدءاً من الهيئات التنفيذية، ومجلس الشعب، والقضاء، على المستوى المركزي أو المحلي. وهذا التعدد في الجهات الرقابية والتنظيمية يحد من استقلالية وحدات الإدارة المحلية فيما يتصل بإدارة شئونها واستخدام مواردها لخدمة التنمية.
 - العلاقات بين المجالس الشعبية والتنفيذية تتسم بقدر من الغموض. فدور المجالس المحلية المنتخبة غير فاعل بالقدر الكافي، وغير ملزم للمجالس التنفيذية التي يحق لها رفض قرارات المجالس الشعبية وتوصياتها.
 - إن عدم قدرة وحدات الإدارة المحلية على تأمين الموارد المالية الكافية لتنفيذ خططها المحلية وسياساتها الخاصة أصبح واحداً من أصعب العراقيل التي تعوق عمل الإدارة المحلية؛ كما أن وحدات الإدارة المحلية مستقلة تماماً فيما يتصل بمسودات الميزانيات أو الخطط الخاصة بها.
 - لا تزال المشاركة السياسية والتنموية من قبل المواطنين المحليين أقل من المستوى المأمول.

المساءلة

وينظم القانون رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته عمل الإدارات المحلية في كلا الجناحين: المجالس التنفيذية المحلية (المعينة) والمجالس الشعبية المحلية (المنتخبة). كما أن المؤسسات المحلية تخضع لقوانين أخرى تحكم جميع القطاعات الأخرى مثل

⁴⁹⁵ وزارة المالية، الأنشطة الإنجازات، www.mof.gov.eg/english/pdf/activity.pdf

⁴⁹⁶ نفس المصدر السابق.

⁴⁹⁷ نفس المصدر السابق.

قانون التربية والتعليم، وقانون الخدمة العامة، وقانون الإسكان الموحد، وما شابه. على سبيل المثال، القانون رقم 43 لسنة 1979 يعطي صلاحية وسلطة للمجالس التنفيذية والشعبية المحلية؛ إلا أن هذه الصلاحيات لم تتم ممارستها، فعلى سبيل المثال، القانون مظلة تتمثل في الوحدة التنظيمية بالنسبة لكل المؤسسات الإدارية المحلية والتي يطلق عليها المجلس الأعلى للإدارة المحلية، وهو يتألف من رئيس الوزراء الذي يترأسه ووزير التنمية المحلية، والمحافظين، ورؤساء المجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظات في المحافظات التسعة والعشرين. ولهذا المجلس الحق في مناقشة ودراسة الأمور المتعلقة بالجهات المحلية. ويمكنه أن يلعب دوراً في حل المشكلات التي قد تنشأ بينهما. وللأسف فهذا المجلس لم يعقد إلا اجتماعاً واحداً منذ تأسيسه.⁴⁹⁸

وعملياً، فإن مجلس المحافظين، بدلاً من المجلس الأعلى للإدارة المحلية، يعقد اجتماعاً دورياً (شهرياً) مع رئيس الوزراء؛ وعضوية هذا المجلس لا تضم إلا محافظي المحافظات التسعة والعشرين. بالإضافة إلى ذلك، فإنه من الجدير بالذكر أن القانون رقم 43 لسنة 1979 لا ينص على مواد معنية بالعقوبات التي تتضمن المساواة. وبالنسبة للموظفين العموميين على المستويات المحلية فإن قانون الإدارة المحلية قد ترك تحديد كل العقوبات التي تقرر ضدهم لقانون الخدمة العامة.

وبموجب القانون، تتم هيكلة الجناح المنتخب من الأجهزة المحلية في شكل هرمي. ونتيجة لذلك، يجب أن يتم اعتماد قرارات المستوى الأدنى من المجالس الشعبية والتنفيذية المحلية من قبل المستويات الأعلى قبل أن تدخل حيز التنفيذ. وبالإضافة إلى ذلك، فإن كلاً من المجالس التنفيذية المحلية والجهات الإدارية المحلية تخضع لكافة القوانين الوطنية والمحلية التي تحكم عملها. كما أن هناك تقارير قطاعية ترد من الإدارة المحلية إلى الوزارة المعنية على المستوى المركزي. فعلى سبيل المثال ترسل مديرية التربية والتعليم تقريراً دورياً إلى وزارة التربية والتعليم. كما أن المجالس التنفيذية المحلية يجب عليها أن ترفع تقارير دورية إلى المجلس الشعبي. إلا أنه من الناحية العملية، فهذا النظام في رفع التقارير ليس فاعلاً. ولدى المجالس الشعبية المحلية عدة وسائل للرصد والرقابة لفحص القرارات والأفعال التي تصدر عن التنفيذيين المحليين. بالإضافة إلى ذلك، فالمحافظون والجهات الإدارية والتنفيذية المحلية عليها أن ترفع تقارير حول أنشطتها إلى بعض المكاتب الحكومية والمصالح والهيئات الحكومية مثل وزارة التنمية المحلية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية. وتتم هذه التقارير عملياً؛ ويحق لوزارة التنمية المحلية أن ترفع تقارير دورية حول أداء المحليات إلى البرلمان. ومن الملاحظ أن المحافظين لا يجوز أن يتم استجوابهم من قبل مجلس الشعب؛ وبدلاً من ذلك، فإن مجلس الشعب يسأل ويحاسب وزير التنمية المحلية عن حالة الشؤون المحلية.

وتتم استشارة الجمهور في الواقع العملي، إلا أن هذه الممارسة غير منصوص عليها في القانون. ولقد أطلقت وزارة التنمية المحلية عدة مشروعات تحتاج إلى مشاركة شعبية، لا إلى الاستشارة فحسب، مثل خطط «الشروق»، ومشروع «مصر». كما أن الوزارة تشجع المانحين الدوليين والمنظمات غير الحكومية على تنفيذ مشروعات تتعلق بالتخطيط التشاركي في المحافظات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض المجالس الشعبية المنتخبة محلياً تعقد جلسات استماع بشكل دوري، على الرغم من أن القانون لا يقتضي ذلك، بينما لا تعقد مجالس أخرى مثل هذه الجلسات.

⁴⁹⁸ مقابلة مع وزير التنمية المحلية السابق.

آليات النزاهة

على غير الحال في الجهات الإدارية الحكومية الأخرى، لا يوجد التزام قانوني يجبر أجهزة الإدارة المحلية على أن يكون لها مدونة سلوك. ونتيجة لذلك، فإن المسؤولين المحليين ليس لديهم مثل هذه المدونات. كما أنه لا توجد قواعد واضحة فيما يتصل بتضارب المصالح على المستويات المحلية. ويحتوي قانون الإدارة المحلية على بعض المواد المعنية بالممارسات المحظورة من قبل أعضاء المجالس الشعبية المحلية. بالإضافة إلى ذلك، ففيما يتصل بالسلوكيات الداخلية في المؤسسات، فإن اللائحة النموذجية الداخلية للمجلس الشعبي المحلي لعام 1980 نصت في كثير من المواضع على التصرفات المحظورة التي تمثل بعض أنواع تضارب المصالح. فعلى سبيل المثال، نصت اللائحة الداخلية على وجوب معاقبة كل من يرتكب هذه الأفعال المحظورة، كما تنص اللائحة الداخلية على أنواع العقوبات ودرجاتها.

