



HPG4
برنامج الأداء الحكومي المتميز

البرنامج المتقدم
للأداء الحكومي المتميز
21-26 أبريل 2018، المدينة المنورة

نحو مزيد من الشفافية والنزاهة

د/ أحمد درويش
وزير التنمية الإدارية سابقاً



mile
madinah institute
for leadership & entrepreneurship

د. أحمد محمود درويش

+2012 2224 7381

ahmed@amdarwish.com

www.amdarwish.com

العنوان:

نحو مزيد من الشفافية والنزاهة

ملخص ما سوف يتم تغطيته خلال اليوم التدريبي:*

تعتبر نماذج الحوكمة الرشيدة أهم ما تبنى عليه الحكومات فهي توفر المزيد من الشفافية والنزاهة والتي بدورها ليس فقط تضمن خدمات أجود وأسرع للمواطن ولكن تقلل التكلفة وتفتح آفاقا أوسع للاستثمار الذي يوفر المزيد من فرص العمل والرخاء للدولة.

إذا كانت الحكومة في نهاية الأمر من الناس وبالناس والى الناس فلا خلاف في أحقية الناس في المعرفة والمشاركة ولكن بشكل منظم.

في بداية هذا اليوم التدريبي نغطي أساسيات الحوكمة السبعة وضماناتهم ونعرض لتجارب الدول الأخرى مثل مبادرة الحكومة المفتوحة.

في النصف الثاني من اليوم نقدم آليات ثبت جدواها في تحقيق المزيد من الشفافية والنزاهة وعلى رأسها النماذج الجديدة لتقديم الخدمات والخرائط الجغرافية التنموية - نظم التواصل والشكاوى - كما نعرض لأهمية منظومة الرقابة ومدونة السلوك الوظيفي وأخيرا وليس آخرا دور ديوان للمظالم.

الكلمات الدالة:

الحكومة - الشفافية والنزاهة - تنظيم الافصاح وتداول المعلومات - مدونة السوك الوظيفي - مبادرة الحكومة المفتوحة - موازنة المواطن - نموذج تقديم الخدمات - الخرائط الجغرافية التنموية - ديوان المظالم

* هذه المذكرة معدة للاستخدام لليوم التدريبي 24 ابريل 2018 ولا يجوز إعادة طبعها أو توزيعها أو استخدامها في يوم تدريبي آخر دون استئذان د. أحمد درويش

أد - 2018/4/7 - النسخة 1.0 - 49/1

درجة السرية: تداول داخلي - ليس للنشر

معهد مدينة المعرفة للقيادة و الريادة للتدريب

يوم تدريبي - الحوكمة - الشفافية والنزاهة

ملاحظات :

خلفية:

لا ريب ان أى مظاهر للفساد في أجهزة الدولة المختلفة يأتى فى مقدمة اهتمامات المواطنين نتيجة تسببه في عدم استجابة السياسات لمطالبهم وعدم حصولهم على خدمات ضرورية ذات نوعية جيدة وقد يكون في مقدمتها خدمات أساسية مثل الصحة والتعليم، وعدم الكفاءة فى توصيل الخدمات المقدمة لهم وأحيانا يصل الأمر الى عدم قدرتهم على تنفيذ الأحكام القضائية وممارسة حقوقهم القانونية مما دفع معظم مراكز الدراسات الى التفكير في اسباب هذه الاخفاقات المتلاحقة والمتكررة، والى محاولة الخروج من هذه الحالة المأزومة طبقا للوضع المشاهد واسبابه فى كل دولة.

فى كثير من الأحيان لم يكن ضخ المزيد من الأموال والاستثمارات هو مفتاح الحل، وانما توسيع الرؤية ودراسة المشكلة فى طار منظومة متكاملة ومجموعة مركبة من العمليات والهيكل، العامة والخاصة على السواء، التي تضمن استيعاب وتوفيق المصالح المتعارضة والتوصل إلى حلول توافقية فمفهوم الحكم هو مفهوم أوسع من الحكومة، بل ويشملها في تفاعلاتها مع العناصر غير الحكومية في المجتمع وعلاقتها سويا بالاقتصاد والسياسات العامة. وبالتالي فإن الحكومة تتصرف لصالح الأفراد وعليها أن تتيح لهم فرصة المشاركة في صنع القرارات بصورة متكافئة وفي إطار من الشفافية، والمصادقية، بل وتكون مسئولة أمامهم، وهو ما يجعل أي حكم حكما جيدا.

ومما جعل حديثنا عن الحكم الجيد والتعرض للشئون الداخلية للدول حتميا هو فشل استراتيجيات التنمية فى بعض الدول الامر الذي يستجوب بحث الجوانب الداخلية للدولة كسبيل لتحقيق التنمية والنهوض بأحوال مواطنيها، في اطار التغيير السياسي والمؤسسي كاشتراطات لتحقيق النمو الاقتصادي.

وكما ظهر مفهوم الحكم الجيد، فبالنضاد فإن مفهوم الحكم السيئ هو شخصنة السلطة وعدم احترام حقوق الإنسان واستشراء الفساد ووجود حكومات غير منتخبة وغير ممثلة.

فى كثير من الدول فرضت مرحلة التنمية التركيز على ممارسة السلطة الإدارية والاقتصادية والسياسية لإدارة كافة شئون الدولة لخدمة المواطن اكثر من خدمة الحاكم، وهو ما يشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويوفون بين اختلافاتهم. حيث يكفل تحقيق هذا الاقتراب الاشمل ليس فقط التنمية المستدامة وانما ايضا الحد من الفساد وسد الثغرات التي التي ينفذ منها.

فالادارة الجيدة أو الرشيدة او ما يطلق عليها الحوكمة يجب أن تكون موجهة نحو تحقيق التنمية البشرية وليس فقط النمو الاقتصادي. ومن ثم يكون الهدف الرئيسي من تطوير المؤسسات والقواعد الحاكمة الارتقاء بحياة الأفراد. وفي سبيل ذلك يجب أن تكون خطط الاصلاح والتطوير والتحديث حريصة على مصلحة الأفراد بحيث يشعرون بأهمية وقيمة هذه التحولات حتى يظلوا حريصين على إتمام عمليات التحول.

وللإجابة على التساؤل حول كيفية معرفة ما اذا كانت هناك ادارة جيدة من عدمه يمكن اختيار 3 مؤشرات تضمن تحقيق الحكم الجيد تتعلق في **المقام الأول** بعملية اختيار وتغيير ومراقبة أداء الحكومات، ويتحقق ذلك من خلال مشاركة المواطنين في اختيار الحكومة، وتحقيق المساءلة من خلال وسائل تداول السلطة ودور المواطنين في مساءلة المسؤولين. كما تتعلق في **المقام الثاني** بقدرة الحكومة على صياغة وإنفاذ سياسات ناجحة لإدارة الموارد المتاحة، بمعنى كفاءة أداء الحكومة في توفير الخدمات العامة وكفاءة الجهاز البيروقراطي ونجاح الحكومة في تنفيذ برامجها؛ أما **المؤشر الثالث** فيقيس درجة مؤسسية الدولة واحترام كلا طرفي عملية الحكم الرئيسيين - أي الحكومة والمواطنين - لها من خلال احترام سيادة القانون و مكافحة الفساد في النظام السياسي والحياة العامة.

بداية اليوم التدريبي

هل حقاً نحتاج الى حكومة؟

ما هي مهام الحكومة:

1. تأمين (الوطن / المواطن - الملكيات)
2. ضمان الحريات (التنظيم)
3. الخدمات الجماعية (تعليم - صحة - طرق - ...)

