



المؤتمر المصري الأول

مركز الحضارة للدراسات السياسية

"إصلاح الجهاز الإداري للدولة وتحقيق نزاهته"

ورقة عمل مقدمة من

د. غادة علي موسى

أمين عام لجنة الشفافية والنزاهة - وزارة الدولة للتنمية الإدارية

مدير مركز الحوكمة - المعهد القومي للإدارة

إصلاح الجهاز الإداري للدولة وتحقيق نزاهته

مقدمة

منذ اندلاع ثورة الخامس والعشرين من يناير عام 2011 ، والحديث والمناقشات تركز بشكل رئيسي على الإصلاح السياسي وإشكالياته وما يرتبط به من اصلاحات تشريعية وقانونية، وهي المناقشات التي مازالت مستمرة، بل أفضت إلى إشكاليات وصلت إلى حد التنازع بين ما هو سياسي وما هو قانوني ودرجة التماهي في الارتباط بين الجانبين.

ومما لا شك فيه أن هذه الإشكالية لم تتم ولا تتطور في فراغ، بل تتحدد ملامحها الحالية والمستقبلية في ظل وجود إطار مؤسسي يضغط بشكل متزايد إما في اتجاه حسمها لصالح جانب دون آخر، أو إحداث توافق بين الجانبين. هذا الإطار المؤسسي هو الجهاز الإداري للدولة الذي يتعدى مفهوم الحكومة إلى كافة الجهات والهيئات التي تدير مرافق الدولة سواء وجدت في السلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة أو في السلطتين التشريعية والقضائية.

يتكون الجهاز الإداري للدولة من الوزارات، المصالح، الأجهزة التي لها موازنة مستقلة، وحدات الإدارة المحلية من محافظات ومدن وقرى، وكذلك الهيئات العامة.

فالجهاز الإداري هو عصب الدولة في مصر، بل هو " مؤسسة في حد ذاتها"، كما يعتبر وجوده وآليات عمله من أهم خصائص الدولة الحديثة، وأهم عوامل استمرارها وتقدمها وإزدهارها. فهو محرك الدولة. كما أنه الجهاز المستمر مع التحول في النظم السياسية وشكل الحكم، فضلاً عن كونه الجهاز - الوحيد- المسيج بسياج قانوني يحمي تواجده وتواجد العاملين به، خاصة في ظل مراحل التحول السياسي والاقتصادي. بعبارة أخرى، يحكم هذا الجهاز قواعد عمل راسخة، بصرف النظر عن حكمنا عليها. ويعكس الجهاز الإداري في أية

دولة المواطنة بين دور الدولة ومواردها وقدراتها، ومن ثم ينعكس دور الدولة على دور الجهاز الإداري ووظائفه المختلفة وحدود تلك الوظائف.

وعلى المستوى النظري - يرتبط الجهاز الإداري للدولة بمفهوم الصالح العام ونظرية السلع العامة. فالجهاز الإداري للدولة يعكس توجهات الدولة في كافة المجالات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية، كما يعكس رؤية صانع القرار لكيفية ترجمة هذه التوجهات إلى سياسيات يمكن تطبيقها وإدارتها على أرض الواقع. ويلتزم الجهاز الإداري للدولة على كافة مستوياته وعند تنفيذ مهامه ومسئولياته بالحيدة والموضوعية ومراعاة حقوق الإنسان دون أدنى تفرقة أو تمييز بين المواطنين على أساس النوع أو الدين أو العرق أو الانتماء السياسي أو الحزبي.

إذن، الجهاز الإداري في أية دولة هو معن بالقيام بعدد من الأدوار:

-تنظيم المرفق العاموتولى إدارة موارد الدولة وتقديم الخدمات المطلوبة للمواطنينبما يخدم تحقيق أهداف التنمية، وبما يؤدي إلى حدوث نمو اقتصادي واستقرار سياسي واجتماعي مستدام.

- يقوم الجهاز الإداري للدولة - بحيادية ونزاهة وفي إطار من الإفصاح - على خدمة المواطنين بتنفيذ السياسة العامة للدولة وذلك وفقاً لأحكام القانون، ويتكون الجهاز الإداري للدولة من كافة الوحدات التي تضطلع بأعمال التخطيط والتنفيذ والرقابة والتقييم للسياسة العامة للدولة وتقديم الخدمات للمواطنين، وينظم القانون شئونها وبصفة خاصة قواعد وإجراءات إنشائها وترتيبها وتعديلها وإلغائها ودمجها والتعاون فيما بينها وضمان حيديتها.وينظم القانون الجوانب الحاكمة لتسيير أعمال وحدات الجهاز الإداري للدولة بما يضمن تحديد الأشكال القانونية للكيانات التنظيمية ونظم الإدارة الملائمة، وأساليب المعاملة الوظيفية والمالية والاقتصادية والمحاسبية بما يحقق كفاءة استخدام الموارد ، والحفاظ على المال العام .

ومما سبق يتضح أهمية هذا الجهاز التي قد يدفع بالاصلاح السياسي والتنمية الاقتصادية قدماً أويقوضهما معاً، الأمر الذي دفع البعض - في الآونة الأخيرة - إلى الحديث عن " الدولة العميقة"، ودورها في إنجاح أو إفشال مطالب الثورة.

وعليه، ستركز هذه الورقة على مناقشة المحاور التالية:

- مداخل إصلاح الجهاز الاداري: الخبرة التاريخية
 - o إصلاح المنظومة القانونية: نحو مزيد من المرونة مع إحكام الرقابة على أعماله
- متطلبات اصلاح الجهاز الإداري:
 - o ترسيخ عوامل النزاهة ومحاربة الفساد في تنظيمات وعمل الجهاز الإداري
- منطلقات الإصلاح: تحديد الأولويات وفق واجب الوقت

أولاً: مداخل اصلاح الجهاز الاداري للدولة: الخبرة التاريخية: من أين نبدأ ؟

قبل محاولة التوصية باقتراب أو وضع خطة بعينها لاصلاح الجهاز الإداري تجدر الإشارة إلى وجود مداخل متنوعة لاصلاح هذا الجهاز بين مدخل دستوري - قانوني ومدخل تنظيمي ويتعلق بتكوين الجهاز والعلاقة التنظيمية بين وحداته، بالإضافة إلى المدخل البشري من حيث خصائص العاملين في هذا الجهاز، فضلاً عن كفاءتهم في ادارة موارد الدولة.

إشكاليات " الفكر " في إصلاح الجهاز الإداري للدولة

كانت ومازالت الفلسفة الموجهة لعمل الجهاز الإداري تتأرجح بين حماية المؤسسة وحماية الوظيفة وحماية الموظف في ظل غياب رؤية لحماية وإشراك للمواطن في تطوير هذا الجهاز باعتباره المستفيد الأول من هذا الجهاز.

لذا تركزت منطلقات إصلاح لاجهاز على البعد التشريعي والقانوني منذ ما قبل منتصف القرن العشرين حتى عام 2004.

تزر مصر منذ نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين بقوانين ولوائح تنظم عمل الجهاز الاداري للدولة على النحو التالي:

- في عام 1830 بدأت أول محاولة لإصلاح نظام التوظيف الحكومي، حيث صدر أمر عال تنص المادة الأولى منه على أن: " يجب أن يكون للمصالح الحكومية الأميرية نظام خاص بها، وأن تقرر درجات لمستخدميها ". وقد تضمن هذا الأمر عدة قواعد خاصة:

1- بالشروط الواجب توافرها في طالبي الإستخدام

2- تحديد فترة الإختبار

3- نظام للتقارير السنوية عن الموظفين

4- نظام لترتيب الوظائف

- **في عام 1907** وافق مجلس النظار (مجلس الوزراء) على إنشاء نظام درجات مالية لوظائف القسم الإداري. وكان هذا بدء التحول إلى نظام الدرجات الذي لا يزال معمولاً به إلى اليوم.
- **بذلت محاولتان:**

الأولى: في عام 1915، حيث اقترح إنشاء مجلس أعلى للموظفين.