ولا توجد قواعد معنية بالهدايا والضيافة مثل وجوب قيد هذه الممارسات في سجلات، حيث من الوارد أن يحدث تبادل للهدايا بين المسؤولين المحليين بعضهم البعض؛ وبين المواطنين المحليين من ناحية وأولئك المسؤولين من ناحية أخرى. ودائماً ما تأخذ الأنواع المنتشرة من الرشوة على المستوى المحلي أسماء مختلفة مثل إكرامية أو هدية، أو ثمن كوب من الشاي، بقشيش وما إلى ذلك.⁴⁹⁹

ولقد دفع مستوى الفساد على المستوى المحلي واحداً من كبار المسؤولين في مكتب الرئيس إلى أن يقول «لقد وصل الفساد في المحليات إلى الركب».⁵⁰⁰ واتخذت المعارضة من هذه العبارة أساساً، فخرجوا بعبارتهم «الفساد في الحكومة المحلية وصل إلى حلقنا». وبالتأكيد، فثمة فرق كبير بين العبارتين. فبينما تعد كلا العبارتين بمثابة اعتراف بأن هناك فساد على المستوى المحلي، فإن العبارة الأولى ترى أن حل الفساد ممكن إلا أنه صعب الإنجاز، في حين توحى العبارة الثانية بأن مكافحة الفساد بات أمراً صعب المنال. لا توجد قيود للعمل لما بعد ترك الوظيفة على المستوى المحلي. فمن المتعارف عليه بالنسبة للمسؤولين المحليين أن يعملوا لدى أية منظمة، أو مؤسسة سواءً حكومية أو غير حكومية، أو حتى خاصة بعد ترك وظيفتهم المحلية.

الشفافية

بحسب القانون 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع، فإن رؤساء، ونواب، وأعضاء المجالس الشعبية المحلية والعمد عليهم أن يقدموا إقرار الذمة المالية بشكل منتظم. وبموجب القانون، فإن جهاز الكسب غير المشروع تم تأسيسه بغية مساعدة لجنة التحقيقات (التي شكلها وزير العدل) من خلال استلام إقرارات الذمة المالية وطلب الإيضاحات بشأن الشكاوى. كما أن لها الحق في أن تطلب من هيئة الرقابة الإدارية أن تحقق في الحالات التي تثبت أنها حالات كسب أو إثراء غير مشروع.

وفيما يتصل برقابة أو رصد نمط الحياة، فإن قانون الكسب غير المشروع يتعقب أي زيادة في ثروة المسؤولين المحليين أنفسهم أو أفراد أسرهم (الزوج/الزوجة والأطفال القصر) بصفة دورية، ويقارن الثروة بمستوى الدخل.⁵⁰¹

⁴⁹⁹ عبد الغفار شكر، (2007)، «الشفافية، الفساد، والعلاقات مع النظام المحلي»، ورقة مقدمة في مؤتمر «نحو تعزيز الشفافية في المحليات: لبيئة أعمال أفضل»، 10 يوليو، 2007، القاهرة، مصر.

⁵⁰⁰ صرح بذلك مسئول حكومي رفيع المستوى وعضو برلمان في الوقت نفسه (الحزب الوطني) في مجلس الشعب في أثناء مناقشة قضية البناء والإسكان في مصر، منتدى الحامين العرب، ومتاح على موقع www.mohamoon-montada.com.

⁵⁰¹ قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لسنة 1975.

دراسة حول نظام النزاهة الوطني - مصر ٢٠٠٩

ومن الناحية العملية، فإن إقرارات الذمة المالية تبعاً بصفة دورية، ولكن في بعض الأحيان يبدو هذا الإجراء روتيني ليس له أي آثار حقيقية على أولئك المسؤولين وأسرهم. إلا أن الثروة المخبأة أو الخفية دائماً ما تمثل سبباً رئيساً للتحقيق من قبل الجهات المعنية. ولا توجد مادة صريحة تنص على وجوب إتاحة إقرارات الذمة المالية الخاصة بمسؤولي الحكومة للجمهور؛ بل على العكس، فهناك قوانين تمنع المواطنين من الإطلاع على المعلومات والسجلات الحكومية، حيث إن القانون 121 لسنة 1975 فيما يتصل باستخدام المستندات الرسمية ينص على ذلك. إلا أن إدارة الكسب غير المشورع يجب أن تمسك بدفاتر وسجلات لإقرارات الذمة المالية بحسب القانون.

وقانوناً، لا يوجد نص صريح ينص على ضرورة أن تكون أنشطة الإدارة المحلية شفافة. إلا أن الحكومة تقترح قانوناً جديداً للإفصاح عن المعلومات. كما أن المادة 210 من الدستور تعطي الصحفيين الحق في طلب المعلومات والأخبار؛⁵⁰² إلا أنه كما ذكر آنفاً، فثمة بعض القوانين التي تستخدم ضد الشفافية مثل قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958، والقانون رقم 121 لسنة 1975. بالإضافة إلى ذلك، فالمواد الثلاثة المعنية بالإدارة المحلية في الدستور لا تشير إلى مسألة شفافية النظام المحلي.

ومن الجدير بالملاحظة، أن الحكومة المصرية قد أطلقت مبادرة تقدمية لتفعيل لامركزية نظامها المحلي، ولتحقيق الحكم الرشيد على المستوى المحلي الذي يتضمن دعوة المواطنين المحليين لمزيد من الانخراط في الشؤون العامة عن طريق وسائل مختلفة، مثل جلسات الاستماع، ونشر جميع قرارات المؤسسات العامة على الموقع الإلكتروني لكل وحدة محلية (محافظة، دائرة، حي، مدينة، قرية، مجاورة).

تقوم المحافظات بإعداد الموازنة سنوياً، وتحصل على موافقة المجلس الشعبي المحلي عليها، ثم ترسلها إلى وزارة التنمية المحلية التي ترسلها بدورها إلى وزارة المالية ووزارة التنمية الاقتصادية. وتقدم وزارة المالية الموازنة إلى مجلس الوزراء، وبعد ذلك إلى البرلمان قبل السنة المالية بثلاثة أشهر (30 يونيو). ومن ثم يراجع نواب الشعب الموازنة ويعتمدونها، وكذلك المخصصات والموضوعات المتعلقة بالموازنة تصبح خاضعة لمناقشة عامة في الصحافة ومختلف وسائل الإعلام.

بالإضافة إلى ذلك، يختص الجهاز المركزي للمحاسبات بمراقبة والإشراف على إنجاز الموازنة، ويقدم في نهاية السنة المالية تقريراً إلى البرلمان. ومن ثم يمكن أن تتوافر الشفافية عند مناقشة التقرير المذكور، وتنشر وزارة المالية الموازنة على موقعها الإلكتروني حتى تكون متاحة للجمهور. إلا أن المواطنين يفتقرون إلى المعرفة الضرورية لقراءة وتحليل الموازنة.