من الناس - بالناس - الى الناس

علاقة "لا أحبه ولا أقدر على بعده"

الفساد:

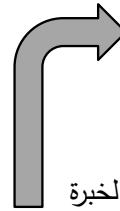
في كل مكان

في كل قطاع

التغول على السلطات الأخرى

؟ لا بد أن الله له حكمة .. ولكن القضية التي يجب التعامل معها .. ما هي النسب المقبولة

دورة التعامل مع الفساد

- 
- ◀ احتياط / منع
 - ◀ تحري / كشف
 - ◀ ردع / عبرة
 - ◀ تعديل بناء على الخبرة

الحوكمة: القواعد التي تدار بها مؤسسة

القواعد	الضمانات
رؤية	مهمة
كفاءة	فعالية
شفافية	حق في المعلومة
قدرة على التنبؤ	استقرار
مشاركة	حكم الأغلبية
مساءلة	محاسبة
حكم القانون	عدالة التشريع

أنواع الفساد

1. إساءة استغلال السلطة
 - على المستوى العام كأن تصدر القرارات لصالح فئة معينة من المجتمع وليست للصالح العام.
 - على المستوى الشخصي لتحقيق منفعة شخصية دون وجه حق.
2. عدم الشفافية في الإعلان عن وترسيه العقود الحكومية.
3. الترشح غير المشروع سواء كان
 - إعطاء الحق لغير صاحبه أو مخالفة القوانين واللوائح، وإعطاء شخص ما ليس حقه
 - استغلال دورات العمل وتعطيل مصالح الأشخاص للضغط عليهم لسداد مبالغ زائدة عن المقرر
 - لإنهاء أعمالهم
 - تبادل المنفعة مع آخرين
4. الإهمال وعدم المبالاة وعدم المحافظة على الملكية العامة وسوء إدارة موارد الدولة.

بعض أسباب الفساد الإداري

- سيطرة الحكومة على معظم المشروعات والمعاملات الخاصة واحتكار معظم الخدمات الأساسية
- بقاء القيادات لمدة طويلة في المؤسسات مما يؤدي إلي نمو شبكة المصالح والتحايل على دورات العمل.
- ضعف المساءلة العامة.

- طول دورات العمل وكثرة الإجراءات والمستندات المطلوبة وعدم وضوحها للمواطن. تدهور مستويات الأجور وغياب مبدئي الأمانة والشرف.
- تلاشى الحدود بين الخطأ والصواب خاصة في مراحل دورة العمل للحصول على الخدمة بحيث أن الكثير مما يعد إثما ولا شرعية له أصبح مقننا ومباحا فالرشوة صارت إكرامية أو بدل جهد اضافي أو بدل انتقال
- اختفاء مفهوم تضارب المصالح السمسرة أصبحت استشارة وانتفاع الأبناء من وظائف الآباء ومراكزهم صار حقا
- فى الدول التى مازال بها واعز دينى ظهرت علامات الفصل بين العبادات والمعاملات
- ضعف الرقابة المجتمعية.

المظاهر

- الرشوة - المدفوعات غير المبررة - المحسوبية - الاختلاس - الالتحاق بالوظائف دون جدارة -
- ...

الحق في المعلومات (الشفافية) وأثره على التنمية

- المزيد من الشفافية والنزاهة = المزيد من الاستثمارات
- المزيد من الاستثمارات = المزيد من فرص العمل
- المزيد من فرص العمل = حياة كريمة للاسر
- المزيد من الاستثمارات = إيرادات ضريبية أعلى
- إيرادات ضريبية أعلى = المزيد من الخدمات وشبكات الأمان الاجتماعى

هناك عدة تحديات:

- تحدى التنافسية العالمية - كل الدول تسعى لاجتذاب استثمارات
- تحدى الاطار التشريعى المنظم:
- لا بد أن يكون متوائم مع المتعارف عليه دوليا

- لا بد أن يصب في مصلحة الدولة
- لا بد أن يحقق كفاءة (سرعة ودقة) في اتخاذ القرار وانتهاء الاجراء

المستثمر يمر ب 7 مراحل:

1. التفكير في المشروع
2. اقتناء الأرض أو المكان
3. تأسيس الشركة
4. تجهيز المكان
5. التراخيص
6. تشغيل المشروع
7. الخروج من السوق

و يتعامل مع 3 تصنيفات من مهام الحكومة

1. البيانات والاحصاءات
2. الخدمات بشتى أنواعها
3. المشتريات الحكومية (أحيانا)

أمثلة لبعض المبادرات

1. مبادرة الحكومة المفتوحة

Open Government Initiative

اعلنت في يناير 2009 وتهدف الى

شفافية / اتاحة / توصل / سرعة استجابة / مشاركة / مساءلة

تحولت الى شراكة من أجل الحكومة المفتوحة تحت مظلة الأمم المتحدة في سبتمبر 2011

الدول الأعضاء 90

الدول المهيأة للعضوية 25

(من بين 193 دولة الأعضاء بالأمم المتحدة)

2. موازنة المواطن

إذا اتقنا أن الحكومة تدير أموال المواطنين صالحهم فأقل حقوق المواطن هي معرفة كيف تدار هذه الأموال.

الموازنة تصدر من البرلمان في مجلدات يعب على المواطن العادي تفهمها.

لذلك من المهم صدور كتيب مبسط من عدة صفحات بلغة وتوضيح بسيط يفهمه المواطن العادي ويستطيع من خلاله المشاركة بالرأى.

مثال أولويات ونسب الانفاق على التعليم والصحة وغيرها.

3. مؤشرات القياس الصادرة من المنظمات الدولية المستقلة (ملحق 1)

4. التشريعات بالدول المهتمة بشأن الضمير الجمعي العالمي

تساؤل

هل التشريعات الاجنبية والرقابة حدت الشركات الأجنبية من افساد دول أخرى؟

الشركات الكبرى التي تراقب من دولها تتعاقد مع الغير لاتمام صفقات الفساد !!

5. الاتفاقات الدولية (ملحق 2)

نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد

أمثلة لبعض العوامل المطلوبة في الدول المختلفة:

1. بنية قانون الوظيفة العامة

- الفصل بين المخالفات والعقوبات
- الجمع بين العقوبة الإدارية والجنائية
- نظم التعيين والترقية في الوظيفة العامة
- هيكل بالمرتبات والأجور

2. بيئة العمل

- عدم تحديد المهام والواجبات بدقة في الجهات الحكومية
- البيروقراطية الحكومية وتعقد الإجراءات
- غياب أو ضعف الرقابة الذاتية
- المركزية والفردية في إدارة الشأن العام
- غياب الشفافية في إدارة الشأن العام
- المحاسبة على الخطوات دون المحاسبة على المخرجات

3. منظومة القيم

- الفصل بين العبادات والمعاملات
- القبول الاجتماعي للمدفوعات غير المبررة

4. الرقابة

- استقلالية الجهات الرقابية مستحدث منذ فترة وجيزة
- التنافس بين الجهات الرقابية وتداخل اختصاصاتها
- إتاحة تقارير الأجهزة الرقابية
- تعظيم وتفعيل دور رقابة المجالس النيابية والمحلية

5. الإءراءاء القانونىة

- تقصىر إءراءاء المءاءمة
- وءع ءمابة كافىة للشهوء والمبلىغىن فى قضاىاء الفءاء
- وءع إءار قانونى لمنع الضارب فى المصالح

6. ءءدىل نموء ءقءىم ءءماء

- المعاملاء الاءءرونىة (ملءق 3)
- ءءء قنواء ءقءىم ءءمة
- فصل طالب ءءمة عن مقءم ءءمة
- اسءءءاف ءكومة غىر مرئىة ءءق رغباء وءءماء المواءن والمسءءمر ءون أن ىشعر بعبعء القىوء ءءظىمىة (ءفع بءلا من الشء)

7. ءفعىل ءور المءءمع المءنى

- ءءظىم الافصاح وءءاول المعلومااء
- ءشءىع صفاراء الانءار
- ءءملاء الإءلامىة غىر المباشرة (الأءكام الصاءرة - ءشءىع الإبلاءغ)

8. البنىة ءشرىعىة ءءظىمىة

- ◀ ءءق منظومة لءراءة الأءر ءشرىعى Regulatory Impact Assessment (ملءق 4)
- ◀ الاسءرءاء بقواعد منظمة ءءمىة وءءعاون الاقءصاءى OECD

المءءامل (المسءءمر)

نحن نبءء عن ءمابة المسءءمر النظىف المءءرم
إءا لم ءءبء واقعة الرءوءة - ىبب ألا ىكون طرفا
المسلءة المءءصءة (مءءء القراء)
الفارق بىن المسئولىة السىاسىة وءءنائىة
مءال (مصر)
الماءة 116 مءرر الاضراء بالمال العام (ءءى لو لم ىءربء أو ربء غىره - إما ءىانة عظمى
أو ءنون).

