

النزاهة والشفافية..... على طريقة الحكومة الذكية

أ.د. علي السلمي

جاء تشكيل اللجنة الدائمة للشفافية والنزاهة، بوزارة الشئمة الإدارية استجابة رسمية للإجاه العام في معظم دول العالم وإتباعا للنوصيات التي جاءت في تقارير منظمات دولية مهتمة بشأن الفساد ومكافحته، وفي مقدمة تلك المنظمات " الأمر المنحلة" التي قامت بموجب قرار الجمعية العامة رقم 25 في الدورة الخامسة والخمسين باعتماد اتفاقية الأمر المنحلة لمكافحة الجريمة المنظمة في 15 نوفمبر 2005.

وقد جاء التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة المصرية الصادر في أغسطس 2008 أقرب إلى الدراسات الأكاديمية حيث تعرض لما أسماه في الفصل الأول " تشخيص الحالة الراهنة للشفافية والنزاهة في مصر"، وهو عنوان يوحى في قراءته الأولى أنه سيعرض تقريراً عن مستوى الشفافية والنزاهة ويرصد حالات الفساد وتحليل أسبابها، ومن ثم تقديم توصيات للتعامل مع تلك الأسباب. إلا أن التقرير اجهم إلى عرض أكاديمي للمنظومة التشريعية الوطنية التي يراها أصحاب التقرير أنها داعمة للشفافية والنزاهة في الجهاز الإداري بالدولة والقطاعات والهيئات التي لحقت لها، وانتهى التقرير إلى نتيجة غاية في الغرابة وهي أن لدى مصر إطاراً مؤسسياً شبه متكامل لمحاربة الفساد، كذلك ترسانة تشريعية منطوية من حيث التجريم والعقاب بما تحتاجه فقط لمزيد من التعاون والنكامل والعمل المشترك بما تحقق الإرادة السياسية المتعددة لمحاصرة الفساد الإداري والالتزام بأحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

وتلك النتيجة يدحضها الواقع حيث لا نلاحظ دلائل وجود تلك الإرادة السياسية لمكافحة الفساد الذي ترصده المؤشرات الصادرة عن المنظمات الدولية المهتمة برصد الفساد ومنها "منظمة

الشفافية العالمية" و"منظمة بيت الحرية" وغيرها والتي أشار إليها التقرير وجميعها يضع مصر في ترتيب متقدم من حيث درجة الفساد وترتيب متأخر من حيث درجة الشفافية والنزاهة، والتي اهتم التقرير بعرض مختص لنائج تقرير مؤشرات النزاهة العالمية عام 2007 والذي حصلت فيه مصر على تقديرات ضعيف جداً في 15 مؤشراً من إجمالي 29 مؤشراً وتقديرات ضعيف في 9 مؤشرات وتقديرات معتدل في 3 مؤشرات، بينما حصلت على تقديرات قوي في مؤشر وحيد وقوية جداً في مؤشر آخر وبتقديرات عام ضعيف جداً.

ونرى أن ما ذهب إليه التقرير من أن توفر ترسانة من القوانين كقيل بالقضاء على الفساد هو تسطيح للقضية بدرجة غير مقبولة، إذ أن القوانين وإن كانت شرطاً ضرورياً للتعامل مع مظاهر الفساد، إلا أنها ليست كافية لمكافحة الفساد والقضاء على أسبابه وجذوره. فالقوانين عادة تتعامل مع ظاهرة الفساد بعد حدوثها وظهورها واستشراكها، أما الأهم فهو التعامل مع منابع الفساد ومسيباته التي تتواجد وتنمو في الأساس في ظل النظام السياسي اللاديمقراطي الذي يعادي الشفافية بطبيعته، ويكسر النوجهات المركزية القائمة على تركيز السلطة والافراد خفق اتخاذ القرارات، في نفس الوقت الذي لا تتوفر فيه آليات واضحة قابلة للتطبيق في شأن مساءلة ومحاسبة المسؤولين المترعين على القمّة السياسية للدولة.