بحسب المادة 101 من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 يجب أن تعقد اجتماعات المجالس الشعبية المحلية علناً، ما لم يقدم رئيس المجلس، أو ثلث أعضاء المجلس، أو رئيس الوحدة المحلية طلباً لعقد جلسة سرية⁵⁰³. كما أنه بموجب المادة 54 من اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية لعام 1980، تنص على أن تكون اجتماعات المجالس الشعبية المحلية متاحة للجمهور وداخل المجالس، وذلك بموافقة رئيس المجلس، ويتم حجز بعض المقاعد لوسائل الإعلام

⁵⁰² الدستور المصري لسنة 1971 وتعديلاته، مارس 2007.

⁵⁰³ قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979

والصحفيين.⁵⁰⁴ ومعظم المؤسسات الإعلامية لها نوابها في الوحدات المحلية، حيث يغطون كل الفعاليات والأحداث التي تتم في هذه المؤسسات. ولا توجد معايير أو ظروف محددة في قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 يحدد متى يمكن استبعاد وسائل الإعلام أو منعها من حضور تلك الاجتماعات. إلا أن هناك ثلاثة مواقف يمكن فيها استبعاد الصحافة والجمهور من اجتماعات المجالس المحلية. وبحسب المادة 101 من القانون 43 لسنة 1979، يجوز أن تعقد الجلسة سرّاً بناءً على طلب رئيس المجلس التنفيذي المحلي، أو رئيس المجلس التنفيذي المحلي، أو ثلث أعضاء المجلس التنفيذي المحلي.

لتعزيز شفافية المحليات ومحاربة الفساد على المستوى المحلي، دشنت الحكومة المصرية مؤخراً برنامجاً لإصلاح نظام التخطيط، ووضع الميزانية على المستوى المحلي. ولقد وضعت وزارة الدولة للتنمية المحلية بالتعاون مع وزارة الدولة للتنمية الإدارية معايير جديدة لتحديد مخصصات الميزانية للمحافظات، وذلك بناءً على معايير واضحة تأخذ في الاعتبار كلا من السكان ومؤشر التنمية البشرية. كما يجب على كل الوحدات المحلية أن تعلن لمواطنيها المبلغ المالي الذي تم تخصيصه لهم، والمشاريع المتوقعة تنفيذها باستخدام هذه الأموال المخصصة. وهذه المعايير ستصب في ترتيب المحافظات من حيث القضايا الخاصة بالحوكمة والشفافية.

آليات الشكاوى/ الإنفاذ

وبموجب نص المادة 22 من قانون الكسب غير المشروع، هناك إشارة ضمنية إلى أنه يجوز لكل شخص أن يبلغ عن تحقيق أي شخص للكسب غير المشروع، إلا أنه لا توجد إشارة صريحة إلى الإبلاغ عن المخالفات. وعملياً، يجوز لأي شخص أن يبلغ عن سوء السلوك مباشرة إلى رئيس الوحدة المحلية التي تم الفساد في دائرتها، أو من خلال هيئة النيابة العامة، أو من خلال هيئة الرقابة الإدارية أو أي جهاز رقابي آخر. ولقد لعب المبلغون عن المخالفات دوراً رئيساً في الكشف عن الكثير من حالات الفساد على المستوى المحلي. وبموجب نص المادة 107 من قانون نظام الإدارة المحلية تشكل لجنة قيم داخل كل مجلس شعبي محلي على كل المستويات المحلية للتحقيق في إخلال الأعضاء بمهام العضوية، بحسب القواعد والأعراف التي يحددها مجلس المحافظين سلفاً. ويرد في المادة 13 من اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية لسنة 1980 أربع عقوبات ضد أي من الأعضاء يتهم بسوء السلوك⁵⁰⁵ وهي الإنذار، واللوم، والحرمان من حضور اجتماعات المجلس (مدة لا تتجاوز أربعة أشهر)، وأخيراً الفصل من المجلس.

وتنظم اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية لعام 1980 المهام والأنشطة المحظورة. وتنص المادة 10 على أنه لا يجوز للأعضاء المشاركة في أي من اجتماعات المجلس أو لجانه، إذا كان العضو أو أي من أقاربه حتى الدرجة الرابعة له مصلحة شخصية في القضايا المطروحة أمام الاجتماع. كما أنه يحظر على الأعضاء الاتصال بشكل مباشر أو غير مباشر مع الوحدات المحلية (المادة 11).

⁵⁰⁴ اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية لسنة 1980.

⁵⁰⁵ نفس المصدر السابق.

وبالإضافة إلى ما سبق، فالمادتان 76 و 77 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 تحددان عدة مهام وأنشطة محظورة بالنسبة للموظفين العموميين المحليين. وبمقتضى القانون رقم 117 لسنة 1958 المعني بالنيابة الإدارية، تحقق هيئة النيابة الإدارية في الجرائم المالية والإدارية، ولها سلطة إحالة المتهم إلى المحكمة الجنائية. كما أن بها فريق من المحققين المتخصصين يعملون بها كامل الوقت.

وينص القانون الجنائي على عقوبات رادعة ضد سوء سلوك الموظف (المحلي). فالمواد من 103 إلى 132 من القانون تتناول سوء تصرف الموظفين العموميين مثل الرشوة، وإهدار واختلاس المال العام. ويحق للموظفين المحليين الاحتكام لهذا القانون. فعلى سبيل المثال حكمت محكمة الجنايات في محافظة المنيا على 14 شخصاً لتورطهم في خطة لتسريب تفاصيل خاصة بامتحانات الثانوية العامة. وحكم على الرجل الذي وصفته الصحف بأنه قائد الحلقة، والذي يترأس المجلس المحلي للامتحانات بالسجن لمدة 15 سنة. في حين حكم على 13 آخرين بأحكام بالسجن تتراوح بين 3 و 10 سنوات. وأسقطت المحكمة التهم عن 5 موظفين عموميين وأعلنت براءتهم.⁵⁰⁶ ليس هناك مسئول واحد سواء كان منتخباً أو معيناً محصن ضد الملاحقة. والمادة 95 من اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية لسنة 1980 تتناول حصانة أعضاء المجالس الشعبية المحلية فيما يتصل بأداء مهامهم كممثلين عن مجتمعاتهم المحلية. إلا أنهم عرضة للتحقيق وليسوا محصنين من المحاكمة لإرتكاب أخطاء. كما أنهم ليسوا محل مساءلة عن آرائهم ومعلوماتهم في أثناء اجتماعات المجلس، ولكن يجوز إلقاء القبض عليهم بدون إذن من المجلس فيما يتصل بالجرائم التي تتجاوز مهامهم واختصاصاتهم بصفتهم أعضاء في المجلس. ولا يخطر المجلس إلا في خلال يومين من قبل الجهة المعنية.