116 مكرر ج اخلال عمدى بالعقود - سجن (عقوبة جنائية على منازعة تعاقدية - أي منازعة مدنية - اخلال باتفاقية الأمم المتحدة الموقعة في الستينات والمصدق عليها في الثمانينات).

9. المفوض العام (الامبودسمان) - ديوان المظالم

- اشكالية آلية شكاوى المواطنين (ملحق 5)
- الانظمة المستقلة (ملحق 6)

موضوعات ذات صلة

◀ منظومة إدارة الدولة (ملحق 7)

◀ اللامركزية

كلما كان متخذ القرار قريبا من المتأثر بالقرار كلما كان القرار أكثر تواءما مع الحالة

◀ الشمول

يجب أن تشمل البرامج والمبادرات على تغطية تدمج الفئات الأقل تأثرا في المجتمع (لا أرغب في استخدام لفظ المهمشة)

التوصيات الختامية

← الاستفادة من توافر الرغبة السياسية الحالية والعمل على نقل قوة الدفع الموجودة لدى القيادة السياسية إلى رؤساء قيادات الوحدات المختلفة بالدولة.

← التركيز والعمل على المحاور الأربعة

- احتياط / منع
- تحرى / كشف
- ردع / عبرة
- تعديل بناء على الخبرة

← العمل على إصدار القوانين والتشريعات الآتية لضمان المزيد من الشفافية وتعجيل المساءلة والمحاسبة مثل:

- قانون الإفصاح وتداول المعلومات
- قانون أمن المعلومات ومكافحة الجرائم المعلوماتية
- قانون الوظائف المدنية
- ← سد الثغرات ومصادر نفاذ الفساد
- الفصل بين مقدم الخدمة وطالب الخدمة.
- إلغاء الخطوات غير اللازمة في دورات العمل وتبسيط الإجراءات
- الربط بين الجهات الحكومية إلكترونياً لتبادل البيانات والاطلاع عليها بما يوفر جهد طالب الخدمة للحصول على الوثيقة وتقديمها في مكان آخر، وكذلك ضمان عدم التقدم بأوراق مزورة.
- ← البدء في محاسبة السلطة المختصة على المخرجات وليس فقط على مراقبة خطوات التنفيذ.
- ← خلق نظام فعال لخدمة المواطنين وتلقى شكاوهم مع CRM (Citizen Relation Management) مع توفير آلية لمتابعتها مع الجهات وعرض الإحصاءات على مجلس الوزراء.
- ← انشاء ديوان المظالم
- ← تبني برنامج لتتمية ثقافة التمسك بالحق لدى المواطنين، وأنهم أداة فاعلة لرقابة أداء الخدمة.

ملحق (1)

مثال للمؤشرات الدولية لقياس الفساد

تقوم العديد من المؤسسات والهيئات الدولية ومراكز الأبحاث بالجامعات بقياس ونشر عدد من الإحصائيات والمؤشرات المتعلقة بالفساد وأساليب مكافحته في دول العالم. تختلف طبيعة تلك المؤشرات حسب تعريف الجهة الدارسة وأسلوب جمع البيانات التي تنتهجها وينعكس هذا على مدى مصداقية تلك المؤشرات في التدليل على حجم ونوعية الفساد في دول العالم المختلفة. وبالرغم من هذا التنوع والتباين هناك بعض الجهات والمؤشرات اكتسبت سمعة طيبة ومصداقية عالية لتمييزها في منهجية البحث و في أساليب جمع البيانات المستخدمة في حساب المؤشرات. وتستخدم العديد من الدول مؤشرات تلك الجهات والهيئات كدليل استرشادي عند وضعها لسياسات مكافحة وعلاج الفساد بأنواعه المختلفة بها.

1. منظمة الشفافية الدولية

تعتبر منظمة الشفافية الدولية (Transparency International Organization) والتي تأسست عام ١٩٩٣ في ألمانيا، إحدى المنظمات غير الحكومية التي اكتسبت شهرة في عمل استطلاعات الفساد. وتضم حاليًا فروعًا في تسعين دولة، وأمانتها العامة في برلين في ألمانيا. للمزيد من المعلومات عنها وعن فروعها وعملها الرجاء مراجعة موقعها:

www.transparency.org

من أهم المؤشرات التي تصدر عن تلك المنظمة الدولية ٣ مؤشرات هي:

1. مؤشر مدركات الفساد

CPI Corruption Perceptions Index

2. التقرير العالمي الشامل عن الفساد

GCR Global Corruption Report

ويركز في كل عام على دراسة الفساد في قطاع حيوي من قطاعات العمل بالدولة.

3. مؤشر دفع الرشوة

BPI Bribe Payers index

وتعتمد فيها على نتائج جمعية جالوب الدولية

Gallup International Association (GIA)

وسوف نتعرض هنا ببعض الإيضاح والتفاصيل لأهم هذه المؤشرات وكيفية قياسها

أولاً: التقرير العالمي الشامل عن الفساد

GCR Global Corruption Report

تقوم منظمة الشفافية الدولية بإصداره منذ عام ٢٠٠١ حتى الآن وترتكز في كل عام على قطاع حيوي مهم من قطاعات الدولة.

بداية في عام ٢٠٠١ ركز التقرير على دراسة الوضع الكائن للفساد في العالم بصفة عامة،

وفي عام ٢٠٠٣ ركز علي الفساد في وسائل الحصول على المعلومات والتعامل معها

ثم تناول التقرير في عام ٢٠٠٤ الفساد السياسي

وفي عام ٢٠٠٥ تناول كافة جوانب الفساد في قطاع الإنشاءات والمقاولات وإعادة البناء والإعمار،

وفي عام ٢٠٠٦ اهتم التقرير بالفساد في قطاع الرعاية الصحية

أما في عام ٢٠٠٧ فركز على رصد الفساد في النظام القضائي

...

وكافة هذه التقارير متاحة مجاناً للتحميل بلغات مختلفة حتى العربية من هذا الموقع.

ثانياً: مؤشر مدركات الفساد

CPI Corruption Perceptions Index

هناك منهجية عامة يتم إتباعها لإصدار ذلك المؤشر المركب حيث تستخدم عدة تقارير مسحية من رجال الأعمال ومحللين دوليين في مجال السياسة والاقتصاد. ويعتمد أساساً على نتائج دراسات لمصادر موثوق فيها ومتنوعة في أساليب أطر جمع العينات والمنهجيات مما يعزز من فهم المستويات الحقيقي للفساد من دولة لأخرى. وهناك شروط ضرورية تراعى عند الأخذ بنتائج دراسة من إحدى الجهات وهي أن يكون ترتيب الدول إحدى المخرجات الرئيسية للدراسة ولا يتأتى هذا إلا إذا توحدت المسوح والمنهجية المتبعة في إجرائها من ذات الجهة لكل الدول محور الدراسة وبالتالي يسهل مقارنة النتائج ببعض. ولذلك نتيجة (Score) يؤخذ في الاعتبار مجمل نتائج السنوات السابقة لتقليل التغيير الفجائي في محصلة النقاط التغييرات العشوائية. كل الجهات بصفة عامة تطبق نفس التعريف للفساد متضمناً على سبيل المثال) إساءة استخدام النفوذ للحصول على منفعة شخصية، ومنها الرشوة للشخصيات القيادية والمؤثرة، الأبواب الخلفية في إدارة عمليات المشتريات، واختلاس الأموال العامة. ولا بد أيضاً من أن تقوم الجهة بتقييم مستوى الفساد بين القيادات العامة والسياسية في الدولة محل الدراسة. ولكل جهة استخدام المقياس الخاص بها لنتائج الدراسة ولذلك يتم توحيد قياسي لهذه النتائج المتعددة قبل حساب القيمة المتوسطة لكل دولة.