الثانية: في عام 1920، حيث اقترح أن يكون التعيين في الوظائف الحكومية على أساس إمتحانات مسابقة، وألا تكون الشهادات الدراسية أساساً لتقرير حق في مرتبات معينة، إنما يكون شرطاً من شروط التقدم لإمتحان المسابقة. كما اقترح أيضاً إنشاء جهاز خاص يكون مسؤولاً عن تنظيم العمل الحكومي والإشراف على إختيار الموظفين.

• **في عامي 1931 و 1939** توالى محاولتان ثالثة ورابعة وكان هدفهما الرئيسي تعديل المرتبات.

• **في عام 1948** صدر مرسوم ديوان لشؤون الموظفين والمعاشات في وزارة المالية يُشكل من ثلاث إدارات:

- الأولى: للوائح التوظيف

- الثانية: لترتيب الوظائف

- الثالثة: للمعاش والمكافآت

• **في عام 1950** قامت الحكومة بإستدعاء خبير بريطاني في شؤون التوظيف إسمه " سنكر " لدراسة شؤون التوظيف وتقديم المقترحات اللازمة للإصلاح. وقد قام هذا الخبير بدراسة مشاكل التوظيف المختلفة وكانت أهم النتائج التي خلص إليها:

1- التدخل الحزبي

2- التضخم في عدد الموظفين

3- إنخفاض ترتيب الوظائف

4- نظام ترتيب الوظائف

5- نظام الترقيات وعلوات

6- نظام المرتبات

و بعد تحليله لهذه المشاكل قدم التوصيات اللازمة للإصلاح، وأوصى " بإصدار تشريع ينظم شئون التوظيف"، ووضع شرطين أساسيين لنجاح هذا التشريع وهما:

أ- ضرورة إبعاد التدخل الحزبي في شئون التوظيف

ب- إنشاء هيئة مستقلة للإشراف على تنفيذ التشريع المقترح

• و بناء على تلك التوصيات:

(1) صدر القانون 190 لسنة 1951 بإنشاء ديوان الموظفين كهيئة مستقلة ترفع تقاريرها مباشرة إلى

البرلمان وإلى مجلس الوزراء و تكون إختصاصاتها علي النحو التالي:

1/1 الإشراف علي تنفيذ لوائح الموظفين

2/1 النظر في تحديد عدد الموظفين ودرجاتهم في الوزارات والمصالح العامة بقدرما تقتضي ضرورة العمل.

3/1 وضع نظم الإمتحانات اللازمة للتعيين في وظائف الحكومة و تمرير الموظفين.

4/1 مراجعة مشروع موازنات الوزارات و المصالح العامة و الإعتمادات الأخرى فيما يختص بالوظائف عدداً، و درجاتها وغير ذلك من شئون الموظفين، و إبداء ما قد يكون لديه من ملاحظات عليها.

5/1 إقتراح التشريعات الخاصة بالموظفين

(2) كما صدر القانون 210 لسنة 1951 متضمناً الأحكام العامة لإدارة الأفراد في الجهاز الحكومي وبدء

تنفيذه في أول يوليو عام 1952. وقد إشتمل هذا القانون على:-

1- القواعد الخاصة بالتعيين في الوظائف

2- التقارير عن الموظفين وترقياتهم وعلواتهم ورواتبهم

3- أحكام النقل والندب والإعارة والبعثات والتجنيد

4- مصروفات الإنتقال

5- الأجازات

6- واجبات الموظفين والأعمال المحرمة عليهم ونظام تأديبهم

7- قواعد إنتهاء الخدمة

وفي يناير 1953 صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون [210 لسنة 1951] وقد بينت القواعد التي تتبع في:-

- حصر الوظائف الدائمة الخالية والإعلان عنها و طلبات التعيين والإمتحان اللازم لشغلها
- البيانات الخاصة بالتعيين تحت الإختبار، والأقدميات وملفات الموظفين ونظام عملها
- توضيح إجراءات الأجازات
- توضيح إجراءات تأديب الموظفين بعد إنتهاء الخدمة

تجدر الإشارة إلى أن لوائح الموظفين قبل صدور القانون رقم 210 لسنة 1951 كانت متعددة لا حصر ولا ضابط لها، فمنها ما استمد أصله من قرارات مجلس الوزراء، ومنها ما استند إلى قرارات وزارة المالية. ويتعدد الأصول تعددت القرارات وتضاربت وناقض بعضها بعضاً، وأصبح الإلمام بها عسيراً وأضحى القول الفصل فيها لأقسام المستخدمين لتعذر الرقابة وتشتت القرارات وتناقضها في بعض الأحيان.

● في عام 1964 إستدعى التطور المستمر في علم الإدارة والتنظيم، وكذلك التطورت التي دخلت على الهيكل الاقتصادي والإجتماعي للبلاد إلى إعادة النظر في القانون 210 لسنة 1951، وإعادة تنظيم ديوان الموظفين على أسس سليمة، حيث صدر القانون 46 لسنة 1964 ليحل محل القانون 210 لسنة 1951. وتضمن القانون 46 لسنة 1964 عدة مفاهيم جديدة تتمثل أهمها فيما يلي:-

1- إلغاء التفرقة التي كانت سائده بين فئات العاملين في الدولة فلم يعد هناك موظف ومستخدم و عامل، وأصبح الجميع عاملين يتصفون بصفة واحده.

2- وضع القانون الجديد أساساً جديداً لتحديد المرتبات، فلم تعد الشهادة هي العامل الوحيد الذي تتحدد على أساسه المرتبات، بل أصبح لكل وظيفة تقييم معين حسب أهمية كل منها من حيث المسؤوليات والسلطات والإختصاصات والواجبات الرئيسية. ويعرف المبدأ الجديد بمبدأ "ترتيب الوظائف".

3- أكد القانون على ضرورة ترتيب الوظائف على إختلاف درجاتها طبقاً لتقييمها حسب أهمية كل منها من حيث المسؤولية والسلطات والاختصاصات وواجباتها الرئيسية، كما أوضح الوصف التحليلي لكل وظيفة بحيث تتضمن أوصافها:-

1/3 الإسم الذي يدل عليها

2/3 وصفاً عاماً للسلطات والمسؤوليات والإختصاصات والواجبات الرئيسية التي تتضمنها.

3/3 بياناً بالحد الأدنى للمؤهلات المطلوبة لأداء الأعمال على وجه مرضي

4/3 الدرجة بالجدول المرافق التي تتعادل الوظيفة معها حسب تقييمها

4- أتى القانون الجديد بمفهوم جديد وهو إخضاع جميع العاملين لرقابة فنية وإدارية ومالية طبقاً لما يرد في وصف وظائف كل منهم

5- أشار القانون الجديد إلى الخدمات الصحية والإجتماعية اللازمة للعاملين

• في عام 1971 حل القانون رقم 58 لسنة 1971 محل القانون رقم 46 لسنة 1964 وقد تضمن عدداً من المفاهيم الجديدة منها مايلي:-

1- أكد القانون على أهمية التدريب وجعل نجاح الموظف في التدريب الذي تتيحه له الوحدة التي يعمل بها شرطاً من شروط الترقية

2- حصر البدلات الإضافية التي يحصل عليها الموظف في أربع مجموعات رئيسية هي:-

1/2 بدلات تمثيل للوظائف الرئيسية

2/2 بدلات طبيعة عمل الوظيفة

3/2 بدلات إقامة للعاملين بمناطق خاصة

4/2 بدلات مهنية للحاصلين على مؤهلات معينة

3- أجاز القانون وضع نظام للحوافز على أساس معدلات قياسية للإنتاج أو الخدمات أو حسب مستويات الأداء

4- رفع الحد الأدنى للمرتبات إلى 108 جنية سنوياً.

• في عام 1978 صدر نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 وعُمل به من أول يولييه لسنة 1978

ويمكن إجمال أهم ملامح وسمات هذا القانون فيما يلي:-
1- أنه يطبق - بحسب الأصل على كل العاملين في الوحدات الخاضعة لهذا النظام وهي الوزارات، والمصالح، والأجهزة التي لها موازنة مستقلة، ووحدات الإدارة المحلية من محافظات ومدن وقرى وكذلك الهيئات العامة.