تم التحقيق مع الكثير من كبار المسؤولين على الصعيدين الإقليمي والمحلي، وتمت محاكمتهم خلال الخمس سنوات الماضية.⁵⁰⁷ وأصدر ملتقى الحوار التنمية وحقوق الإنسان، بناءً على محتوى الصحف، تقريراً بعنوان «الفساد في المحليات: عيوب في أسس الديمقراطية» عام 2005، وأورد هذا التقرير عدداً من النتائج بناءً على تحليل الصحف حول هذا الموضوع من بينها.⁵⁰⁸

- وصل عدد قضايا وحالات الفساد في الوحدات المحلية 69 حالة،
- تجاوزت المبالغ المالية المهذرة في الوحدات المالية 431 مليون جنيه مصري (78 مليون دولار أمريكي)
- عدد المسؤولين العموميين الذين ارتكبوا جرائم فساد في المحليات وصل إلى 275.
- وصلت مبالغ الرشوة في المحافظات حوالي 6 مليون جنيه مصري (1.1 مليون دولار أمريكي)
- أعدت نفس المؤسسة تقريرين إضافيين حول ذات القضية. وبحسب تقرير 2007:⁵⁰⁹
- وصل عدد حالات الفساد في الوحدات المحلية إلى 83 حالة.
- وصل إجمالي مبلغ الأموال المسروقة (الأموال العامة) في المحافظات إلى حوالي 15 مليون جنيه مصري (2.7 مليون دولار أمريكي)

⁵⁰⁶ الأهرام ويكلي، رائحة الفساد، 19 الأهرام ويكلي 19-25 يونيو 2008.

⁵⁰⁷ عبد الغفار شكر، (2007)، «الشفافية، الفساد، والعلاقات مع النظام المحلي»، ورقة مقدمة في مؤتمر «نحو تعزيز الشفافية في المحليات: لبيئة أعمال أفضل»، 10 يوليو، 2007، القاهرة، مصر.

⁵⁰⁸ منتدى حوار التنمية وحقوق الإنسان
www.moltaka.org/en/issues/06/1031.htm

⁵⁰⁹ منتدى حوار التنمية وحقوق الإنسان: الفساد في المحليات، القاهرة، 2008.

- جاء ترتيب قطاع الإسكان على المستوى المحلي الثاني في معظم الوحدات التي يجتاحها الفساد على المستوى المحلي، بعد وحدات الإدارة المالية، يليه قطاع الزراعة (الثالث)، ثم الأوقاف (الرابع)، ثم التضامن الاجتماعي، والري والشباب (الخامس مشترك).
- أما قطاعات المياه، والصرف الصحي، والثقافة، والمواصلات، والمجالس الشعبية المحلية فكانت أقل الوحدات فساداً على المستوى المحلي.
- 25% من حالات الفساد سجلت في محافظة الجيزة، في حين أن 14% منها سجلت في القاهرة.
- 58% من الموظفين العموميين المتهمين على المستوى المحلي من المسؤولين رفيعي المستوى.
- ثمة أنواع متباينة من حالات الفساد؛ حيث تتراوح بين الرشوى، ومخالفة القانون، وإهدار المال والملكية العامة.

ويمقتضى نص المادة 71 من الدستور، يحق للمواطنين التظلم والشكوى في حالة التعدي. ويمثل مكتب النائب العام في هذا الصدد الحامي العام لحقوق المواطنين، ويتصرف النائب العام إزاء شكاوى المواطنين في خلال مدة زمنية معقولة. وللمواطنين التظلم أو رفع دعاوى ضد الإدارات الإقليمية والمحلية عند التعدي على حقوقهم المدنية. ولقد تم رفع عدد من الدعاوى ضد بعض ضباط الشرطة، وأيدت المحكمة دعاوى المواطنين.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

ثمة علاقة قوية تربط الإدارة المحلية بالحكومة (القطاع التنفيذي والعام، والعاملين العموميين). في الواقع فإن الإدارة المحلية تشكل جزءاً لا يتجزأ من النظام الحكومي، حيث إن اللامركزية لا تزال في مراحلها المبكرة نسبياً. علاوة على ذلك، فإن الإدارة المحلية تربطها علاقة قوية مع الجهاز التشريعي حيث تخضع لرقابته (حيث إنه يشكل جزءاً من الحكومة). كما أن الإدارة المحلية تربطها علاقة قوية مع القطاع الخاص من خلال إصدار التراخيص اللازمة لبدء الأعمال وإدارتها.

التوصيات

- تعزيز نظام الضبط والتوازنات على الموظفين المحليين، حيث إن الإدارة المحلية تعتبر بمثابة الجزء الحكومي الأكثر فساداً في الحكومة وذلك من خلال مراقبة أفضل لتراخيص البناء، وتقديم الخدمات العامة الأساسية، وغيرها من المجالات التي تعتبر معدلات الفساد مرتفعة فيها.
- تعزيز المشاركة المجتمعية ومشاركة المواطنين في المجالس المحلية والأجهزة الإشرافية للخدمات العامة.
- إزالة الإزدواجية في إصدار الأوامر، وإزدواجية الإشراف على الموظفين المحليين بين المحافظين والوزراء، ووضع كل الموظفين المحليين تحت الإشراف والرقابة المباشرة للمحافظين وليس الوزراء، بما في ذلك مديرو المديرية ونوابهم.
- تعزيز الصلاحية التقديرية للإدارة المحلية لرفع نصيبها المحلي، من خلال فرض رسوم استخدام مصحوبة بنظام صارم وفاعل في الرقابة والمساءلة.
- تشجيع منظمات المجتمع المدني المحلية (والمنظمات غير الحكومية، وخزانات الفكر، ووسائل الإعلام، وفروع النقابات، إلخ) وحتى المواطنين من الأفراد للمشاركة الفاعلة في الشؤون المحلية.

- تشجيع الإدارة المحلية على تكييف مدونات السلوك، وميثاق المواطنين (citizens' charters)، وميزانيات المواطنين، والخدمات الالكترونية، وغيرها من وسائل تعزيز الشفافية على المستوى المحلي.
- وضع معايير واضحة لتضارب المصالح على المستوى المحلي، على سبيل المثال: بالنسبة للشخص الذي يكون عضواً في المجلس الشعبي المحلي ويكون في الوقت نفسه موظفاً عمومياً يخضع لرقابة فرد (تنفيذي) يراقبه ويحاسبه.
- تنفيذ قواعد ولوائح صارمة فيما يتصل بالهدايا، والهبات، وتضارب المصالح بالنسبة للموظفين الحكوميين المحليين.

١٦.

الجهات الدولية
المعنية

الموارد / الهيكل⁵¹⁰

ينشط اللاعبون الدوليون في الدولة بشكل عام من خلال وسائل متعددة. يعمل اللاعبون الدوليون في مصر في ثلاثة أشكال: المنظمات غير الحكومية الدولية، والمنظمات والمانحون/الجمعيات الدولية، التي غالباً ما تسعى من أجل التعاون مع الحكومة، أو مع منظمات المجتمع المدني؛ ومن ثم فلا يعمل أي من أولئك اللاعبين بمفرده في شكل برنامج أو منظمة يقتصر عملها على مكافحة الفساد. وفي هذا القسم نركز على البرامج والمنظمات الإقليمية والدولية التي تناولت قضايا الشفافية، والنزاهة، ومكافحة الفساد. وتتضمن معظم المنظمات الشفافية بوصفها نشاطاً من بين أنشطتها، ولكنها ليست نشاطها الوحيد. والأنواع الثلاثة للاعبين الدوليين التي تعمل في مصر كالتالي: المنظمات غير الحكومية الدولية التي تركز على العالم العربي بما في ذلك مصر؛ والمنظمات الدولية التي تركز على حقوق الإنسان، والتي تتضمن مكافحة الفساد كواحد من أنشطتها؛ والمانحين و/أو المؤسسات ويندرج تحتها أكثر المانحين، وتتضمن مكافحة الفساد من بين أنشطتها.