أد - 2018/4/7 - النسخة 1.0 - 49/15

درجة السرية: تداول داخلي - ليس للنشر

معهد مدينة المعرفة للقيادة و الريادة للتدريب

يوم تدريبي - الحوكمة - الشفافية والنزاهة

ملاحظات :

ومن عام لآخر اتجهت هذه الجهات للأخذ بالمعايير القياسية للنتائج حتى تتوحد المنهجية والأساليب المتبعة بغرض إصدار دراسة شاملة أكثر دقة وجرافية. وتتراوح عدد الجهات التي يعتمد على نتائجها من ١٦ جهة بصفة عامة. وتنصح المنظمة عدم مقارنة الدول بالترتيب من عام لآخر وإنما العناية بعدد - النقاط ومدى التقدم هذا ويمكن تحميل وثائق تلك الدراسات بلغات متعددة منها العربية من الموقع الرئيسي لمنظمة الشفافية العالمية وكذا يمكن الإبحار في نتائج الدراسة.

2. منظمة بيت الحرية

وهي منظمة غير حكومية أمريكية (Freedom House) تأسست عام 1941 لدعم جهود السلام والديمقراطية، ومناجحة الجهود التي تبذلها تلك المنظمة إصدار تقرير سنوي منذ عام 2004 بعنوان "دول في مفترق الطرق وهو مقياس من صفر 7 - ويقاس 4 محاور

- المساءلة والتعبير عن الرأي العام
- الحريات المدنية
- حكم القانون
- محاربة الفساد والشفافية

3. مكتب الاتفاق العالمي

ويصدر مكتب الاتفاق العالمي UN Global Compact الذي تم إنشاؤه في يونيو 2000 بمبادرة من الأمم المتحدة أمام المنتدى الاقتصادي العالمي في ملتقاه يناير - 1999 تقريراً سنوياً عن مكافحة الفساد منذ عام 2004 بعنوان

Business Against Corruption

مؤكدًا على المبدأ العاشر من المبادئ الدولية لحقوق الإنسان والمواطنة، والمتعلق بمكافحة الفساد في قطاع الأعمال تحديداً (وتدور حول مراعاة معايير العمل الدولية والحفاظ على البيئة وغيرها).

المجهود الذي يقوم به هذا المكتب تطوعي ولا يتبع رسمياً لمنظمات أو وكالات الأمم المتحدة الرسمية ولكن بعضها أعضاء فيه ويتم التعاون فيما بينهم لعمل دراسات مختلفة.

4. المنتدى الاقتصادي العالمي

ويقوم المنتدى الاقتصادي العالمي (World Economic Forum) من خلال مبادرة الشراكة لمكافحة الفساد بمشاركة تلك المؤسسات والهيئات (Partnering Against Corruption Initiative) سألقة الذكر في دعم أنشطة مكافحة الفساد مع منظمات المجتمع المدني.

5. مؤسسة النزاهة العالمية

مؤسسة النزاهة العالمية (Global Integrity) مؤسسة مستقلة لا تهدف للربح، بدأ التفكير في تكوينها عام 1999 ثم بدأت بالفعل عام 2001 ولكن أول التقارير الفعلية خرجت للنور عام 2004 وهي تجمع معلومات وتجري دراسات وتنتشر تقارير تختص بالنزاهة وجهود مكافحة الفساد والإدارة الرشيدة على مستوى العالم.

ملحق (2)

بعض الجهود الدولية في محاربة الفساد

- بدأت الجهود الدولية لمكافحة الفساد بعد منتصف التسعينات ومن أمثلتها
- اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية عام 1996، والتي تعد أول محاولة لوضع نظام ضد الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة.
 - اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التي اعتمدها منظمة التعاون الدولي والتنمية عام 1997 وانضمت إليها عدد من الدول غير الأعضاء في المنظمة آنذاك مثل الأرجنتين والبرازيل وتشيلي واستونيا و سلوفينيا وجنوب أفريقيا.
 - اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي عام 1999

الى أن توج ذلك باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في بداية القرن. جاء في مقدمة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تحقيق ثروة شخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضرراً بالغاً بالمؤسسات الديمقراطية وبالاقتصاد ويقوض سيادة القانون. وتدخل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تحت مظلة هيئة الأمم المتحدة، وقد تبنتها الجمعية العامة في أكتوبر عام 2003 ووقعت وصادقت عليها 140 دولة حتى أكتوبر عام 2017 من بينها 14 دولة عربية، وقد تناولت الاتفاقية خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها مما يقوض من مؤسسات الديمقراطية والقيم الأخلاقية والعدالة ويعرض التنمية وسيادة القانون للخطر، بالإضافة إلى تشجيع الفساد على استفحال أشكال أخرى من الجرائم من أهمها الجريمة المنظمة وجرائم غسل الأموال.

كما قامت الأمم المتحدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم (25) في الدورة الخامسة والخمسين باعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة في 15 نوفمبر 2005 م.

وتمثل المعاهدة الأفريقية لمنع ومحاربة الفساد التي تتبع الإتحاد الأفريقي ودخلت حيز التنفيذ في 5 أغسطس 2006 م إطاراً إقليمياً هاما لمكافحة الفساد على مستوى القارة الأفريقية يربط بين الفساد وانتهاك حقوق الإنسان في كافة صورها.

كما جاء مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد نتاجاً للتوصيات التي صدرت عن مجلس وزراء العدل العرب في ختام أعمال دورته العادية الـ 21 في ديسمبر 2005 م، حيث دعا المجلس الدول العربية

إلى التوقيع والتصديق عليها، وأعطى الدول ما بين ثلاثة إلى ستة أشهر لإبداء تعليقاتها ومقترحاتها عليها، وجدير بالذكر أن مجلس وزراء العدل العرب اعتمد الاتفاقية في شهر نوفمبر 2008 م، واعتمدها مجلس وزراء الداخلية العرب في شهر يناير 2009، ودخلت حيز التنفيذ بدءًا من شهر يونيو 2013 م.

لقد تضمنت اتفاقيات مكافحة الفساد، وبالأخص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمعاهدة الأفريقية لمنع ومحاربة الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد معايير وقائية وأخرى عقابية وكذلك آليات للتعاون الدولي، ولكنها تختلف من حيث تفاصيل النصوص ونطاق تطبيقها الجغرافي، وقد

تهدف الاتفاقيات المشار إليها إلى:

- ترويج و تدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ.
- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة القضائية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات.
- تعزيز المساءلة والنزاهة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.
- النص على صون السيادة بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول وحظر أن تقوم دولة بممارسة الولاية القضائية في إقليم دولة أخرى، وهو ما حرصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية.

تضمنت الاتفاقيات نوعين من النصوص، نصوص وقائية وأخرى عقابية.

1. فيما يتعلق بالنصوص الوقائية فقد جاءت مفصلة في اتفاقية الأمم المتحدة عنها في اتفاقية الاتحاد الأفريقي ومشروع الاتفاقية العربية وتعالج هذه النصوص المسائل الآتية:

- سياسات وممارسات محاربة الفساد.
- جهاز أو أجهزة مكافحة الفساد
- مبادئ القطاع العام وإجراءاته.
- ماليات القطاع العام
- النفاذ للمعلومات والتقارير العامة.
- الوعي والتعليم العام.
- مبادئ القطاع الخاص بما في ذلك نظم المحاسبة والمراجعة الحسابية.