2- أنه وضع لعدة أسس تهدف إلى تحقيق وحدة تطبيق نظم العاملين منها:-
1/2 أنشأ لجنة لشئون الخدمة المدنية.

2/2 قرر إختصاص مجلس الدولة - وحده دون غيره - بإبداء الرأي في تطبيق نظم العاملين.

3- أنه أخذ بالنظام الموضوعى لتحديد أجور الوظائف فحدده بمعالم ثلاثة:-

1/3 نظام ترتيب الوظائف:- حيث أوجب على كل وحدة أن تضع هيكلًا تنظيميًا لها تعتمد السلطة المختصة بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

2/3 تحديد درجات الوظائف وفتات علاوتها، حيث تقيم الوظيفة بدرجة مالية معينة فيحصل العامل على الأجر المقدر لشاغل هذه الدرجة، ويتصاعد هذا الأجر تدريجياً بالعلاوات.

3/3 جواز زيادة الأجر عن حدودها فى جدول درجات الوظائف، حيث يجوز منح العامل الذى تقدر

كفايته بمرتبة ممتاز فى عامين متتاليين وتتوافر فيه عدة شروط - علاوة تشجيعية بفئة علاوة الدرجة التى يشغلها وإن تجاوز بها نهاية مربوط الدرجة.

4- أبرز أهمية التدريب:- حيث جعله شرطاً وجوبياً لدى الترقية إلى الوظائف العليا ووظائف التنمية الإدارية.

5- سمح بمشاركة العاملين فى صنع بعض القرارات التى تتعلق بشئونهم:- ففى موضوعات التعيين والنقل والترقية ومنح العلاوات الدورية والتشجيعية، وإعتماد تقارير الكفاية بالنسبة لشاغلى الدرجة الأولى

فما دونها- نصت المدة (4) من النظام على أن تختص بهذه المسائل لجنة شئون العاملين وهذه اللجنة تشكل من ثلاثة أعضاء من العاملين على الأقل، ويكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة النقابية بالوحدة.

ورغم هذه العناية وتلك المميزات، فإن التطبيق العملي أثبت قصور هذا التشريع وظهر كثير من المفارقات تمثل بعضها في " بقاء عدد من الموظفين مدداً طويلة دون ترقى " والبعض الآخر في " ضعف الأجور وعدم ملاحقتها للإرتفاع المستمر والكبير للأسعار".فأدى ذلك إلى إصدار الدولة لقوانين عديدة متلاحقة لعلاج المشكلات التي تكشف عنها التطبيق فتوالت القوانين والتعديلات أرقام 135 لسنة 1980 ، 111,112,113,114,117,118 لسنة 1981 وأخيراً القانون رقم 7 لسنة 1984.

ولاشك أن المتابع لهذه الشريعات المتعاقبة والمتعددة يدرك أن من أهم أسباب كثرة تعديلها هو أنها كانت توضع على عجل، وفي طبيعة عامة مقتضية دون تفصيل يستعان به عند التطبيق فأختلفت وتوعدت وجهات النظر وفسرت تفسيرات مختلفة متباينة وأحياناً متضاربة، كما كشف التطبيق عن متاعب ومشاكل فتحدت الفتاوى وتضاربت الأحكام.كذلك من الأسباب الرئيسية لتلاصق التعديلات إحساس الدولة المتوالي بضعف المرتبات التي يتقاضاها الموظفون، وعدم مسايرتها للزيادة المضطردة في الأسعار وتكاليف المعيشة.

مشروع قانون الوظيفة العامة

إزاء الصعوبات التي أسفرت عنها التعديلات التشريعية السابقة، والتي كان من أهمها تنوع وتضارب الفلسفات الإصلاحية، وعدم القدرة على تطبيقها على أرض الواقع، والتطور السريع الذي شهده المجتمع المصري على الأصعدة السياسية والإقتصادية والإجتماعية، بالإضافة إلى ظهور اقتراب يهتم بقضايا النزاهة والشفافية لأجهزة الخدمة المدنية، ولمنظومة المساءلة التي تعمل في إطارها هذه الأجهزة، وتعزيز اللامركزية الإدارية، قامت الحكومة عام 2008 بإعداد مشروع قانون الوظيفة العامة يستهدف تطويرها والارتقاء بها، ويتوخى رفع مستوى أداء الموظف العام في تعامله اليومي مع المواطن، ويضع آليات للمحاسبة والمساءلة، وآليات مماثلة لمكافحة الفساد الإدارى ومحاصرته وقامت - وعن قناعة - بنشر أهداف هذا التشريع

ومبادئه ومحدداته بموقعها الإلكتروني www.ad.gov.eg وطرحه فى المحافل العلمية والقانونية، ونشره للرأى العام لإستطلاع آراء المواطنين والعاملين بالجهاز الإدارى والمهتمين بقضايا التطوير الإدارى kanoon@ad.gov.eg وهذا الإتجاه مثل أنذاك تقدماً نوعياً من حيث تفعيل مبدأ اشراك الموظفين فى عمليات الإصلاح والتطوير وتحسين أحوالهم المهنية والمعيشية.

● أهم ملامح مشروع قانون الوظيفة العامة الجديد:-
1- تحقيق الرضا المالى والنفسى والوظيفى للموظفين العموميين بربط الأجر بمعدل التضخم.

2- فتح باب الترقية أمام الموظفين العموميين بالجهاز الإدارى للدولة وفق تدرج وظيفى سريع وذلك من خلال مسارين:

1/2 المسار القيادى
2/2 المسار الإستشارى
3- تحديد نظام الترقية بالنسبة للمتعاقد إلى الوظيفة الأعلى بواسطة تعاقد جديد ومراعاة اشتراطات شغل الوظيفة.

4- تعميق آليات إدارة الموارد البشرية، وذلك بضم عناصر على قدر من الكفاءة لوحداث إدارة الموارد البشرية تأخذ على عاتقها تحقيق ما يلي:

1/4 تطوير وتنمية مهارات العاملين وقدراتهم الإبداعية وتأهيلهم للتعامل مع علوم العصر.
2/4 اكتشاف المهارات القيادية وتنميتها.

3/4 تطوير العمل الإدارى والانتقال من مرحلة الإعتماد على المستندات الورقية إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات

4/4 رفع مستوى أداء العاملين الذين تتطلب وظائفهم تعامل مباشر مع المواطنين وذلك من خلال تفعيل نظم التدريب

5- إرساء الضوابط التي تكفل تلافى أوجه التسيب أو الفساد الإدارى وذلك:-
1/5 بتوسيع الدور المخول للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بحيث يصبح منظماً ومراقباً للجهاز الإدارى للدولة.

2/5 وضع توصيف دقيق للوظائف العامة، وإشترط توافرها فى المتقدم للوظيفة، وإجراء اختبارات للمتقدمين

3/5 اختيار شاغلي الوظائف العمومية ممن يرتفعون عن مستوى الشبهات.

4/5 تشديد الجزاءات التي يمكن توقيعها على مرتكب واقعة الفساد من الموظفين العموميين

6- تحقيق الشفافية بالإعلان الخارجى عن الوظائف غير القيادية.

7- ضبط عمليات تقييم أداء الموظفين العموميين بالجهاز الإدارى للدولة بجعلها طبقاً لأسس موضوعية تضمن إثابة المتميزين وفتح مجالات الترقى أمامهم والتخلص من بؤر الفساد والتسيب

8- تقنين قواعد الحلول للوظائف العمومية.