وتتضمن المنظمات غير الحكومية الدولية منظمات مثل مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان؛ والمنظمة العربية لحقوق الإنسان؛ والبرنامج العربي لنشطاء حقوق الإنسان؛ ومنظمة إصلاح الجامعة العربية، والمركز العربي لاستقلال القضاء ومهنة المحاماة. ويعد كل من مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان والمنظمة العربية لحقوق الإنسان منظمات غير حكومية إقليمية مستقلة تركز بالأساس على حقوق الإنسان والدعوة إلى الديمقراطية. ويتمتع مركز القاهرة والمنظمة العربية بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة ويتبعون عدداً من المنظمات الدولية مثل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والشبكة الأوروبية متوسطة لحقوق الإنسان، وهيئة التبادل الدولي لحرية التعبير. ويهدف المركز العربي لاستقلال القضاء ومهنة المحاماة بالأساس إلى تعزيز استقلال القضاء في العالم العربي. وتختلف وسائل تمويل تلك المنظمات؛ فعلى سبيل المثال تعتمد المنظمة العربية لحقوق الإنسان بالأساس على اشتراكات العضوية، وبيع إصداراتها، ولا تتقبل المنح الحكومية. من ناحية أخرى يعتمد المركز العربي لاستقلال القضاء ومهنة المحاماة بالأساس على تبرعات من مانحين دوليين.

وتضم المنظمات الدولية المكتب الإقليمي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهو من القادة العالميين في الحرب ضد تهريب المخدرات، والفساد، والجريمة الدولية. ويهدف مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة إلى تعزيز بناء القدرات، ورفع الوعي الجماهيري لدى المجتمعات والجمعيات لمكافحة الفساد، وذلك من بين أنشطتها الأخرى.

⁵¹⁰ المعلومات الواردة في هذا القسم مستقاة من الموقع الإلكتروني الرسمي للمنظمات المعنية، وذلك على النحو التالي:

www.cihrs.org/English/Aboutus.aspx
www.unodc.org/egypt/index.html
www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html
en.wikipedia.org/wiki/Arab_Organization_for_Human_Rights
aohr.org/
www.acijlp.org/about-goals.asp
www.fordfound.org/regions/middleeastnorthafrica/overview
www.fordfound.org/pdfs/impact/regional-cairo.pdf
www.kas.de/proj/home/home/18/2/index.html
www.fes.de/international/nahost/inhalt/publ-aegyp.php
www.care.org.eg/egypt/careegypt.htm

والنوع الثالث من اللاعبين الدوليين يضم جهات مثل مؤسسة فورد، وكونراد أدنور ستيفتنج، وفريدريش إيبيرت ستيفتنج، وكير إيجيت، وهي الجهات المانحة الرئيسة التي تركز على التنمية بمفهومها الشامل بما في ذلك الترويج لقضايا الجندر، والمساواة، وغيرها من القضايا المعنية بمكافحة الفساد.

المعلومات الخاصة بعملية إعداد الموازنة التي تحكم اللاعبين الدوليين ليست متوافرة نتيجة لطبيعة أنشطتها التي غالباً ما تكون متوافرة في المقر الرئيس؛ بما في ذلك الأنشطة المتعددة، ومن ثم يكون من الصعب تتبع المبالغ المخصصة لمكافحة الفساد.

وبشكل عام، فغالباً ما يتعامل اللاعبون الدوليون بأسلوب يتسم بالحذر عندما يتناولون قضايا الفساد والشفافية وذلك لتجنب الصدام مع الحكومة، ولا سيما في قضايا الفساد التي تعد من القضايا المتعلقة بالسيادة الوطنية؛ وعليه فليس من المتوقع أن يتناول اللاعبون الدوليون هذه القضايا بشكل صريح. ومن ثم تتركز جهودهم على تعزيز وبناء قدرات المجتمع المصري مع الانخراط في هذا الشأن محلياً.

أدوار المؤسسات⁵¹¹

بشكل رسمي، فإن اللاعبين الدوليين هم في الأساس مستقلين وغير حكوميين. ولا يكون لأعضاء مجلس الإدارة الخاص بأولئك اللاعبين ومديريهم أي تمثيل حكومي، فيما عدا المكتب الإقليمي لمكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة. ولم يدل أي من اللاعبين صراحةً بأن هناك نفوذاً حكومياً أو تدخلات حكومية في عملهم.

يلتزم اللاعبون الدوليون بالدعوة إلى احترام مبادئ حقوق الإنسان وتدابير مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص عن طريق اقتراح السياسات والترويج لها، وكذا التشريعات، والتعديلات الدستورية. وينشر بعض اللاعبين معلومات، وبيانات صحفية، ودوريات، أو تقارير سنوية حول أنشطتهم، أو كتب تتعلق بحقوق الإنسان وسيادة القانون. كما أن بعض اللاعبين يعقدون دورات تدريبية حول حقوق الإنسان للجمهور للتشجيع على التوعية بحقوق الإنسان، في حين يعقد آخرون ندوات علمية وفكرية، ويقومون بإجراء دراسات تهدف إلى دعم وتعزيز استقلال القضاء ومهنة المحاماة. علاوة على ذلك، فإن البرنامج العالمي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لمكافحة الفساد يعمل كنقطة اتصال لشبكة المكتب الميداني بمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (العاملة في جميع أقاليم العالم) من أجل تطوير وتنفيذ مشروعات مكافحة الفساد المصممة من أجل دعم بناء القدرات المحلية على المدى الطويل. كما أن البرنامج العالمي لمكافحة الفساد يساهم من خلال البرامج والمشروعات التي تحدد وتنشر وتطبق الممارسات الجيدة في منع ومراقبة الفساد،

⁵¹¹ المعلومات الواردة في هذه الفقرة مستقاة من المواقع الإلكترونية الرسمية للمنظمات، وهي:

www.cihrs.org/English/Aboutus.aspx
www.unodc.org/egypt/index.html
www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html
en.wikipedia.org/wiki/Arab_Organization_for_Human_Rights
aohr.org/
www.acijlp.org/about-goals.asp
www.fordfound.org/regions/middleeastnorthafrica/overview
www.fordfound.org/pdfs/impact/regional-cairo.pdf
www.kas.de/proj/home/home/18/2/index.html
www.fes.de/international/nahost/inhalt/publ-aegyp.php
www.care.org.eg/egypt/careegypt.htm

كما أنه أصدر عدداً من الأدلة الإرشادية الفنية والسياسية، بما في ذلك كتيب مكافحة الفساد.

المساءلة

يتم التعامل مع اللاعبين الدوليين بشكل مختلف بحسب نوع كل منهم؛ فالمنظمات غير الحكومية الدولية، طالما أنها مقيدة في مصر، تعمل بموجب القانون 84 لسنة 2002 المعني بالمنظمات غير الحكومية الدولية في مصر التي تعمل في العالم العربي. وتخضع المنظمات غير الحكومية الدولية المذكورة للقانون المعني بمراقبة الحكومة، حيث إن كل من وزارة التضامن الاجتماعي ووزارة الشؤون الخارجية تراقب عملها. وعلى المنظمات غير الحكومية الدولية أن تقدم تقريراً سنوياً مالياً وفنياً عن أنشطتها لكلا الوزارتين. ولا يجوز للمنظمات أن تتقبل أموالاً من مصادر محلية أو أجنبية ما لم تحصل على إذن بذلك من وزارة التضامن الاجتماعي.