من ناحية ثانية، فقد أرجع التقرير ظهور الفساد في جزء كبير منه إلى إغفال تطبيق قواعد الحكومة، ويرى محروم التقرير أن الفساد ينشأ بصورة أكبر عندما يناح للمسؤولين الحكوميين وغير الحكوميين سلطات واسعة بدون رقابة أو محاسبة، ومن الواضح أن التقرير قد أغفل حقيقة مهمة وهي أن اسنمارة المسؤول - أي مسؤل - في موقعه لفترات ممتدة بلا حدود يتيح له الافراد بالسلطة والاستثمار خفق اتخاذ القرارات من دون شرك ولا معقب، الأمر الذي

يعطيه فرصاً لاهائية لاتخاذ ما يشاء من قرارات وإقرار ما يشاء من تصرفات قد تكون في أساسها فاسدة أو محزنة للفساد!

وفي رأي أصحاب التقرير أن أمثلة الفساد "تتراوح بين تقديم الرشاوى والاحتيال والنهب من الضرائب إلى غسل الأموال وسوء تقديم السلع التجارية، إلى الممارسات الأخرى والتي لا يمكن حصرها في هذا المجال". وفي ظني أن التقرير أغفل أهم صور الفساد في المجتمعات والدول النامية ومنها مص، وهي تبديد موارد الدولة في مشروعات غير مدروسة وتعرض أمن الدولة ومستقبلها للخطر نتيجة مغامرات سياسية غير مبررة تنطلق من رغبات الحاكم في تحقيق إنجازات وبطولات حتى ولو على حساب مصالح الدولة والمواطنين. إن تصرفات الحاكم المطلق الذي يتمتع بسلطة وصلاحيات غير محدودة من دون أن تخضع لأي شكل من أشكال المسائلة والمحاسبة البرلمانية أو الشعبية هي في ظني المصدر الأكبر لبدور الفساد في المجتمع، حيث يلف أصحاب المصالح والانهازيون حولهم ينافقونه ويزينون له أعماله ويمجدون قدراته وصفاته الزعامية، ومن خلال توثيق علاقته به، وخزبه الحاكم وبطانته من كبار المسؤولين يستطيعون تحقيق مزايا ومكاسب وثرورات بطرق وأساليب غير مشروعة وبغض النظر عن ترسانة القوانين التي يتحدث عنها التقرير ويرأها شبه متكاملة!

ومن الملاحظ على التقرير أنه تفادى تماماً التعامل مع قضية النظام السياسي ونظام الحكم ومسئولية الحكومة عن ظهور الفساد وانتشاره، حيث يشير إلى أن مكافحة الفساد "يرتبط بمسار وسلوكيات وليس فقط بقرارات، وتتقاطع مع مؤسسات وجهات رسمية وغير رسمية عديدة، ويتولى فاعلون مختلفون في الأهداف والنهجيات وضع سياسات مكافئته، مما يتطلب ضرورة إشراك العديد من الجهات في النوجهات التي تعمل على وضع السياسات لمكافحة". وبرغم

طول العبارة السابقة وعدم وضوح المعنى المقصود، فإن النتيجة المستفادة منها هي تجميع قضية الفساد ومكافحته بإسناد المهمة إلى جهات وأطراف عديدة وغير محددة. من ناحية أخرى، فإن هذا الرأي يؤكد ما ذهبنا إليه من تجاهل التقرير لتأثير النظام السياسي وسلطة الحكم والتي تعطي الفرص للفساد إذ ينخلق حولها المفسدون بزعم أنهم مناصرون للسياسات التي ينتهجها الحاكم ومؤيدون لبرنامج حزبه الحاكم، ومن ثم تتاح لهم فرص التداخل مع سلطة الحكم وتختلط المال والسلطة السياسية بما يؤدي إلى أن تضيع الفروق بين مجال العمل الاقتصادي وأهداف الربح وتكوين الثروات وبين مجال العمل السياسي. وعادة تحصل هؤلاء المفسدون على حماية الحاكم المباشرة والصريحة وفي أكثر الأحيان تختلقون هذه الحماية وينسبون صدورها إلى الحاكم وتخضع المرؤوسون في مواقع العمل العام المختلفة لطلبات المفسدين تحت وهم تلك الحماية الرئاسية، بل وقد يستفيد بعضهم منها ويساعد المفسدين على إنجاز أطماعهم محققين لأنفسهم بعض المزايا على الهامش.