9- تقسيم الوظائف القيادية إلى أربع مستويات:

- مستوى أول ويكون بموافقة رئيس الجمهورية

- مستوى ثاني ويكون بموافقة السيد رئيس مجلس الوزراء

- مستوى ثالث ويكون بموافقة السلطة المختصة (الوزير/

المحافظ / رئيس مجلس الإدارة)

- مستوى رابع ويكون أيضاً بموافقة السلطة المختصة

10- أهم ماتبناه التشريع المقترح هو كيفية إختيار الوظائف القيادية بحيث يتم ذلك عن طريق الإعلان، وعلى نحو يكفل تحقيق تكافؤ الفرص بين طالبي شغل هذه الوظائف.

11- تضمن المشروع المقترح - لأول مرة - ا باباً حول أخلاقيات العمل الوظيفي العام وحقوق المواطن حيال الإدارة العامة، والتزامات الموظف العمومي في خصوصها.

إذن تضمن مقترح المشروع الجديد اقتراباً يتعدى البعد القانوني إلى الأبعاد الفنية والمالية التي تراعي اقتراب " التمكين" لطرفي الجهاز الإداري: الموظف والمواطن. كما تضمن تعاملاً شاملاً وهادئاً مع مدخلات العمالة-

الأجور- الحوافز- أنظمة العمل - المهارات المطلوبة للقادة والمديرين والرؤساء، الوسائل الفعالة لحماية العاملين في الجهاز الحكومي من أفراد و قيادات من أخطار الانحراف. كما أنه ركز على إصلاح وتطوير الموظف وعلى حق المواطن في الاتصال بالجهاز الإداري للدولة، وحقه في الحصول على خدمة جيدة بما يحفظ له كرامته وأدميته.

وتجدر الإشارة إلى أن مشروع القانون المقترح تعرض للعديد من الإنتقادات استناداً إلى الاعتبارات التالية:

- انتهاك الحق الدستوري للمواطن في الالتحاق بالوظيفة العامة، إذ ركز على اعتبارات الكفاءة والاقتدار والتقييم كشرط مسبقاً للاستمرار في الوظيفة العامة، الأمر الذي يخرجها من مجال الاستدامة إلى مجال التأقيت.
- تخويل الجهة المختصة سلطة التعامل مع الموظفين المرتكبين لمخالفات مالية تقل عن حد مالي بعينه، وهو الأمر الذي رأته فيه هيئة النيابة الإدارية تقنياً للفساد واقتناً على سلطاتها.
- عدم رغبة النظام السابق في إدخال المشروع ضمن المشاريع التي كان من المفترض أن تناقش في الدورة البرلمانية الأولى لبرلمان 2010 لاعتراض عدد من الوزارات والجهزة في الدولة بسبب ما يتضمنه هذا المشروع من أدوات لقياس جودة عمل الجهاز الإداري والرقابة عليه.

والاستعراض السابق للتطور التاريخي لإصلاح الجهاز الإداري يعكس عدداً من التحديات، هي:

- ضياع المقصد من الجهاز الإداري، وهو تحقيق الصالح العام / الخدمة العامة
- وجود أكثر من تنظيم اداري يحكم عمل الجهاز الإداري للدولة
- عدم اعمال القوانين المنظمة لعمل الجهاز الإداري على ضعفها وعدم شمولها
- ثنائيات التقليد والحداثة انطبقت على عمل الجهاز الإداري للدولة (الإصلاحات غير المتناغمة - المتنافرة)، فبناء الجهاز الاداري في مصر برؤية متجددة لدولة عصرية لم ينظر بالشكل الكافي إلى امكانات وظروف الداخل أولاً قبل أن يتسق مع سمات التطورات العالمية.

- إهدار قيمة الوقت كمورد هام في ادارة الصراع بسبب اشكاليات توزيع المسئوليات وتداخل الاختصاصات.
- وضوح التخطيط والتلاعب التنظيمي
- غياب الاستدامة، عود على بدء مع كل تغيير لصانعي القرار
- التحديات الخاصة بتوازنات السلطة والاستقطاب والزيونية
- الاعتداد وتفضيل أهل الثقة بدلاً من أهل الخبرة
- اعتماد سياسات المكسب السريع التي كشفت - للأسف- عن كافة عوراتالجهاز الإداري

وإذا كان بعض علماء وأساتذة الإدارة والقانون ينظرون لما سبق باعتباره يشكل تحديات تقف حجر عثرة أمام إصلاح الجهاز الإداري للدولة، فإننا ننظر له باعتباره مصفوفة مخاطر تهدد ببقاء أجهزة الدولة، ونفتح الباب على مصراعية للتلاعب بدور وموارد الجهاز بسبب وجود سياسات مشوهة ومبتسرقوغيرمرتبطة بالواقع تنتظر شرقاً وغرباً وشمالاً وجنوباً، غير مستجيبة للاحتياجات أدت إلى عدم تكامل خطط وبرامج الإصلاح، فضلاً عن الاهتمام بالقوانين على حساب تهيئة البنية الأساسية (الثقافة التنظيمية).

ومن ثم، وبناء على ما سبق تطلب الأمر إعادة التفكير في تطوير الجهاز الإداري من خلال منطلقات أكثر عملية، وتنطلق من محاولة التغلب على التحديات والمخاطر السابقة ومعالجتها، وهي التحديات التي تصب في إدارة الحكم للجهاز الإداري. أو ما يطلق عليه تحقيق نزاهة الجهاز الإداري.

ثانياً: متطلبات إصلاح الجهاز الإداري:

ترسيخ عوامل النزاهة ومحاربة الفساد في تنظيمات وعمل الجهاز الإداري من خلال تحديد المنطلقات وأولوياتها.

يعتبر تبني اقتراب الوقاية والحد من الفساد والمخالفات - باعتبار أن الوقاية خير من العلاج وانها تساعد على محاصرة أسباب الضعف- من أنجح الاقترابات التي ثبت فعاليتها في الدول التي شهدت نفس ظروف مصر من حيث تضخم الجهاز الإداري تشريعياً وقانونياً ووظيفياً، واستشراء الممارسات الفاسدة فيه (تجارب آسيوية: كوريا الجنوبية -سنغافورة ، تجارب أمريكا اللاتينية: شيلي - البرازيل).

ويكشف الجانب الوقائي التحديات المعاصرة لانماط ادارة الحكم التقليدية، مشكلات التطبيق لبرامج الاصلاح والادارة، متطلبات وضع الاهداف القياسية لتسريع وتقوية برامج الاصلاح، آليات تقييم وتحليل السياسات ومشكلات تنفيذها وانعكاس ذلك على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويعتبر مدخل الحكم الرشيد أو الإدارة الرشيدة أو **الحكم الصالح هو المدخل** الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر (موظفين ومواطنون) وخياراتهم وفرصهم وحررياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً.

وقد تم تحديد عناصر الحم الرشيد بصورة يمكن قياسها: فهي "مجموعة القواعد والمؤسسات التي تمارس على أساسها السلطة في الدولة"، وتم بالتالي الحديث عن ستة معايير لثلاثة أبعاد:

الأول هو المتعلق بعملية اختيار وتغيير ومراقبة أداء الحكومات، والذي يتفرع عنه مؤشران مركبان: أولهما **يقيس المشاركة** (أي مشاركة المواطنين في اختيار الحكومة) **وثانيهما: المساءلة** (وسائل تداول السلطة ودور المواطنين فيها).

والثاني يتعلق بقدرة الحكومة على صياغة وإنفاذ سياسات ناجحة لإدارة الموارد المتاحة، ويتفرع عنه بدوره مؤشران مركبان: أولهما **يقيس كفاءة أداء الحكومة** (كفاءة توفير الخدمات

العامة وكفاءة الجهاز البيروقراطي ونجاح الحكومة في تحقيق برنامجها)؛ أما ثانيهما فينظر في فعالية هذه السياسات ومعايير النجاح والفشل في صوغها.

والثالث والأخير فيقيس درجة مؤسسية الدولة واحترام كلا طرفي عملية الحكم الرئيسيين - أي الحكومة والمواطنين - لها من خلال مؤشرات التضمين واحترام سيادة القانون ومؤشر مكافحة الفساد في النظام السياسي والحياة العامة.