ويرفع لاعبون دوليون آخرون، بما في ذلك المنظمات والمانحون الدوليون، تقريراً إلى وزارة الشؤون الخارجية التي تمارس بعض الرقابة العامة على هذه المؤسسات الدولية لضمان التزامها باتفاقية إقامتها، وأن المزايا والحصانات التي تتمتع بها لا تتعرض للتعسف في الاستخدام أو سوء الاستغلال.

وليس من المحتمل أن يكون هناك تضارب في المصالح في عمل المانحين الدوليين. ولا يستشار الجمهور مباشرة فيما يتصل بوضع جدول الأعمال، على الرغم من أن بعض اللاعبين الدوليين يعقدون اجتماعات للعصف الذهني مع مختلف الأطراف المعنية بما في ذلك الجمهور، والمنظمات غير الحكومية، والحكومة لوضع جدول أعمالهم.

آليات النزاهة

لا توجد قاعدة عامة تحكم سلوك العاملين لدى اللاعبين الدوليين، ومن ثم فمن المحتمل أن يكون لكل لاعب دولي مدونة السلوك الخاصة به التي تضم نصوصاً معنية بمكافحة الفساد، وقواعد معنية بالهدايا وتعارض المصالح.⁵¹²

الشفافية

ويتبنى كل لاعب دولي قواعد إفصاح خاصة بمؤسسته. بالإضافة إلى ذلك، فإن معظم اللاعبين الدوليين يصدرن تقريراً سنوياً يغطي الأنشطة التي تتم كل سنة ويلقي الضوء على الإنجازات. وقد تحتوي هذه التقارير على قائمة مالية مراجعة بالإيرادات والنفقات المنصرفة في أثناء السنة المعد عنها التقرير.⁵¹³

يلتزم اللاعبون الدوليون في أوطانهم بإفادة السلطات بتقرير مالي عن النفقات السنوية كما يرفعون تقارير بشأن الأموال التي يتلقونها. بالإضافة إلى ذلك، ففي الكثير من المنظمات الدولية، ينطوي الميثاق أو التفويض الذي يحدد الأهداف والقواعد العامة للمنظمة على الخطوط العريضة المعنية باتخاذ القرارات، حيث إن

⁵¹² بناءً على مقابلات مع منظمين دوليين

⁵¹³ المصدر: بناءً على مقابلة مع ممثل مؤسسة فورد بالقاهرة، وكذا المواقع الإلكترونية الرسمية للمنظمات غير الحكومية الإقليمية الأخرى التي تصدر تقارير سنوية فنية.

هذا قد ينطوي أيضًا على فقرات معنية بالمنح والقروض، وتختلف هذه النصوص من منظمة إلى أخرى.

بالإضافة إلى ذلك، يصدر اللاعبون الدوليون نطاقًا متنوعًا من الإصدارات الخاصة بأنشطتهم مثل البيانات الإخبارية، والتقارير المتخصصة، والمجلات أو أوراق البحث، والتي تصدر غالبًا باللغتين الإنجليزية والعربية. علاوةً على ذلك، فإن مختلف الأنشطة التي يؤديها اللاعبون الدوليون وكذا بعض الإصدارات المنتقة متاحة على المواقع الإلكترونية الرسمية للاطلاع عليها مجانًا على الإنترنت.

آليات الشكاوى/ الإنفاذ

ولكل لاعب دولي قواعد الخاصة وآليات الإبلاغ عن المخالفات التي تتبع عادةً الآليات السائدة في بلاده أو اتفاقية تأسيسه. علاوةً على ذلك، تمارس وزارة الشؤون الخارجية دورًا رقابيًّا عامًّا على هذه المؤسسات الدولية لضمان أن مذكرات التفاهم أو عقد المقر الرئيس يتم احترامه، وحتى لا يتم استغلال المزايا والحصانات الممنوحة لها.

ويحاول اللاعبون الدوليون تشجيع الأنشطة المناهضة للفساد ولكن عن طريق تعزيز بناء القدرات ورفع الوعي العام للمجتمع المصري. ولا يخطر اللاعبون الدوليون في الكشف عن حالات مكافحة الفساد حيث إن هذا يعد من قبل القضايا المعنية بالسيادة الوطنية، كما أن الجمهور المصري لن يرحب بمثل هذه التدخلات في الشؤون المحلية.

العلاقة بالأعمدة الأخرى

تكمن العلاقة الأساسية للاعبين الدوليين مع المجتمع المدني المصري حيث إنه يعد بؤرة اهتمامهم الرئيسية. ويعزف اللاعبون الدوليون عن الانخراط في الأحزاب السياسية أو الحكومة لضمان استقلاليتهم. إلا أن بعض اللاعبين الدوليين يعملون مع القضاء والجهات التشريعية لضمان تعزيز القدرات على تناول القضايا المعنية بمكافحة الفساد.

التوصيات

- ثمة حاجة إلى المزيد من الشفافية بالنسبة للدوافع، والأهداف الأساسية وموارد التمويل، وعملية إعداد الميزانية الخاصة باللاعبين الدوليين.
- يجب أن يقتصر دور اللاعبين الدوليين على تعزيز بناء القدرات، ورفع الوعي العام وليس الانخراط في أنشطة مكافحة الفساد بأنفسهم لتجنب التصادم مع، أو التعامل مع القضايا الحساسة مع السلطات والجمهور.
- ثمة حاجة إلى زيادة دور اللاعبين الدوليين فيما يتصل بالاستعانة بالتجارب الناجحة للدول الأخرى في مجال مكافحة الفساد.

المراجع

Abd al-Mejeed, Wahid (2005), "The Report of the National Campaign for Monitoring the Parliamentary Elections 2005" in Wahid Abdel- al-Mejeed (editor), Two Steps Forward and Seven Backward: The Report of National Campaign for Monitoring the Elections. The Human Rights Center for Helping Prisoners.

Abdel Halim, Ahmad (2005), «Supporting Public Participation in Egypt», www.cipe.org/pdf/publications/fs/halim.pdf

Abdel Salam, Mohamed (2006), «Egypt's Bewildering

Parliamentary Elections», available at www.arab-reform-net/spip.php?article136&var=recherche=Mohamed%20Abdel%20Salam

Agati, Mohamad (2006). "Egypt's NGO Law and Its Impact on CSO Capacity" The International Journal of Not-for-Profit Law 9 (2).

Ahmed, Saleh (2005) (ed.), Civil Service Policies in Egypt, (Cairo: Public Administration Training and Consultation Center, 2005).

Ahmed, Saleh (2006), «Egyptian Political Parties Perspective of the Administrative Reform», (Cairo: Public Administration Training and Consultation Center, 2006).

Albrecht, Holger and Oliver Schlumberger (2004), «Waiting for Godot': Regime Change Without Democratization in the Middle East." International Political Science Review 25(4): 371-392.