2. أما فيما يتعلق با لنصوص العقابية، فقد دعت الاتفاقيات الثلاث الحكومات الوطنية إلى تبني التشريعات اللازمة وغير ذلك من الإجراءات لتجريم الأفعال التي تشكل جرائم الفساد، واختلفت الاتفاقيات الثلاثة في القوة الإلزامية للنصوص المتصلة بالأفعال المجرمة وذلك على النحو التالي:

النص التجريمي	اتفاقية الأمم المتحدة	اتفاقية الاتحاد الأفريقي	الاتفاقية العربية
رشوة الموظفين العموميين الوطنيين	ملزم	ملزم	ملزم
رشوة الموظفين العموميين الأجانب	ملزم	ملزم	ملزم
رشوة الموظفين العاملين بالمنظمات الدولية	ملزم	لم يرد نص عليه	ملزم
رشوة متخذ القرار في القطاع الخاص	اختياري	ملزم	ملزم
الإثراء بلا سبب	اختياري	ملزم	ملزم
الاختلاس الواقع من أشخاص يعملون في القطاع الخاص	اختياري	ملزم	ملزم
استخدام النفوذ من قبل مسئول حكومي للتأثير على اتخاذ قرار متعلق بالتجارة	اختياري	ملزم	ملزم
إعاقة سير العدالة	ملزم	لم يرد نص عليه	ملزم

بالإضافة إلى ما تقدم، فقد تضمنت الاتفاقيات نصوص تجرم أفعال وثيقة الصلة بالفساد أو مرتبطة به مثل :غسل عوائد الفساد، إخفاء أو استمرار الاحتفاظ بعوائد الفساد، مساعدة أو تشجيع الفساد.

كما تطرقت نصوص الاتفاقيات الثلاثة لأوجه التعاون الدولي المتطلب لمكافحة الفساد ومن ضمنها:

- وسائل تسليم المجرمين وحالاته.
- المساعدات القانونية المتبادلة في مجالات التحقيق والاثهام والإجراءات القانونية.
- التعاون في مجال إنفاذ القانون بما في ذلك وسائل إجراء التحقيقات المشتركة بين الدول الأطراف وأساليب التحقيق الخاصة.

كما تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة والمعاهدة الأفريقية نصوصاً خاصة بعدد من المسائل مثل:

- استعادة الأصول.
- المعاونة الفنية (اتفاضة الأمم المتحدة)
- آليات تنفيذ الاتفاقية.
- وضع ضوابط لعمل القطاع الخاص.

تسمح الاتفاقيات الثلاث باتخاذ إجراءات مثل تجميد وحجز ومصادرة الأصول التي تم تحصيلها عن طريق الأفعال المجرمة المنصوص عليها، كما أتاحت اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية التعويض عن الأضرار الناجمة من جراء فعل من أفعال الفساد.

وضعت اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية تنظيمًا متكاملًا بصدد تعقب الأصول الناجمة عن أفعال الفساد وتجميدها ومصادرتها، بل وأشارت إلى أن إعادة الأصول إلى أصحابها الشرعيين هو من المبادئ الرئيسية لهاتين الاتفاقيتين وستلتزم الدول الأطراف بتوفير أوسع لمعايير المساعدة فيما بينها في هذا الشأن.

حرصت اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقية العربية على أفراد نص لحماية الشهود والمبلغين وضحايا جرائم الفساد ولم يرد باتفاقية الاتحاد الأفريقي مثل هذه الحماية.

حظرت الاتفاقيات الثلاثة على أية دولة طرف فيها الامتناع عن تقديم المساعدة القانونية المتبادلة تنفيذًا لأحكام الاتفاقية بحجة السرية المصرفية.

فيما يتعلق بإبداء التحفظات، فقد أجازت معاهدة الاتحاد الإفريقي أثناء توقيع أو تصديق أو الموافقة على الاتفاقية إبداء تحفظات بشأن نصوص معينة بالاتفاقية على ألا تكون تلك التحفظات متعلقة بأهداف الاتفاقية، بينما اقتصررت التحفظات في اتفاقية الأمم المتحدة على باب تسوية المنازعات، فيما حظرت الاتفاقية العربية أن تبدي أي تحفظ ينطوي على مخالفة نصوص الاتفاقية أو الخروج على أهدافها.

ملحق (3)

من الحكومة الإلكترونية الى الحوكمة الإلكترونية

نشأ لفظ الحكومة الإلكترونية عندما بدأ استخدام أدوات وآليات مستعارة من تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات لرفع كفاءة وتسيير مهام الحكومة.

إذا نظرنا إلى مهام الحكومة أمكننا تصنيفها إلى نوعين:

- وظائف رقابية تنظيمية نشأ عنها كافة الخدمات التي تقدم للمواطن وعددها بالمئات بدءاً من صدور وثائق شخصية مثل شهادة ميلاد مروراً بالتراخيص المختلفة مثل السيارات والبناء وانتهاءً بتوثيق الملكية مثل العقود وغيرها.
- مهام اقتصادية اجتماعية تتمحور حول إدارة موارد الدولة لصالح المواطن من خلال توجيه أموال الضرائب لتنفيذ خدمات التعليم والصحة والبنية الأساسية.

في كلا هاتين الوظيفتين من الممكن أن تلعب التكنولوجيات الجديدة دوراً مؤثراً. ففي الخدمات على سبيل المثال يمكن إعفاء المواطن من الانتقال إلى الجهة الحكومية عن طريق تلقى طلب الخدمة من خلال الانترنت ثم إرسالها إلى محل إقامة المواطن، كما يمكن تخفيض عدد "المشاوير" عن طريق ربط الجهات الحكومية ببعضها وإعفاء المواطن من الحصول على مستندات صادرة من جهة حكومية لتقديمها إلى جهة حكومية أخرى، وهو ما له مردود استثماري كبير، مثال: مصر: إذا أعفينا مليون ونصف ولى أمر سنوياً من تقديم شهادة ميلاد أثناء التقدم لإلحاق أبناءهم بالمدارس فهذا تقريباً يساوى توفير مليون يوم عمل في الاقتصاد المصري.

أما في إطار نظم إدارة الموارد فإن تخفيض دورات العمل وميكنة النظم المحاسبية والمخازن والعمل بنظم التدفق لإدارة المشروعات يوفر المليارات التي يمكن استخدامها في بناء المزيد من المدارس والعيادات ومحطات المياه.

البادئ لنا في السنوات الأخيرة أن ذات التكنولوجيات التي أفادت الحكومة في تأدية مهامها ستكون مفيدة لتأصيل الحوكمة في الدول والمؤسسات العامة.
أشهر مبادئ الحوكمة سبعة:

- وجود رؤية للمؤسسة تسعى لتحقيقها ورسالة تبين وسائل الوصول إليها

- كفاءة أداء المهام والتحقق من فاعلية المهام التي تؤدي بالتركيز على المحورى منها
- الشفافية فى الإعلان عن الأنشطة مع توافر الحق فى المعلومة لمن يرغب فى المعرفة
- مشاركة أصحاب الشأن فى اتخاذ القرار وسريان حكم الأغلبية
- القدرة على التنبؤ بالتغيرات التى سوف تحدث مع ضمان الاستقرار لفترات مقبولة
- المساءلة والمحاسبة
- إنفاذ حكم القانون مع التأكد من عدالة التشريع فى الأصل

وغنى عن البيان أن الحكومة الالكترونية يمكن أن تلعب دوراً محورياً وهاماً فى تحقيق العديد من هذه المبادئ السبعة فعلى سبيل المثال فإن المواقع الالكترونية فتحت باباً سهلاً لاستطلاع رأى المواطنين فى الأحياء والمحافظات فى القرارات التى سوف تتخذ محلياً. كما أن ذات المواقع أصبحت أفضل وسيلة لإتاحة المعلومة للمواطن. كما أن نظم خدمة المواطنين الجديدة والتى تتلقى المقترحات والشكاوى والملحوظات سوف تكون أقوى ما أتيح من آليات ليس فقط للمحاسبة ولكن أيضاً للمشاركة. وهنا يجب أن نتوقف أمام آلية جديدة تماماً تستحق أن العناية وهو التطور الطبيعى لإتاحة المعلومة الكترونياً واستقبال آراء المواطنين. قد تبدو لأول وهلة أنها آلية استرشادية ولكن إذا تم العناية بها وتطويرها من حيث عدد المشاركين وكيفية التحقق من جدية مشاركتهم فأنها سوف تتحول يقينا الى آلية تؤخذ بعين الاعتبار وسينتهى بها الحال الى أن تكون آلية ملزمة بالأخص إذا اتاحت من على قنوات سهلة مثل متاحة للكافة مثل التليفون المحمول.