وعليه، تقوم الإدارة الرشيدة على تجسيد الأبعاد الرئيسية لمهام إدارة الحكم والتي تتضمن بناء دولة المؤسسات وتحقيق كفاءة الإدارة العامة من خلال:

- تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في تقديم الخدمات العامة: تعزيز فرصة الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتقوية دور منظمات المجتمع المدني.
- تقوية القدرات المؤسسية وتحقيق الإدارة الكفوءة للموارد العامة. (مدونات السلوك وثقافة الوظيفة العامة)
- تحسين إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية.
- استخدام التكنولوجيا الحديثة في الإدارة وتطبيق الحوكمة الإلكترونية.

وتتطلب تحسين تطبيقات الإدارة الرشيدة وتعزيز دورها في بناء دولة المؤسسات إلى النظر إلى العلاقة بين متطلبات التحول الديمقراطي وكفاءة عمل الجهاز الإداري. خاصة في ضوء ما شهدته مصر عقب ثورة 25 يناير من تصاعد أعمال الاحتجاج من قبل قطاعات واسعة من الموظفين والعمال (المظاهرات - الاضرابات - الاعتصامات - قطع الطرق ... إلخ) بسبب قصور في إدارة الحكم لمؤسسات الدولة من جهة، وعدم وضوح العلاقة بين متطلبات التحول الديمقراطي والاصلاح السياسي من جهة وحدود ممارسة ابداء الرأي وممارسة الحقوق الوظيفية من جهة، واصلاح واستقرار عمل الجهاز الإداري من جهة أخرى.

ومما لا شك فيه أن استقرار مؤسسات وهياكل وعمل الجهاز الإداري للدولة من أهم عوامل ومتطلبات نجاح التحول الديمقراطي، وترسيخ هيبة الدولة في فترة التحولات السياسية الشديدة، وحماتها من الفوضى والتفكك. ورغم ما سبق، فإن اخفاقات إدارة عمل الجهاز الإداري وما أصابه من وهن وضعف واختراقه

بالممارسات الفاسدة التي اتخذت أشكال المحاباة واستغلال النفوذ والرشوة والاختلاس والاستيلاء والتحايل على القانون والتمييز في توزيع الموارد وعوائد الانتاج - تفسر لنا بعضاً مما نشهده ممارسات لموظفي عموم الدولة كتعبير عن حقهم في الاعتراض ورفض الممارسات السابقة، وطلب مساعلة مرتكبيها ومحاسبتهم.

وعلى نحو ما سبق ذكره- أنه إذا كان حق الاعتراض والتظاهر مكفولاً للجميع، فإن علاج أوجه الخلل السابقة لا يجب أن ينتظر كثيراً، ولا يمكن أن يتم باعمال حق التظاهر والاعتصام والاضراب عن العمل.

وعليه، توجد عدد من المتطلبات اللازمة لتحقيق الاستقرار للجهاز الإداري للدولة في اتجاه إصلاحه:

- تنسيق السياسات والتعاون من أجل تعزيز القدرات لانفاذ القانون والادارة الفعالة للعدالة.
- تحسين انماط ادارة الموارد العامة واعمال النزاهة والشفافية والمساءلة في الممارسات الاقتصادية والادارية.
- متطلبات الرصد المستمر لمستويات التقدم في تحقيق اهداف برامج اصلاح انظمة ادارة الحكم.
- تهيئة بيئة العمل ومنع الباب الدوار (الخروج من العمل في الحكومة إلى القطاع الخاص وبالعكس بدون ضوابط بما يفتح الباب أمام نشوء تعارض في المصالح) بما يحد من الفساد ويغلق منافذه.
- تطبيق الادارة بالنتائج من خلال وضع سياسات تستند إلى الاحتياجات لتحقق النتائج المرجوة في مدى زمني محدد بموارد محددة مسبقا من حيث الكم والتكلفة.

علاقة إصلاح الجهاز الإداري بمنع وكافة الفساد: علاقة ارتباطية موجبة

إن من شأن المتطلبات السابقة أن تحقق أمرين:

1- تحقيق وحماية نزاهة الجهاز الإداري للدولة

2- بناء الحكومة المستجيبة أو الفعالة

بالنسبة لتحقيق وحماية نزاهة الجهاز الإداري للدولة

يتعدى الحديث عن نزاهة الجهاز الإداري للدولة الحديث عن الإطار القانوني المجرم للممارسات الفاسدة. فعلى الرغم من وجود منظومة تشريعية وطنية لمواجهة الفساد، حيث تناول التشريع المصري بالتجريم العديد من التصرفات والأفعال المخالفة والتي تصنف ضمن الممارسات الفاسدة مثل الرشوة، والإثراء بلا سبب، وإساءة استعمال السلطة واستغلال النفوذ، وغيرها من الأفعال المؤثمة قانوناً، فإن النظام القانوني الداعم للنزاهة في مصر في حاجة إلى المراجعة والاستكمال، سواء في تجريم مخالفات الفساد الحديثة (الجريمة الإلكترونية) أو ضبط العمل في مجالات التعاملات المالية والاقتصادية، أو في مجال الإفصاح و إتاحة تداول المعلومات أو في مجال حماية الشهود والمبلغين والخبراء والضحايا. بالإضافة إلى انفاذ القوانين ذات الطابع الرقابي والتنظيمي لكيفية إدارة أموال وممتلكات الدولة وحمايتها ضد أعمال الفساد، إلى جانب التشريعات الحاكمة لقواعد شغل الوظائف العامة، وتنظيم علاقات العمل.

المجالات التي تتجلى فيها النزاهة:

- ترتبط النزاهة بسياقات بنائية متعددة فقد نتحدث عن "النزاهة في العمل" أو " النزاهة المهنية"، وهناك " النزاهة الاجتماعية"، أو نزاهة العلاقات الاجتماعية"، و"النزاهة التجارية" أو " نزاهة البيع والشراء"، و" نزاهة العملية التعليمية"، " والنزاهة الشخصية"، أو "النزاهة الأخلاقية" ... إلخ .
- النزاهة يمكن أن تصف سلوك مجتمع، أو جماعة، أو مؤسسة، أو تنظيم، كما أنها يمكن أن تصف سلوك شخصي.
- وتتجلى صور النزاهة بوضوح في سياقات الحياة المختلفة:
ففي مجال المهنة : اتقان العمل - الولاء والاخلاص في العمل - الدقة في أداء ما يطلب من الفرد - محاسبة النفس عند التقصير في الأداء - عدم الانشغال بأى شئ أثناء أداء العمل (المحادثات التليفونية - أداء مهام أخرى- النميمة ...)- اعتبار العمل في مقدمة الأولويات...إلخ.
وفي مجال العلاقات الاجتماعية: وضوح طبيعة العلاقة بالآخرين - عدم النفاق أو التزيد في المجاملات - الصدق والصراحة في الحوار - احترام الآخرين - حسن المعاشرة.
في المجال التجارى (البيع والشراء): فتظهر بوضوح من خلال عدم الغش التجارى - عدم المغالاة في

تكلفة الأعمال - عدم بحث الآخرين بضائعهم - إظهار العيوب الموجودة فى البضائع...