Al Mashat, Abdel Moneim (2008), « Political Finance Systems in Egypt: Regulation and Disclosure The Way Out», Retrieved January 2009, from www.13iacc.org/files/Political—Finance—Systems—in—Egypt.doc.

Al-Muslim, Mahmoud (2009) "77 MPs Declared Invalid By Cassation Court" www.almasry-alyoum.com/article2.aspx?ArticleID=208682

Al-Ahram Weekly, 7 – 13 June 2001, Issue No.537, Webpage: weekly.ahram.org.eg/2001/537/fe1.htm.

Al-Ahram Weekly, Issue No. 680, ECONOMY, 2004, Webpage: weekly.ahram.org.eg/2004/680/ec4.htm.

El-Alem, Safwat (2006), «Role of Media in Political Reform», in Amr Hashem Rabie (editor), Egypt and Reform after Presidential and Parliamentary Elections, Cairo: Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies.

Amnesty International (2007, September 14), Egypt: Legal Concern. Retrieved June 2009, from www.amnesty.org/en/library/info/MDE12/030/2007/en.

Arab Finance, Brokerage Company, News, Webpage: www.arabfinance.com/News/newsdetails.aspx?Id=125486

BBC News Website, The Media in Egypt, 2 September 2005, news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle—east/4199054.stm

Business Anti-Corruption Portal, Egypt Country Profile, Webpage: www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-north-africa/egypt.

- Business Anti-Corruption Vocabulary, Webpage:
www.business-anti-corruption.com/about-corruption/vocabulary/#Facilitation.
- CIVICUS Egypt Civil Society Index Report (2005), «An Overview of Civil Society in Egypt», Cairo.
- Dahawy, Khaled (2008), «Developing Nations and Corporate Governance: The Story of Egypt», Paper presented at Emerging Markets Workshop, New Haven, The Millstein Center for Corporate Governance and Performance at the Yale School of Management Webpage: millstein.som.yale.edu/documents/Dahawy—Kahled.pdf.
- Decree of the Capital Market Authority's Board of Directors, No. 30 – Dated June 18, 2002, Securities Listing & De-listing Rules of Cairo & Alexandria Stock Exchanges, Webpage:
www.egyptse.com/index.asp?CurPage=rules—regulations.html.
- Democratic Front Party.
www.democraticfront.org/index.php?option=com—content&task=view&id=354&Itemid=130
- Doha Debates (2008, October), Fighting for Democracy. Retrieved January 2009, from clients.squareeye.com/uploads/doha/press/OX67—101-102—World%20Affairs—2.pdf.
- Doing Business 2009, Egypt Country Profile, Webpage:
www.doingbusiness.org/Documents/CountryProfiles/EGY.pdf
- Economic Commission for Africa (2004) Measuring and Monitoring Progress Towards Good governance in Africa: Egypt 2004
www.uneca.org/eca—programmes/development—policy—management/publications/countryprofiles/Egypt-Final.pdf
- Economic Commission for Africa (2007) Measuring and Monitoring Progress Towards Good governance in Africa: Egypt 2007
- Egyptian Competition Authority, Webpage:
www.eca.org.eg/EgyptianCompetitionAuthority/Static/Message.aspx?MainNav=About&SubNav=Message.
- Egypt State Information System (2005), “Regulating Political Party System” Law No. 177/2005 www.sis.gov.eg/En/Politics/PElection/election/Laws/040202040000000005.htm – 21k
- Egypt State Information Service and Ministry of Information (2007), «Media Briefing On Amendments Passed by the Parliament To the Exercise of Political Rights Law»
- El-Sawi, Ali and Samy Mahran (1999), «Problems of the Local System in Egypt», Cairo: Public Administration Consultation and Training Center, 1999.
- Elmerghany, Elhamy (2007), «Governmental Corruption between reality and False Reports», Elhewar Elmotamaden, No. 2013, 20/8/2007, available online at: www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=106525

El-Nahhas, Mona , “Threat to the press?”, Al-Ahram Weekly online, Issue No. 875, 13 – 19 December 2007. weekly.ahram.org.eg/2007/875/eg3.htm

El-Rawy, Helmy (ed.) (2009), Takrir Wasf Misr, [in Arabic, Description of Egypt Report

EOHR (2009a). EOHR Received a Response from the Ministry of Social Solidarity on the threat of Dissolution, It calls for Passing an Alternative Bill Replacing Law No. 84/2002. May 11, 2009. en.eohr.org/?p=105 (accessed July 1, 2009).

EOHR (2009b). «The Ministry of Solidarity Should Stop the Procedures of Dissolving EOHR, A statement of 41 organizations in 8 Arab Countries.» May 13, 2009. en.eohr.org/?p=109 (accessed July 1, 2009).

Enterprises Survey, Egypt Country Profile 2007, Enterprise Analysis Unit (FPDEA), the World Bank, Webpage: www.enterprisesurveys.org/CustomQuery/Country.aspx?economyid=61&year=2007&characteristic=size.

Essam El-Din, Gamal (2000) “Corruption stigma haunts NDP” weekly.ahram.org.eg/2000/489/eg6.htm

Essam El-Din, Gamal (2008) “Not business as usual”, weekly.ahram.org.eg/2008/913/fr1.htm

Farag, Fathi Sayed (2008), «Who Can Fight Corruption: Government or Civil Society Organization?» Civilized Dialogue, No. 2416,26/9/2008.

Forum for Development and Human Rights [Moltaka Elhewar Ieltanmia wahkok elensan], Corruption in Localities [in Arabic], available online at www.mltaka.org January 10th, 2009.

Fox, William and El-Sayed Ghanim (1998), Decentralization in Egypt: The First steps have been Taken, (UNDP, August, 1998)

Global Integrity: Independent Information on Governance and Corruption, Country Reports 2006, Egypt: Integrity Scorecard Report, Sub-Category: Executive Accountability available at: www.globalintegrity.org/reports/2006/egypt/scorecard.cfm?subcategoryId=30&countryID=9

Global Integrity Report, 2007 Assessment, Egypt, Webpage: report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf.

Helen Chapin Metz, ed. Egypt: A Country Study. Washington: GPO for the Library of Congress, 1990, Webpage: countrystudies.us/egypt/117.htm.

Henien, Sameh Fawzy (2006), «Reporter’s Notebook: Egypt, Global Integrity: Independent Information on Governance and Corruption», www.globalintegrity.org/reports/2006/EGYPT/notebook.cfm

Hussein Abdel Rahman. (2009) “Journalists fined for breach of Suzanne Tamim Press Ban” Daily Star 64.34.254.246/article.aspx?ArticleID=20030

IBA Anti-Money Laundering Forum, Webpage: www.anti-moneylaundering.org/middleeast/Egypt.aspx.