الدول التى ستحظى بالتقدم الأسرع هى الدول التى ستمكن من التغلب على فكرة محاولة استخدام بنية قديمة لاستيعاب آلية جديدة. ولأكون أكثر ايضاحاً سوف أسوق مثالا ذكرته فى محاضرة فى باريس عام 2002 وهو فكرة لماذا تؤخذ القرارات الهامة فى البرلمان؟ وكيف يتم التصويت عليها؟

فى الاطار الديمقراطى يجب أن يؤخذ رأى المواطنين فى القرارات الهامة التى تؤثر على علاقات دولتهم بالغير وكذلك التى تؤثر على حياتهم اليومية. ونظرا لصعوبة اجراء استفتاء اسبوعى نشأت فكرة البرلمان حيث يذهب المواطن الى صندوق الاقتراع ليختار نائبا عنه يعتقد فيما بينه وبين نفسه أن هذا النائب سوف يصوت على ما يعرض عليه من أمور بشكل يتوافق مع ما كان سوف يصوت به المواطن لو عرض عليه هذا الأمر. وفى كثير من الأحيان يكون ذلك صحيحا الا أنه من المؤكد أنه غير صحيح فى كل الأحيان كما أنه قد يحدث سوء فهم أو تدليس وينتهى المواطن بانتخاب نائبا لا يعبر عن أفكاره نهائيا.

والسؤال المطروح حاليا: لماذا أعطى صوتى لغيرى - إذا كان بالإمكان المشاركة بنفسى؟ قد يبدو ذلك حلما معقدا بعيد المنال ولكن مع تطور التليفون المحمول وانتشار سلطات التصديق الالكترونى والتي تتيح التعرف على الهوية دون تزوير من خلال الشبكات سيصبح بمقدور الحكومات والبرلمانات طرح موضوع للتصويت واستقبال آراء المواطنين مباشرة دون وسيط وسيتغير دور البرلمان من جهة تعبر عن رأى المواطن الى جهة تشرح للمواطن وتضع أمامه الخيارات. مرة أخرى أكرر الدول التى سترتقى وستكون فى المقدمة هى الدول الأكثر استعدادا لتقبل أفكارا جديدة غير تقليدية ولكنها فعالة.

أخيرا وليس بآخرا، إذا أخذنا فى الاعتبار أن أسس الحوكمة هى فى حقيقة أمرها م مهد البيئة الصالحة للتنمية والعلاقة بينهما بسيطة. فالمزيد من الشفافية والنزاهة يؤدي إلى المزيد من الاستثمار والذي بدوره يولد المزيد من فرص العمل التى تزيد من رفاهية الأسر كما أن المزيد من الاستثمار يعنى المزيد من الأرباح وهو يؤدي الى المزيد من حصيلة الضرائب (موارد الدولة) بما يتيح المزيد للإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعى والأسر محدودة الدخل.

فى اعتقادى هناك أسباب قوية تدعو للتفاؤل بأن الحوكمة الالكترونية سوف تجد طريقا للتطبيق كما سبقتها الحوكمة الالكترونية وسوف تلعب دورا محوريا فى رفع مؤشرات التنمية.

ملحق (4)

تحليل تأثير التشريع والتنظيم Regulatory Impact Assessment

الخلفية

- تصدر التشريعات والقرارات الرئاسية والوزارية لملاحقة التطور وسد الثغرات الناشئة عن ما استحدثت من تغيرات عالمية ومحلية ومانجم عنها من تداخل والأدوات الجديدة (مثل التكنولوجيا وغيرها).
- كل تشريع أو قرار يستهدف أمرا أو عدة أمور واضحة محددة الا أنه لا مفر من تعرضه للتعامل مع أمور قائمة بالفعل.
- بدأت دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD جهدا لإنشاء آلية تعرف بتحليل تأثيرات وتبعات التشريع والتنظيم

الهدف:

- استشراق تأثير القوانين والقرارات المقترحة وتداخلها مع التشريعات والنظم القائمة بالفعل تحليل المتأثرين بالقرار والتأكد من النماذج المالية والاقتصادية والاجتماعية التي تحكم الاطار التنفيذي.
- القاعدة التي ينطلق منها هذا البرنامج هي وجود حصر كامل لكل التشريعات والقرارات مفهومة تساعد في المرحلة الأولى على لفت نظر الباحث.

المشاهدة

اجراء مثل هذه التحليلات من الممكن أن يتلافى وقوع بعض الخلافات القانونية (مثل ما حدث بشأن عقد مدينتي) أو توابع التطبيق الفعلي

مثال: مصر لديها بالفعل قاعدة بيانات بجودة لا بأس بها يمكن الاعتماد عليها:

- قاعدة بيانات القوانين والقرارات الرئاسية والوزارية المنشورة بالجريدة الرسمية والتي ترعاها شركة لادس

- قاعدة بيانات ما قامت بجمعة المبادرة المصرية ERRADA

طريقة العمل

- عند صدور أى قرار أو تشريع جديد يعد قائمة بكل الكلمات الدالة لكل مادة من مواده.
 - يتم ادخال ذلك على قاعدة البيانات من خلال برنامج مخصص والذي يقوم بعمل بحث من نوع خاص يعرف بالتنقيب data mining يتم بمقتضاه تقصى واكتشاف كل المواد فى كل القرارات والتشريعات التى تتعلق بذات الموضوع ومدى ارتباطها.
 - يقوم الباحثون ببحث هذه النتائج ودراسة توافقها وتعارضها.
 - فى ذات الوقت وعلى التوازي تبحث مجموعة أخرى من الباحثين الآثار الاجتماعية والاقتصادية للتشريع من خلال نماذج محاكاة وبحوث ميدانية وغيرها من الأدوات التى اصبحت متاحة بشكل يتيح دقة لا بأس بها.
- هذا ويمكن الاستفادة من حضور خبرات منظمة OECD للحصول على المزيد من المعونة الاستشارية.

اسلوب التنفيذ

انشاء وحدة لدراسة تأثير التشريعات والتنظيم بمجلس الوزراء ويكون ذلك عن طريق:
اصدار قرار يوجب ايداع (ارسال) نسخة من كافة القرارات الوزارية التنظيمية / اللائحية (وهى القرارات ذات التأثير التنظيمى وهى لا تشمل قرارات الترقية والسفر وتشكيل لجان البت ...) مع قائمة من الكلمات الدالة الى هذه الوحدة لضمان استكمال قاعدة البيانات حيث أن ما تقوم لادس بجمعه واضافته هو ما ينشر بالجريدة الرسمية وهو للأسف لا يشمل كافة القرارات الوزارية والكتب الدورية والتعليمات

يبدأ عمل الوحدة على مرحلتين:

المرحلة الأولى: الدراسات الاختيارية والبعدية

يتم الاستعانة بالوحدة من قبل من يرغب من الوزراء عند اصدار قرار أو اعداد تشريع.
تقوم الوحدة بدراسة ما يتم اصداره من تشريعات أو قرارات وترفع تقريراً الى مجلس الوزراء فى حالة وجود مشاهدات تستدعى اتخاذ أى اجراء.

المرحلة الثانية

بعد أن تكتسب الوحدة الخبرة والسرعة اللازمة يمكن فى وقت لاحق أن تصبح دراسة القرارات التى سوف تصدر الزامية قبل صدورها.

ملحق (5)

اشكالية آليات تلقي وبحث الشكاوى بالحكومة

تتركز آليات تلقي الشكاوى بالحكومة في 3 قنوات أساسية:

1. مكاتب خدمة المواطنين بالجهات
2. مكتب شكاوى مجلس الوزراء
3. مركز اتصالات الحكومة

أما دورة عمل بحث الشكاوى فلا تعدو على كونها إرسال الشكاوى الى الموظف المسئول (لو كانت الشكاوى مقدمة من خلال ذات الجهة) أو الى الجهة المسئولة (لو كانت الشكاوى مقدمة من خلال مكتب مجلس الوزراء أو مركز الاتصال) والتي بدورها تحيلها الى ذات الإدارة أو الموظف المشكو منه.