ويرى التقرير أنه لا بد من اتخاذ إجراءات وطنية تساهم في رفع أداء الجهاز الحكومي وتنظيم عمله من جهة، وتعيد بناء الثقة بينه وبين المواطن من جهة أخرى. "ومرة أخرى، نرى أن ما ذهب إليه التقرير ليس كافياً، فليست القضية في الأساس هي انخفاض كفاءة الجهاز الحكومي - وإن كان ذلك أحد العوامل المشجعة على انتشار الفساد - إلا أن القضية الأساسية وفي المقام الأول هي تعول السلطة التنفيذية ومنعها بصلاحيات غير محدودة، في وقت تتضال فيه قدرة السلطة التشريعية في الرقابة على الحكومة ورئيس الجمهورية، وتعجز في أغلب الأحيان عن مباشرة دورها في المحاسبة. ويكفي أن نذكر أنفسنا بالعبارة الشهيرة التي ينهي لها رئيس مجلس الشعب مناقشة أي استجواب مقدم ضد وزير أو رئيس الوزراء "جاءني طلب موقع عليه من

خسته وعشرين عضواً بطلب الانتقال إلى جدول الأعمال"، فوراً ترفع الأيدي بإشارة من مايستر والحزب الحاكم في مجلس الشعب وتوافق الأغلبية على الانتقال إلى جدول الأعمال. من جانب آخر، فإن السطوة الأمنية كهيئة بوأد أي محاولات لجماعات الرفض السياسي وتجمعات المجتمع المدني لإبراز الأخطاء ومناقشة حالات الفساد. ولنا أن نذكر مصير شباب 6 إبريل ومأساة الفتاة إسراء عبد الفتاح!

وقد استشهد التقرير بصدور مجموعة من التوازن الجديدة في مصر كدليل على استكمال المنظومة التشريعية الكفيلة بمكافحة الفساد، وذكر التقرير من بينها قانون منع الممارسات الاحتيالية. ويبدو أن معدي التقرير لم يتابعوا ما حدث في مجلس الشعب ليلة تمت إضافة المادة رقم 26 إلى القانون والتي قضت بتجريم الإبلاغ عن الممارسات الاحتيالية وفرض غرامة تصل إلى 150 مليون جنيه، وهي نصف قيمة الغرامة التي يتعرض لها المحكس. ويعتبر ذلك في رأي الكثيرين - وأنا منهم - أن هذا التعديل هو قمة الفساد!

وتعرض باقي فصول التقرير الجهود الدولية في محاربة الفساد والنزاهة والشفافية في الجهاز الإداري في مصر، ومدى الشفافية في إعداد ومناقشة الموازنة العامة للدولة ثم دور الإعلام ومنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد. واتسمت معالجة تلك الموضوعات بالنهج الأكاديمي الذي لا يضيف جديداً غير معلوم للمهنيين بقضايا الفساد، وما كانت تتطلب تشكيل لجنة دائمة للشفافية والنزاهة. ثم عرض التقرير ما قامت به اللجنة من أنشطة، والنوصيات التي زينها عنواناً فخماً هو "برنامج العمل الوطني لتحقيق الشفافية والنزاهة".

وتنبؤ ملاحظتنا على اللجنة وتقديرها وما انتهت إليه من توصيات في أن تبعية اللجنة لوزارة الدولة للشئمة الإدارية ورئاسة الوزير لها تعتبر من أهم نقاط الضعف التي تعوق عملها وتحد

من حرية أعضائها في التصي والنخيل واقتراح أوجه العلاج اللازمة لمكافحة الفساد. وقد أوضح التقرير ذاته أن مثل هذه اللجنة ينبغي أن تكون مستقلة عن جهاز الدولة وتتمتع بالحرية والاستقلال، وأن تبقيها للوزارة مخالف لنص المادة 6 من اتفاقية الأمر المنحلة لمكافحة الفساد والتي تشترط استقلال جهاز مكافحة الفساد عن الأجهزة الحكومية والسلطة التنفيذية.