IDSC (2007), «Methodology and Results of the Egyptian Corruption Index at Local Level», (Cairo: IDSC, August, 2007

Ibrahim, Nada Mobarak, Lachant, Aurélie and Lara Nahas, 2003, “NGOs as Civil Society Actors on Media Policy Change in Egypt Capacity Building within a Contextual Framework”, Report produced for Stanhope Centre for Communications Policy, London School of Economics, Development Studies Institute.
www.stanhopecentre.org/research/mdps—egypt.pdf

IFES Rule of Law State of the Judiciary Report Series (2003) State of the Judiciary Report Egypt.
www.ifes.org/pubsearch—results.html?format=print&keyword=judiciary –

International Trade Union Confederation, Annual Survey of Violations of Trade Union Rights 2008, Egypt, Webpage: survey08.ituc-csi.org/survey.php?IDContinent=1&IDCountry=EGY&Lang=EN.

Kandil, Hanan (2008), “A Mapping of Civil Society in Egypt” in UNDP Egypt Human Development Report 2008, www.undp.org.eg/Portals/0/2008%20Egypt%20Human%20Development%20Report%20Complete.pdf

Press Reference, Egypt Press, Media, TV, Radio, Newspapers, 2009,
www.pressreference.com/Co-Fa/Egypt.html

Political Finance Systems in Egypt.
www.13iacc.org/files/Political—Finance—Systems—in—Egypt.doc

Metz, Helen Chapin, ed. Egypt: A Country Study. Washington: GPO for the Library of Congress, 1990, Webpage: countrystudies.us/egypt/117.htm.

Ministry of Economic Development, Follow-up Report on Economic and Social Development for 2007/08 Plan, Webpage:
www.mop.gov.eg/English/PDF/year%207%20-%208.pdf.

Ministry of Finance (2008), State Budget available at
www.mof.gov.eg/English/Main+Topics/The+State+Budget+2007–2008.htm

Ministry of Investment Website,
www.investment.gov.eg/MOI—Portal/en-GB/Announcements/General+Authority+for+financial18–06–2009.htm.

The Ministry of Investment Website:
www.investment.gov.eg/MOI—Portal/en-GB/Announcements/President+Decision+Stock+15–6–09.htm).

Ministry of State for Administrative Development, Transparency and Integrity Committee (2008), Action Priorities and its Mechanisms, Second Report, Cairo: Ministry of State for Administrative Development.

National Council for Human Rights (2005a), Report on Parliamentary Elections: November– December 2005, Cairo: National Council for Human Rights.

National Council for Human Rights (2005b), Report on Presidential Elections: 2005, Cairo: National Council for Human Rights.

Political Finance Systems in Egypt.

www.13iacc.org/files/Political—Finance—Systems—in—Egypt.doc

Nathan J. Brown (2008) , «Mechanisms of Accountability in Arab Governance: The Present and Future of Judiciaries and Parliaments in the Arab World», available online at: www.undp-pogar.org/publications/governance/nbrown/potential.html#p6.

Independent Committee on Election Monitoring (ICEM) (2005), «Press Statement on the Preliminary Assessment of the Parliamentary Election», cited in International Republican Institute (IRI) (2005) Parliamentary Election Assessment In Egypt (Washington: International Republican Institute)

Rabie, Amr Hahem (2005), «Electoral Systems and Parliamentary Elections in Egypt», in Hala Moustafa et. al. (editor), Building Democracy in Egypt: Women's Political Participation, Political Party Life and Democratic Elections, Cairo: IDEA and ANND.

Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), 2001, Corporate Governance Country Assessment, EGYPT, August 2002, Webpage: www.worldbank.org/ifa/rosc—cg—egyp—aa.pdf.

Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), 2003, Corporate Governance Country Assessment, EGYPT, March 2004, Webpage: www.worldbank.org/ifa/rosc—cg—egyp2.pdf.

Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Corporate Governance Country Assessment, EGYPT, March 2004, Webpage: www.worldbank.org/ifa/rosc—cg—egyp2.pdf.

Salama, Vivian (2005), «Egypt Behind the Scenes of the NDP» viviansalama.wordpress.com/2005/07/31/egypt-behind-the-scenes-of-the-ndp%E2%80%99s-secret-weapon/

Shepherd, Geoffrey (2003), «Civil Service Reform in Developing Countries: Why is it Going Badly?», paper presented at the 11th International Anti-Corruption Conference, 25–28 May, 2003, Seoul, Republic of Korea;

Shehab, Shaden (2009) «Virtual strike: Not Much Anger on the Day» weekly.ahram.org.eg/2009/942/eg7.htm

Shokor, Abdelghafar (2007), «Transparency, Corruption and the relations with the local system», paper presented at the conference of «Toward Enhancing Transparency in Localities: For better Business Environment», July 10, 2007, Cairo, Egypt.

Soliman, Samer, «Egypt's Political Economy: Unholy Coalition Between Bureaucracy and Business», November, 2008 Webpage: www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=Article—C&cid=1226471419306&pagename=Zone—English—Muslim—Affairs%2FMAELayout.

The Egyptian Cabinet, Recommendations of Session 24 in 1/2/2007; Dr. Ahmed Darwish, Minister of Administrative Development, Combating Corruption at the Top of the Government Agenda, available online at: www.masrawi.com (28/1/2009)

The Global Compact in Egypt, Annual Report Jan. 2006 – Jun. 2007, Webpage:
www.unglobalcompact.org/docs/networks—around—world—doc/Annual—Reports—2006-07/Egypt—Annual—Activitiy—Report—2006-2007.pdf.

The NGOs Campaign for the Right of Association (2008), Between Legislation and Reality: Second Report on Violations. Cairo.

Transparency and Anti-Corruption, Global Compact, United Nations, Webpage:
www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/anti-corruption.html.

UNDP, A Presentation on The Transparency and Integrity Committee (TIC), Egypt, Programme on Governance in the Arab Region POGAR, 2008 Webpage:
www.arabgov-initiative.org/publications/GfDII/corruption/AmmanConfe—ence08/ghada%20moussa-en.pdf.

UNDP and Institute of National Planning (2004) Egypt Human Development Report 2004: Choosing Decentralization for Good Governance

UNDP (2009) www.pogar.org/countries/theme.asp?th=9&cid=5

UNDP. Human Rights Organizations: Egypt
www.arabhumanrights.org/en/hrorgs/country.asp?cid=5

UNDP. Democratic Governance.
www.pogar.org/countries/theme.asp?th=2&cid=5

UNDP. POGAR PROGRAM. (2009). available at: www.pogar.org

Valsan, H. E. (1997), «Civil Service Systems in Comparative Perspective: Country Study Egypt, Paper prepared for presentation at Civil Service Systems in Comparative Perspective, School of Public and Environment Affairs, Indiana University, Bloomington, Indiana, April 5–8, 1997.

World Bank. (2008). «Country Financial Management Accountability Assessment», The World Bank

www.mof.gov.eg/English
www.cao.gov.eg
www.mop.gov.eg

تيلودلا تلعافلا فارطلاف تينورتكلالاع قاولما
www.cihrs.org/English/Aboutus.aspx
www.unodc.org/egypt/index.html
www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html
en.wikipedia.org/wiki/Arab—Organization—for—Human—Rights
aohr.org/
www.acijlp.org/about.goals.asp
www.fordfound.org/regions/middleeastnorthafrica/overview
www.fordfound.org/pdfs/impact/regional—cairo.pdf
www.kas.de/proj/home/home/18/2/index.html
www.fes.de/international/nahost/inhalt/publ—aegyp.php
www.care.org.eg/egypt/careegypt.htm