مكاتب خدمة المواطنين:

تجدر الإشارة إلى أن الوعي بأهمية إيجاد وتفعيل حلقة التواصل بين الجهاز الإداري والمواطن في دول العالم المختلفة بدأ منذ الاربعينيات قبل الحديث عن التوجهات الإدارية الحديثة في العالم، وصدر قرارات في دول متعددة بتنظيم مكاتب خدمة المواطنين ليصبح نطاق اختصاصها كافة الوزارات والمصالح والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية والمحلية والمحافظات وسائر وحدات الإدارة المحلية والمجالس والأجهزة المركزية أو التي لها موازنة خاصة، حيث تتلقى شكاوي واستفسارات ومطالب المواطنين وبحثها وإحالتها للمسئولين مع متابعه الوصول لحلول والرد على المواطنين بالنتيجة سلباً أو إيجاباً.

ونتيجة لوجود مكاتب خدمات المواطنين في كل وحدات الجهاز الإداري للدولة مع اختلاف مسمياتها، ونظراً لكونها تجسيدا واقعياً للعلاقة بين المواطن والجهاز الإداري الذي يتعامل معه، وحرصاً على تخفيف المعاناة عن المواطن فيما يواجه من مشاكل وتعقيدات، يطرح التطبيق العملي ضرورة تطوير مكاتب خدمة المواطنين وتفعيلها من خلال آلية منظمة تشمل كافة أجهزة الدولة بحيث تعمل بنظام الشباك الواحد ويتم ربطها بشبكة معلومات بتلك الأجهزة لتوفير قاعدة بيانات لكافة الشكاوي وأسلوب بحثها وكيفية الرد عليها بهدف التيسير على المواطن في الحصول علي الخدمة وتوصيلها إلى المناطق النائية، إضافة إلي تخفيف الضغط على الأجهزة الرقابية وتحقيق الشفافية في المعاملات الحكومية، وتوفير وقت وجهد المواطن.

تستند رؤية تطوير مكاتب خدمات المواطنين على الدعائم التالية:

- توحيد سير المعاملات والوثائق اللازمة لتنفيذ الخدمة.
- تطوير البنية التحتية للمعلومات والاتصالات في الدولة وتزويدها بأدوات العمل المتطورة.
- المتابعة مع المواطنين وإخطارهم بالنتيجة سلباً أو إيجاباً.
- التنسيق بين الجهات ذات العلاقة بما يخص الطلبات الواردة لتذليل الصعوبات التي تواجهها، خاصة وأنه لا يوجد دورات عمل واضحة فيما يتعلق بالشكاوى التي تختص أكثر من جهة بالنظر فيها.
- إعداد دليل مبسط بأسماء الإدارات المختلفة واختصاصاتها وكيفية أدائها لعملها والشروط والأوراق اللازمة لطلب الخدمات التي تقوم عليها وأماكنها والمدة اللازمة لتقديمها.
- وضع مؤشرات لقياس مستوى الأداء في الخدمات العامة وتقديم المقترحات لتحسين تطوير الخدمات وتبسيط إجراءاتها.

مركز اتصالات الحكومة

يجب إلقاء الضوء على منظومة تلقي الشكاوى من خلال مركز اتصال الحكومة (رقم موحد يتنقل به المواطن)، الذي يعتبر أحد قنوات الاتصال الجديدة بين المواطن والجهاز الإداري للدولة، حيث يتيح للمواطن الاستعلام عن معلومة أو إجراء خدمة أو التقدم بشكاوى من وحدة إدارية أو خدمة لم يحصل عليها بالأسلوب الأمثل، وقد تم تدريب القائمين بالعمل فيه لتسجيل الشكاوي أو الاستفسارات وإعادة الرد عليها بعد الانتهاء من بحث الشكاوى، والرد عليها في الحال إذا توافرت المعلومة.

الإشكالية

تعمل هذه المكاتب ومراكز الاتصال مثل ساعي البريد فتقوم بتوصيل الشكاوى لذات المشكو في حقه فيصبح الخصم والحكم.

ملحق (6)

إنشاء نظام للأمبودسمان (ديوان المظالم) (المفوض العام للدفاع عن حقوق المواطنين)

يعنى هذا الملحق بمناقشة آليات تقديم الشكوى المتوفرة للمواطنين مع التركيز على وضع آليات جديدة لتلافي الاشكاليات الآتية:

1. أن تكون الجهة المشكو في حقها الخصم والحكم (تبحث الشكوى المقدمة ضدها ويكون البت فيها نهائياً ولا يعطى للشاكي آلية أخرى ايسر قبل اللجوء للتقاضى).
2. أنه ليس بالضرورة أن الشكوى تتضمن مخالفة قانونية.
3. أن الشكوى وإن بدت فردية قد تكون في حقيقة أمرها جماعية.
4. أن الشكوى وإن بدت ليس لها أحقية الا أنه ونتيجة لتغير الظروف وتطور الأوضاع قد يكون المطلوب إعادة النظر في التشريع من حيث مواكبته للتغيرات الحادثة أو مناقشة عدالة التشريع في المقام الأول أو حتى امكانية / استحالة تطبيقه في المقام الأول.

مقدمة

تكفل كل الدساتير حق التظلم وتقديم الشكوى أو حق مخاطبة السلطات العامة باعتبار أنه من الحريات العامة، كما أن ثقافة الاستماع والاستجابة لاهتمامات المواطن أصبحت من أولويات الإدارة الرشيدة فإعلاء سيادة القانون وتعزيز الشفافية والاستجابة والمشاركة والإنصاف والفعالية والكفاءة والمساءلة هي من محددات صنع سياسات عامة تساهم في الحد من ومكافحة الفساد.

إن آليات تقديم الشكوى تلعب دوراً هاماً في تعزيز قدرات الدولة في الرقابة والتقييم والمساءلة والمحاسبة، لذا تتعدد وتتوسع الجهات المعنية التي يمكن أن يلجأ لها المواطن للشكوى أو الإبلاغ عن وقائع فساد.

مثال:

في مصر يوجد حوالي 29 جهة وآلية للرقابة والتنظيم والتحرى واستقبال الشكاوى (أنظر جدول 1) والتي تتميز بها عن غيرها من الأنظمة الدولية والإقليمية، غير أن هذا التعدد في الجهات الرسمية وإن كان مفيداً لكشف وملاحقة الفساد حيث يضمن أن ما قد تغفله إحدى الجهات أو لا تستطيع كشفه

وملاحظته قد يقع في خبرات الجهة الأخرى، إلا أنه في حالة شكاوى المواطنين قد يؤدي إلى ازدواجية الجهود وإهدار الموارد المالية والوقت نظراً لأن المواطن يرسل شكواه إلى أكثر من جهة إما بسبب عدم إلمامه بالمهام والأدوار المحددة لتلك الجهات أو لرفع نسبة الثقة لديه في أن شكواه ستكون محل نظر أكبر عدد من الجهات ومن ثم أكبر عدد من المسؤولين. وفي نهاية الأمر ونظراً لعدم تخصص بعض الجهات المقدم إليها الشكاوى فإنها في النهاية يتم إرسالها إلى الجهة المشكو في حقها لنعود إلى اشكالية الخصم والحكم.

وفي مجال حق الشكوي نطرح فكرة نظام (الأمبودسمان) كآلية لتلقي وبحث شكاوى المواطنين كما يضطلع بتمثيل مصالح المواطنين لدى الإدارة: هو مسئول رسمي يتم تعيينه بواسطة رئيس الدولة (أو رئيس الوزراء) أو البرلمان ويعمل على تمثيل مصالح المواطنين لدى الإدارة وحمايتهم من التعسف وسوء استخدام السلطة والانحراف بها عن طريق التحقيق في الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين والتدقيق في الإجراءات وطلب الإيضاحات والتفسيرات حول تعطل خدمات المواطنين أو عدم تقديمها وفي كل الأحوال فإن الأمبودسمان لا يملك السلطات فيما يتعلق ببدء إجراءات قانونية أو توجيه اتهام بصدد شكاوى مقدمة إليه.

ويوجد نوعان من الأمبودسمان:

- النوع الأول: الأمبودسمان البرلماني ويمثله النموذج الإسكندريافي
- النوع الثاني: الأمبودسمان الحكومي ويمثله النموذج اللاتيني

وقد انتشر نظام الأمبودسمان في العديد من دول العالم ولكن مع الاختلاف في المسؤولية السياسية وحدود الاختصاصات (الرقابة والشكوى والتوفيق والوساطة والتقريب بين المواطن والإدارة). ومدى تطور النظام السياسي والإداري لكل دولة.