من ناحية أخرى، جاء تشكيل اللجنة في بدايته محصوراً في مجموعة مختارة من الأفراد بزعم أنهم يمثلون منظمات المجتمع المدني [كلية الآداب جامعة القاهرة، مركز منتدى حوارات الإسكندرية، جريدة الأهرام]، بالإضافة إلى ممثل عن حزب الوفد ونقطة اتصال مع المنظمات الدولية ممثلة في مساعد وزير الخارجية للمنظمات الدولية. وقد جرى توسيع عضوية اللجنة من خلال ضم أعضاء بصفة الجهات التي يمثلونها وهم ممثل عن كل من الجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية، المجلس القومي لحقوق الإنسان. كما تم ضم أربعة أعضاء بصفهم الشخصية وممثلين عن الصحافة والإعلام. وبإستثناء عدد محدود من أعضاء اللجنة، فإن أغلبية الأعضاء موظفين عموميين تخضعون في ممارستهم لمطالبات عضويتهم في اللجنة لكثير من الضوابط والقيود المعلنة وغير المعلنة ليس أقلها رئاسة وزير الدولة للشمية الإدارية للجنة بما يعكسه ذلك من سيطرة الإطار الحكومي الرسمي على أعمالها، فضلاً عن ذلك فإنها ورغم توسيع عضويتها لا تضم ممثلين عن جهتين ينصل عملهما بقضايا الفساد مباشرة وهما إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل ووحدة غسل الأموال.

كما أنه على الرغم من أن المادة الثالثة من قرار تشكيل اللجنة أورد ضمن اختصاصاتها "رصد حالات الفساد الإداري وجهود الجهات الحكومية وأدائها في مكافحة الفساد"، إلا

أن التقرير لم ينطرق إلى ذكر حالة فساد واحدة! وبدلاً من ذلك نجد التقرير يدافع عن الحكومة حين أشار إلى تناول الصحافة المستقلة والمعارضة لحالات الفساد حيث يوضح "وجود اتجاه كبير لتحميل الحكومة والنظام السياسي وحدها المسؤولية الأولى والمباشرة" لتشي ظاهرة الفساد دون التركيز على ضرورة تضافر كافة قوى المجتمع وعناصره في التصدي لهذه الظاهرة". والحقيقة أن التقرير أغفل ذكر كيف يمكن لكافة قوى المجتمع أن تضافر في التصدي للفساد إذا كانت الحكومة والحزب الحاكم والنظام السياسي تخشرون كل السلطة والصلاحيات ويعنون ممثلي تلك القوى المجتمعية من المشاركة في الحياة العامة بكل أشكال القيود والمعوقات التي توضع في سبيل تكوين الأحزاب وتقييد النقابات المهنية وفرض الحراسة على أغلبها، وتقييد النقابات العمالية، فضلاً عن كل الممارسات اللاديمقراطية في أعمال الانتخابات التشريعية والمحلية.

وقد ركز التقرير على المناخ الاقتصادية الداعمة للشفافية والنزاهة في وضع ومناقشة وإعلان الموازنة العامة للدولة، ومع تقديرنا لأهمية الموازنة العامة كأداة لتخطيط الأداء الحكومي وضبط الإنفاق العام والإيرادات العامة، إلا أن اختيارها كمحور مهم في معالجة قضية الفساد لم يكن موفقاً. فكلنا يعلم أن الموازنة في مصر هي أداة حكومية صرف تنصرف فيها الحكومة كما تشاء برغم ما أدخلته التعديلات الدستورية عام 2007 من أنه يجوز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، علماً التي ترد تنفيذنا للالتزام محدد على الدولة. وكان الأجدر بالتقرير أن يهتم بقضايا اقتصادية على أعلى درجة من الأهمية والخطورة في فتح الأبواب للفساد، منها قضايا الخصخصة وطريقة تقييم الأصول المعروضة للبيع، وإصدار السندات الحكومية الدولية [حسب ما قرئ في 2004]، واتفاقيات تصدير الغاز