الأطر البنائية الحاكمة للنزاهة

مما لا شك فيه أن أى مجتمع تسود فيه النزاهة فى التعاملات اليومية هو مجتمع له أطر بنائية داعمة على ترسيخ وبلورة وغرس النزاهة بين الأفراد وأهم هذه الأطر البنائية الحاكمة للنزاهة ما يلي:

- الالتزام بالمبادئ القانونية، ووضع قوانين وأنظمة محددة وإلزامية لمكافحة الفساد، وضمانات دستورية لاستقلالية القضاء.
- نظام سياسى ديمقراطى، يعلى من المصلحة العامة، ويعزز دور الأحزاب.
- أطر واضحة للمساءلة.
- إعطاء فاعلية للقوانين، بحيث يمكن رصد الأخطاء والقيام بالمساءلة والمحاسبة وفقاً للقوانين الموضوعية. إذ دون عقوبات واضحة من الصعب وجود مساءلة أو نزاهة.
- تحديد الأطر الحاكمة لأى وظيفة حكومية أو غير حكومية، وتحديد قواعد واضحة وإلزامية لعدم تضارب المصالح.
- تحقيق مبدأ الشفافية فى أداء المهمات والتصريح الدورى والإلزامى لكبار المسؤولين فى الدولة عن الدخل والممتلكات.
- الحياد السياسى، وضبط وإدارة سلوك أصحاب السلطة السياسية.
- تحقيق مبادئ المواطنة والمساواة بين جميع أفراد المجتمع وعدم التمييز فى المعاملة.
- نظام تعليمى موجه نحو قيم الثقافة المدنية والمواطنة ونشر العلم والثقافة.
- نظام اعلامى حر وشفاف وموضوعى يرسخ قيم الأمانة فى التعامل اليومى، والاتساق بين القول والفعل، والعدل والمساواة.
- مجتمع مدنى مراقب لأداء المؤسسات السياسية وأصحاب السلطة السياسية، وكاشف للأخطاء والتجاوزات السلوكية والقانونية.

التعريف الإجرائى للقيم الحاكمة للنزاهة:

يمكن تحديد تعريفاً إجرائياً لمفهوم النزاهة وهو على النحو التالى:

مجموعة السلوكيات والتصورات والقيم التي تتداخل في تركيبة (بنية) الحياة الاجتماعية والتي تكشف عن قدر من الاتساق بين القول والفعل والإيمان العميق بالعدل وتقدير الأمانة.

وتم تحديد مجموعة من المؤشرات التي تعكس عناصر التعريف الإجرائي للنزاهة وهى:

- اتجاهات الفرد تجاه السلوكيات التي تفتقر إلى الأمانة والعدل والاتساق.
- المواقف الفعلية التي مر بها الأفراد وتعكس عدم الأمانة والظلم والتناقض.
- الأسباب التي تدفع الأفراد للقيام بالسلوك الأمين والعاقل والمتسق، أو العكس.
- الصور التي تتجلى فيه قيم الأمانة والعدل والاتساق في الممارسات اليومية للأفراد.
- اتجاهات الأفراد نحو نوعية الأشخاص أو المؤسسات التي تفتقر إلى قيم العدل والأمانة والاتساق.
- مدى إدراك زيادة أو نقصان القيم الحاكمة للنزاهة في المجتمع المصرى فى الوقت الراهن.

ويؤكد ما سبق على أهمية تضمين هذه المفاهيم في الممارسات اليومية لموظفي الجهاز الإداري للدولة، بالإضافة إلى أخذها بعين الاعتبار حين تقييم أداء العاملين بهذا الجهاز.

بالنسبة لبناء الحكومة المستجيبة أو الفعالة

الحكومة المستجيبة لابد وأن تكون حكومة تعتمد مبدئي الشفافية والمشاركة. أي الإفصاح المتكامل والوضوح التام عند طرح أو مناقشة موضوع أو خطة أو مشروع ما بطريقة منهجية قابلة للفهم والمتابعة والمراجعة القائمة على المصارحة والمكاشفة دون إخفاء أو غموض، وذلك عن طريق عرض المعلومات بطريقة دقيقة وصحيحة ومتكاملة بدرجة عالية من المصداقية والثقة. وتغيب الشفافية في حالة تفكك الدولة باعتبارها المسؤولة عن إتاحة المعلومات، أو في حالة عدم منطقية المعلومات التي تنتجها، أو إذا كانت الدولة تتسم بالدكتاتورية وعدم الاستجابة لمطالب المواطنين من المعلومات Unresponsive State. وكذلك يظهر غياب الشفافية في حالة إخفاء المعلومات، أو إتاحتها بعد فترة تصبح فيها عديمة القيمة، أو إتاحة معلومات

متضاربة أو غير واضحة، أو نشر معلومات غير صحيحة. وأخيراً تختفى الشفافية في حالة غياب المستقبل المهتم والواعى والرشيد، الذى يمكنه توظيف المعلومات الحكومية فى مواقف تعبر عن رؤى وسلوكيات سياسية. ويحظى المواطن الفاعل سياسياً بأهمية، حيث تفترض الحكومة المستجيبة أنه موجود ويحتاج فقط للمعلومات الحكومية، أو يطالب الحكومة بإتاحتها، غير أن كثير من الدراسات، لاسيما فى المجتمع المصرى، توضح تدنى المعرفة والمشاركة السياسية للمواطنين. كذلك يُفترض قدرة المواطنين على تفسير وفهم المعلومات الحكومية بشكل صحيح، وهذه القدرة تتطلب وجود سمات خاصة بمستويات التعليم ونوعيته، ومن ثم تتخفف هذه القدرة فى حالة ارتفاع معدلات الأمية، أو أن مستويات التعليم المتاح ونوعيته تحد من القدرة على فهم وتفسير المعلومات الحكومية.

من أهم خصائص الحكومة المستجيبة تقديمها لخدمات جيدة للمواطنين سواء تمثل ذلك فى معلومات متعلقة باجراءات تقديم الخدمة أو بكيفية الحصول عليها، وهو ما يطلق عليه " منظومة اقديم الخدمات الحكومية".

حيث يُقصد بمنظومة الخدمات الحكومية العوامل والعناصر المساهمة فى تقديم الخدمة الحكومية: طبيعة المؤسسة (مؤسسات تقدم خدمات أوراق رسمية، وأخرى تقدم خدمات تصاريح ... إلخ) - اجراءات العمل بداخل المؤسسة- القائمون على تقديم الخدمة - نوع الخدمة - المواطن او الجمهور الذى يحصل على الخدمة. ويثير هذا الموضوع عدداً كبيراً من الإشكاليات، إذ يتناول مسألة انعكاس مبادئ الحكم الرشيد ليس فقط على جودة تقديم الخدمات الحكومية، بل بالاساس على تطوير اجراءات تقديمها، وذلك فى علاقته بتحديات الإدارة الحديثة، وظهور العديد من الاشكاليات " الفلسفية" مقارنة بالبعد الأول المتعلق بتطور التنظيم التشريعي الحاكم لمؤسسات الدولة وجهازها الإداري. حيث يوجد مستويان أساسيان لتقديم الخدمات، المستوى الأول يتعلق بالخدمات التي تتم بين الجهات الحكومية فى اطار تبادل البيانات القومية التي تمكنها من صنع سياسات جيدة وواقعية وخدمة المواطن بشكل أكفأ وأسرع، أما المستوى الثاني فيتعلق بالخدمات التي تتم من الجهات الحكومية مباشرة للمواطنين، وفي هذا الاطار نهتم باجراءات تقديم الخدمة (اجراءات تقديم خدمات الصحة والتعليم والنقل ... إلخ).

ثالثاً: منطلقات الإصلاح: تحديد الأولويات وفق واجب الوقت

1- تبنى فلسفة وتوجه فكري جديد لإستراتيجية إصلاح الجهاز الإداري للدولة تقوم على الاعتبارات

التالية:

- تبني مفهوم " الخدمة "، الموظف موجود لخدمة المواطن وليس لخدمة الوظيفة.
- الإيمان بمفهوم الكرامة الإنسانية كمدخل لإصلاح طرفي الجهاز الإداري وتقديم خدمة تتسم بالكرامة: الموظف (التدريب- تطوير مناخ وبيئة العمل - إصلاح هيكل الأجور بما يتناسب مع طبيعة العمل وظروف السوق والتوزيع الجغرافي) والمواطن (حقه في معاملة جيدة وخدمة جيدة وإتاحة المعلومات المرتبطة بالخدمة له والتعامل بجدية مع شكواه)
- تبني مفهوم الثواب والحافز والعقاب (تعديل في مضامين حقوق وواجبات الموظفين- تطبيق مدونات السلوك الوظيفي وربطها بالإننتاجية والمكافآت لرفع كفاءة الأداء وتحقيق المنافسة- تفعيل إدارات التفتيش المستقلة)
- تغيير ثقافة العمل الحكومي والتركيز على محور القيم وأخلاقيات الجهاز الإداري والحرص على التوعية بمفاهيم الحقوق والواجبات والحريات والابتكار والمبادرة والعمل بروح الفريق وتبني إقتربات إدارة الصراع.
- البناء على ما سبق، أي على ما هو موجود، وخاصة الناجح منه لتحقيق الاستدامة للخطة الجيدة
- وضع ونشر المعايير العلمية لقياس الأداء وتغليب كفاءة الأداء على الأقدمية في الترقى في الوظيفة، والإيمان بمبدأ تكافؤ الفرص.
- التركيز على الخدمات الجماهيرية وعلى رفع قدرات الموظف المقدم لها مع إعطاء العناية للإصلاح التشريعي.
- الحد من عسكرة الجهاز الإداري للدولة، والاستعانة فقط بأصحاب الكفاءات منهم (التفعيل الجيد لقانون القيادات التنفيذية رقم 5 لسنة 1991)
- رفع شعار التدريب ضرورة للتشغيل
- تقسيم الخدمات الحكومية إلى فئات بحيث يمكن توليد دخل من بعضها للإئفاق على البعض الآخر الذي سيقدم بشكل واسع للفئات المهمشة والقطاعات الفقيرة من السكان (رفع الدعم عن الطاقة والاستفادة من أموال ادعم لتحسين الخدمات التي يحتاجها الفقراء- تجربة روسيا).

- وضع خطه زمنية للإصلاح: إصلاح متدرج ينقسم إلى 3 سنوات ثم خمس سنوات ثم عشر سنوات، وهو ما طبقته كرواتيا وصربيا.
- التمييز في رسم سياسة إصلاح تقديم الخدمات الحكومية بين المخططين والمنفذين والذين يتابعون لتصويب المسار.
- مراعاة تحقيق العدالة في تقديم الخدمات الحكومية وترشيد الاستجابة للمطالب الفئوية في أوقات التحولات المواكبة للثورات.
- تضمين إستراتيجية الإصلاح مبدأ درجة قبول المخاطر، والاستراتيجيات البديلة
- توعية الجماهير بالتشريعات لضمان حقوقهم.
- النظر إلى الفساد باعتباره قضية سياسات عامة، شأنه شأن أية قضية أخرى، حيث يستلزم مكافحته وضع وتحديد العقوبات والحدود، وبناء جهاز تنفيذي قوي لتفعيل وتطبيق القانون، فضلاً عن وضع سياسات توعوية تهتم بتزويد الجماهير بالمعلومات اللازمة حول سبل الحد من الفساد.
- مكافحة الفساد تتعدى أن تنجح بتخصيص " شرطي " للرقابة على كل مواطن، وإنما من خلال سياسات رادعة خاصة بالنسبة لصناع القرار في المراكز القيادية.
- أهمية اشراك الجماهير في مكافحة الفساد، بحيث يصبحون على دراية بأسباب مكافحة الفساد وتكلفة الفساد، وخطورة الاستسهال والترجح، وقيام الأفراد بدفع مبالغ غير مبررة قانوناً للحصول على حقوقهم.
- أهمية الاستفادة من الخبرات الدولية، حيث يوجد نموذج قانون طورته الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويتم تدريسه والتدريب عليه في العديد من دول العالم، خاصة التداخل والعلاقة بين العام والخاص. ومن ثم ليس الهدف اختراع العجلة من جديد، وإنما موازنة القوانين العالمية مع الخصوصيات الوطنية.
- أهمية - في إطار محاربة الفساد- التمييز في الثقافة بين الممارسات العامة والخاصة التي يتم التسامح معها وقبولها. فعلى سبيل المثال يتم البحث في الثقافة المصرية عما يتم قبوله او عدم قبوله (على سبيل المثال: سوء استخدام المال العام والمال الخاص، والتمييز بينهما). والتعرف على ما إذا كانت ثقافتنا في مصر داعمة للتنمية أم للفساد؟
- ضرورة أن يدرك الجمهور التكلفة الباهظة للفساد، ومن ثم التعرف على حجم الموارد التي سيتم توفيرها للمجتمع ما إذا تم وضع سياسات فعالة لمحاربة الفساد.

- ليس المطلوب إدارة الفساد لتجنب اضراره على المدى الطويل، وإنما لابد من إدارة التغيير، والفاية منه، ودراسة الكيفية التي سيتم بها التعامل مع المخالفين.
- أهمية وجود فترة تدريجية انتقالية تسمح بتطبيق التحول وتسمح بتطوير وتطبيق التشريعات. فبعض الأدبيات ترى أن بعض أشكال الفساد الصغير قد تكون مبررة وهامة، على أن يتم تشديد الرقابة عليها والاستمرار في عمليات التوعية.
- تثير النقطة السابقة البحث في قنوات التواصل بين المواطن والجهاز الإداري للدولة في ضوء ضعف ثقافة احترام العمل الحكومي، وعدم وجود منظومة تقدر العمل الإداري وتدرج أهميته.
- أهمية استثمار إيجابيات الجهاز الإداري في مكافحة الفساد، وغرس قيم الإصلاح الإداري.
- أهمية التعرف على جوانب القصور في الجهاز الإداري (تحديد المسئوليات - التوصيف الوظيفي - توصيف الأصول - القدرة على نقل وتصنيف المعلومة).
- ضرورة ان يستفيد الجهاز الإداري ويتعلم من إدارة الأعمال الخاصة.
- أهمية وضع كتب اجرائية لكافة المعنيين بدءاً من العاملين في الجهاز الإداري للدولة وانتهاء بتوعية المواطنين بخطورة وتكلفة الفساد.
- ضرورة وضع نظام شامل للمتابعة على مستوى الدولة لتقييم أداء الأجهزة الإدارية (تجربة استراليا عام 2011)
- أهمية أن تتم جهود مكافحة الفساد الإداري وتعزيز نزاهة الجهاز الإداري للدولة من داخل الجهاز الإداري ولا ينظر له باعتباره مريضاً غير قابل للإصلاح.
- أهمية أن نخفف نظرتنا الإيجابية الأكثر من اللازم عن الممارسات الجيدة للدول الأخرى، إذ لابد ان نتولد الاستمرارية في الدولة ذاتها التي توجد بها ممارسات فاسده، لأن هناك حدود للتغيير.
- سياسات مكافحة الفساد ينبغي أن يتوفر بها عناصر التشاركية، وتطبيق حكم القانون، والمساءلة.
- ضرورة التعرف وتحديد الفاعلين غير الجادين في مكافحة الفساد (المسئولون في أجهزة الدولة أم المجتمع؟)
- أهمية التركيز على منظومة التعليم باعتبارها القادرة على تهيئة الذهنية اللازمة لمكافحة الفساد.
- ضرورة ان تكون أجهزة مكافحة الفساد فعالة وتعمل بكفاءة - كل في اختصاصه - وغير تابعة للسلطة التنفيذية، خاصة وأن تعدد أجهزة مكافحة الفساد يؤدي إلى ازدواجية العمل وضياح المسئولية.
- تحتاج جهود مكافحة الفساد إلى خطة انتقال مجتمعي نحو التحول الديمقراطي. كما تحتاج إلى تسويق مجتمعي وتوعية، وإيجاد تعاطفا مع سياسات مكافحة الفساد.