الطبيعي والبترو، وأساليب ترسيمة العقود الحكومية الكبرى على الشركات وما قد تحدث من تجاوزات ومثالنا على ذلك رفض مجلس الدولة للعقد الذي أبرمته الشركة القابضة للكيمياويات مع شركة أجن يوم الكندية والذي لا نعلم مصيره بعد الاتفاق غير المعلن الذي أعلنت الحكومة توصلها إليه مع الشركة قبل أسبوعين. كذلك من مجالات الفساد الفسيحة ما تجرى في استخدام المنح والمعونات الأجنبية وغيرها من القضايا التي تثار حولها كثير من التساؤلات، فضلاً عن قضايا تعيب فيها المعايير الموضوعية وأهمها تخصيص أراضي الدولة واشتراك مصالح رجال الأعمال الذين ينولون مناصب وزارية وقيادية في الحزب الحاكم.

وختاماً، أشير إلى ما جاء في التقرير من أن اللجنة قامت بالتعاقد مع كلية الآداب بجامعة القاهرة لإعداد دراسة حول "الأطر الحاكمة لاختيارات المصير وسلوكياتهم: دراسة لقيم الفساد والشفافية والنزاهة"، وحيث أن عميد كلية الآداب بجامعة القاهرة التي جرى التعاقد للجنة معها هو عضو باللجنة، فلا يستقيم ذلك التعاقد مع ضوابط الشفافية. كما أن اللجنة لم توضح في تقريرها قيمة هذا التعاقد المالية! وعلى نفس المنوال ما جاء بالتقرير من موافقة اللجنة على التعاون مع البنك الدولي من خلال مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار في وضع وتطوير مؤشرات وطنية لرصد الفساد في مصر، بينما مدير المركز هو الآخر عضو باللجنة! ألا يؤدي هذا التصرف من جانب اللجنة إلى الشك في مصداقيتها ومدى التزامها بضوابط الحوكمة والشفافية!

وأخيراً، فإن برنامج العمل الوطني لتحقيق الشفافية والنزاهة الذي اقترحه اللجنة يقدم توصيات تبدأ باقتراح تشكيل لجنة وطنية للشفافية والنزاهة تتبع رئيس مجلس الوزراء وهو أمر لا يضيف جديداً طالما كانت تلك اللجنة تحت الوصاية الحكومية. وفي ظني أن البرنامج المقترح لا يمس جوهر قضية الفساد في مصر وإنما يحوم حول أطرافها الخارجية، وتظل القضية في الأساس قضية

سياسية بالدرجة الأولى تتعلق بنظام الحكم وافتقاد عناصر الحوكمة القائمة على تداول السلطة والمساءلة والمحاسبية، وضرورة أن تشغل الوظائف العامة من أعلاها - رئيس الجمهورية - إلى أدناها ملدا محددة.

إنه رغم مرور ما يقرب من ستة كاملة على صدور قرار تشكيل اللجنة إلا أن أغلب أنشطتها خلال تلك الفترة اقتصرت في الدراسات وحضور المؤتمرات والمشاركة في مناقشات، ولم تحاول اللجنة تفعيل الاختصاص الأساسي الذي قامت من أجله وهو "مرصد حالات الفساد الإداري وجهود الحكومة وأدائها في مكافحة الفساد"، كما أن اللجنة - وأعضائها غير منفرغين - قد حصرت اهتمامها في الجهاز الإداري للدولة ولم تطرق باب الفساد في القطاع الخاص وهو من أكبر منتجي الفساد ومصدره عادة!

وفي انتظار التقرير الثالث للجنة وبأمل أن تندب الآية الكريمة "ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون" صدق الله العظيم [الرؤم، 41]!

نشرت هذا المقال بصحيفة "الوفد" يوم 2008/8/29

و نحن اليوم 2024/6/29

فهل انتهى الفساد من المحرقة أم توحش؟