- مشكلة التعامل مع قضية الفساد في الواقع المصري هي مشكلة ثقافية أكثر منها مشكلة تتعلق بالجهاز الإداري للدولة، ومن ثم تحتاج إلى ضبط ذاتي.
 - الانتباه إلى علاقات السلطة داخل الجهاز الإداري للدولة، حيث يخشى بعض صانعي القرار في الجهاز الإداري من قوانين مكافحة الفساد لأنها ستحد من سلطاتهم.
 - أهمية تحرير العلاقة بين الموظف والوظيفه، وتجنب التسبب في الهيراركية الوظيفية.
 - هناك حاجة لاجداث توازن بين فكرة التحول الديمقراطي واصلاح البيروقراطية، الأمر الذي يقتضي بناء رؤية إيجابية عن الجهاز الإداري للدولة، وإدماجه كشريك في وضع رؤية الاصلاح السياسي والاقتصادي، مع الحد من فكرة التخوين.
-

ملحق: الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد بين تطوير ما هو قائم وإنشاء جهاز جديد

إن استشرء الممارسات الفاسدة إلى درجة تحول الفساد من مجرد ممارسة إلى هياكل تدعمه وترسخه، أثار تساؤلاً منطقياً حول فعالية أدوار أجهزة مكافحة الفساد في مصر في ضوء ما تم اكتشافه من نهب منظم لموارد وثروات مصر، وشل عمل الجهاز الإداري بها. وحيث أن مصر وقعت وصدقت على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تضع اطاراً عاما قانونياً ومؤسسياً لمحاربة الفساد، أشير إلى أحد أهم مواد الإتفاقية في هذا الشأن، والتي جرى نقاشاً كبيراً حولها، وأسفرت عن قيام لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية برفع مذكرة إلى المجلس العسكري ثم إلى الدكتور علي السلمي بتفعيل أجهزة مكافحة الفساد في مصر وضمان استقلاليتها ورفدها بعناصر كفؤه.

وتشير المادة (6) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى الآتي:

" تكفل كل دولة بموجب المبادئ الأساسية لقانونها وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بعدة وسائل منها: تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة 5، من حيث زيادة المعارف بمنع الفساد وتعميمها، لا بد ان تتمتع الهيئة/ الهيئات باستقلالية ومنأى عن أي تأثير لا مسوغ له (أشكال الهيئات في دول العالم المختلفة) توفير موارد مالية وموظفين متخصصين مُدرّبين".

وهناك عدد من الإشكاليات يجب الإلتفات لها:

- لم تحدد المادة 6 هيئة أو هيئات بعينها ولم توص بشكل محدد وإنما ركزت على المنهج والاقتراب (المنع والحد)
- اختلف مفسرو المادة 6 حول ما اذا كان المقصود تأسيس هيئة جديدة أم تقوية ما هو قائم؟
- التأكيد على الاشراف على تنفيذ سياسات مكافحة الفساد والتنسيق بينها عند الاقتضاء (وهو ما يثير تساؤلات حول حدود التنسيق بين اجهزة مكافحة الفساد الرسمية وغير الرسمية، ويثور هذا التساؤل بشكل أكبر بالنسبة للدول التي يوجد بها أكثر من جهاز للوقاية ومكافحة الفساد باختصاصات متداخلة أو متشابهة: الحالة المصرية؟). كما يثار التساؤل حول حدود قدرة المادة (6) من الإتفاقية على حسم عدم التنسيق بإنشاء هيئة أخرى.

- الاستقلالية اللازمة لضمان جعلها تستطيع القيام بمهامها دون تأثير لا مسوغ له أو إعاقة، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.
- توافر موارد مادية وفنية لقيام الهيئة/ الهيئات بأعمالها والاضطلاع بمسئولياتها.
- الاتفاقية لا تشترط إنشاء أو ترسيخ إنشاء أكثر من هيئة أو منظمة للاضطلاع بالمهام المذكورة أعلاه، وهي تدرك أنه بالنظر إلى جملة المسؤوليات والوظائف المتنوعة، ربما تكون تلك المسؤوليات مسندة بالفعل إلى هيئات قائمة مختلفة.
- قد يتطلب إنشاء هيئة لمكافحة الفساد سن تشريع بهذا الخصوص، ويمكن أن تكون الهيئة أو الهيئات المشار إليها في المادة (6) هي ذاتها المشار لها في المادة (36) من الاتفاقية التي تتناول وظائف إنفاذ القانون ومكافحة الفساد، ويعني ذلك أن تكون لتلك الهيئات سلطة تلقي إدعاءات تتعلق بالفساد، وقد تكون لها في بعض الأوقات سلطة التحقيق في جرائم ذات صلة بالفساد.
- يشير عدد كبير من مواد الاتفاقية إلى الإطار المؤسسي اللازم لتنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعالاً. فبالإضافة إلى المواد (6) و(36)، توجد المادة (46) الفقرة 13 الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة التي تقتضي أن تسمي الدولة سلطة مختصة مركزية معنية بتلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. كما أن المادة (58) الخاصة بوحدة المعلومات الاستخباراتية المالية- الدول الأطراف بأن تنتظر في إنشاء وحدة استخبارات مالية تكون مسؤولة عن تلقي تقارير المعلومات المالية المشبوهة، وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة.
- وفي حين أن الاتفاقية تتناول وظائف الوقاية وإنفاذ القانون وما يقابلها من الهيئات في مادتين مختلفتين (6،36) على التوالي، يجوز أن تقرر الدول الأطراف أن تكلف هيئة واحدة بالاضطلاع بوظائف الوقاية وإنفاذ القانون مجتمعة.

يضاف إلى ما سبق إلى أن العديد من الدول لها التزامات أخرى تتعلق بهيئة أو هيئات لمكافحة الفساد بموجب معاهدات وصكوك دولية أخرى، فمثلاً بموجب المادة (11) من اتفاقية الرشوة الخاصة بالموظفين العموميين الاجانب في اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حيث تلزم الدول الأطراف في تلك الاتفاقية بان تسمي سلطة لتلقي وتقديم طلبات التسليم. كما أن التوصية رقم (26) من التوصيات الأربعين لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال بشأن إنشاء وحدة إستخبارات مالية تقوم بمهمة

مركز وطني لتلقي وتحليل وتعميم تقارير المعاملات المالية المشبوهة، وغير ذلك من المعلومات التي تتعلق باحتمال غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

التوجهات الداعية للإكتفاء بما هو موجود بالفعل من هيئات منع أو مكافحة الفساد

- لدي الهيئات الموجودة بالفعل مقرات، سلطات قانونية واجراءات داخلية بما لا يؤدي الى حدوث خلل في العمل نتيجة الانقطاع.
- لديها مصداقية بالفعل ولكنها في حاجة الى اعادة النظر في القرارات والقوانين المنشئة لها.
- الخوف من الحل والغاء هيئات أو كيانات موجودة بالفعل بما يخلق توترات وصراعات.

التوجهات الداعية لإنشاء هيئة جديدة لمنع أو مكافحة الفساد

- إعلان بداية جديدة والتزام جديد
- فقدان الهيئات القائمة للمصداقية بفعل السياسات غير الفعالة وضعف الإنجاز
- افتقار الهيئات القائمة للموظفين المتخصصين والمدربين

الأدوار المختلفة لهيئات المنع والوقاية من الفساد

- تطوير ووضع ومراقبة ومتابعة تطبيق سياسات مكافحة فساد فعالة ومنسقة في إطار توجه عام = استراتيجية يتم تطويرها في إطار المادة (5).
- وضع الخطط ومراجعة تطبيقها- استقبال الشكاوى والعمل على حلها- صياغة تشريعات مكافحة الفساد والتوصية بها- تطوير مصادر المعلومات ونشرها- التنسيق بين الأطراف المختلفة.
- مراقبة ومناقشة سياسات الحد من الفساد من خلال توفير بيانات حول المخرجات والنتائج المتوقعة لهذه السياسات والتعرف على الصعوبات والخطوات اللازم اتخاذها. وهنا لابد من التمييز بين عدة أنواع من الرقابية:
 - الرقابة داخل كل مؤسسة لمراقبة الأداء

- الرقابة عبر عدة مؤسسات لمناقشة سياسات بعينها
- الرقابة على المستوى القومي أو الوطني في إطار إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد.

الاعتبارات الرئيسية لإنشاء هيئة لمكافحة الفساد

١. شكل الهيئة (الهيئات)
٢. سلطة الهيئة
٣. وظائف الهيئة
٤. الاستقلال والمساءلة
 - أ. الاستقلال السياسي
 - ب. الاستقلال القانوني
٥. الموارد
٦. الموظفين المتخصصين والتدريب
٧. الحصانة من الدعاوى المدنية