وعلى جميع الأوضاع هو نظام غير قضائي للتظلم، ويمكن للأفراد الاتصال به في أية مرحلة من مراحل المشكلة أو النزاع للمساعدة في أي مشكلة خارج القنوات الرسمية، والهدف من هذا الإجراء هو التوفيق من خلال السعي إلى حلول مقبولة عن طريق وسائل غير قضائية، كما أن الغرض من هذا الإجراء غير الرسمي تعزيز وخلق بيئة عمل متناسقة ومنتجة مما يساهم في زيادة الكفاءة التشغيلية والتنظيمية، ويختلف المنصب هذا عن المناصب الرسمية الأخرى، فهو يشغل منصب شرفي ولا يمكن

عزله كما لا يمكن التنازل عنه للآخرين، وهي ميزة ضرورية للحفاظ على الإجراءات التي تسهل على الناس تقديم شكاوهم والحصول على حل لمشاكلهم في كنف السرية دون التعرض لخطر الانتقام.

وتتاح خدمات الامبودسمان لكل المواطنين كما تتاح للموظفين الدائمين وأصحاب العقود في مكان العمل والموظفين السابقين في العادة خلال فترة سنة واحدة بعد انتهاء الخدمة أو نهاية العقد المبرم بينهما، ولا يجوز أن يتعرض أي شخص له مظلمة عند الامبودسمان أو يقوم بإيصال معلومة أو بيان إلى علم الامبودسمان لأعمال انتقامية بسبب هذا تقدمه بالمظلمة أو توصيل المعلومة.

اختصاصات الامبودسمان وآليات عمله

- يستمع إلى الشكاوى المرفوعة إليه من أفراد المجتمع مع مراعاة المساواة بينهم ويساعد على وضع مجموعة من الخيارات لتسويتها.
- يهتم بجميع الاتصالات الواردة إليه من المواطنين، ويراعي عدم ذكر أسماءهم، ولا يكون ذكر اسم الشاكي أو رافع المظلمة ملزماً في أية إجراءات رسمية حماية له.
- يراعي السرية والنزاهة في جميع التعاملات، ويعمل على إيجاد حل مقبول لجميع الأطراف.
- يساعد المواطنين على حل مشاكلهم من خلال توضيح حقوقهم أو تقديم معلومات ذات صلة تكون مفيدة بالنسبة لهم.
- يكون له الحق في التحقق والتحقيق في المظالم، من خلال إجراء مناقشات مع الموظفين ورؤسائهم المباشرين والأعلى وغيرهم من كبار المديرين، وهو الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى حل سريع للمشكلة أو المظلمة، كما يقوم الامبودسمان بالتوسط/ الوساطة، وهي العملية التي قد تتطلب ما يطلق عليه "الدبلوماسية المكوكية".
- في حال عدم تمكن المفوض العام من إيجاد حل عن طريق الوساطة، فعليه توفير معلومات للمواطن حول كيفية المضي قدماً في الوسائل القانونية لحل المشكلة.
- له اقامة الدعوي أمام المحاكم لمختصة ضد من ارتكبوا أعمالاً مخالفة للقانون، بسبب التحيز أو المحسوبية أو أي سبب آخر أو اهلوا في تأدية واجباتهم علي النحو المطلوب.

وكانت قد جرت العادة خلال القرن التاسع عشر علي ألا يلتفت مكتب الامبودسمان للشكاوي والموضوعات التي تنشر بالصحف علي اعتبار أنها شكاوي مجهولة، ولكن الصحافة أصبحت اليوم من مصادر عمل الامبودسمان إذا تبين له وقرر أن بعض هه الصحف دأب على المصادقية.

ويملك الامبودسمان سلطة الاطلاع علي جميع الوثائق والسجلات حتي السرية منها، حتي لو كانت اشربة التسجيل التي تستعملها الشرطة عند التحقيق وعليه إعداد تقرير مفصل عن كل حالة تبين أساس القرار الذي يصدر عادة قبل مضي 90 يوماً، وإذا ما تبين له وجود خطأ في تطبيق القانون، أو سوء استعمال للسلطة، أو أن القرارات كانت مجافية لروح العدالة ولضمان الحريات، فإن له رفع الدعوي أمام المحاكم المختصة لتفصل في الموضوع، ذلك أنه لا يملك سلطة إلغاء أو تعديل القرار الإداري وإن كان يملك دعوة الموظف وحته علي تغيير قراره وهو بذلك ليس جهة قضائية كما أنه ليس جزءاً من السلطة التنفيذية.

وفي غالبية الحالات يكتفي الامبودسمان إما بالإنذار أو بالتبنيي بعدم التكرار، كما أنه أحياناً يوصي بتعويض من لحقهم ضرر من القرار .

وتشير الشواهد في الدول المتقدمة ألي أن جهة الإدارة تعدل عن قرارها أو تعدله أو تبدأ في التفاوض عندما يبدأ يقرر الامبودسمان بدأ التحقيق لأن ذلك اشارة لها الي جديية ما قد توصل اليه من شواهد. وقد كان من نتيجة اختلاف ظروف ونظم الدول التي أخذت بالنظام أن الصورة التقليدية للامبودسمان، الذي به يعتبر الامبودسمان منصبا ينشئه الدستور، يتلقي ويتحري ويقدم تقريراً عن الشكاوي التي يرسلها له الأفراد عن تعسف الجهاز البيروقراطي، لم تصبح هي الصورة الوحيدة لهذا النظام. كما ساعدت عدة عوامل اجتماعية وثقافية علي نجاح هذا النظام في الدول المتعددة، ومن هذه العوامل:

- إنه جاء نتيجة لصراعات أظهرت الحاجة إليه، فأحسن تقبله وأحسن استعماله.
- ان الأفراد لا يبالغون في الالتجاء الي الشكوي في مثل هذه الدول وانما معظم الشكاوي تستحق الانتباه.
- الشفافية، فالمواطن له حرية تقصي الحقائق والبحث في ملفات الجهاز الإداري بنفسه، كي يطمئن علي سلامة القرار .
- عدم إساءة الأفراد لحقهم في الاطلاع علي الملفات وعلايتها.
- عدم إحجام الامبودسمان عن محاسبة أي فرد مهما ارتقت مكانته (مثال من الحالات المعروفة عن أول امبودسمان بالسويد أنه لم يتردد عن دخول القصر الملكي ليزور ضابطاً أسر في ثكنات الحرس، بناء علي أوامر ولي العهد).
- اهتمام الامبودسمان بكل حالة تصله، ودراسة أي شكوي مهما قلت درجة خطورتها، (مثال من الحالات المشهورة التي بحثها رسالة وصلته من طالب يشكو من أن مدرسته انقصت درجته العلمية بسبب مقال نشره في جريدة المدرسة، وعندما تبين أن هذا يناقض دستور حرية الصحافة الذي يقدسه أهل السويد، تدخل المفوض لرفع الغبن عن الطالب).

كل هذه الحقائق أدت الي تمتع الامبودسمان بدرجة عالية من احترام المواطنين، وثقتهم، ومعاونة الجهاز الاداري، مما يسهل عليه أداء مهمته.

هذا وإن كان هناك فروق معينة بين نظام الأمبودسمان والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من ناحية الإنشاء والاختصاص، إلا أنه من الناحية العملية أصبح التقارب بينهما كبيراً، بحيث يعتبر، حسب المعايير الدولية، ضمن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، خاصة أن تقويم المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لا يقوم علي الاسم أو الشكل، إنما علي الأداء، ويرتبط بتوافر مقومات النجاح.

مدونة قواعد سلوك الأمبودسمان

- الأمبودسمان، بوصفه محايداً، مسئول عن الحفاظ على السرية التامة فيما يتعلق بالمسائل التي تُحال إليه، والاستثناء الوحيد عن هذه القاعدة هو حينما يبدو أن هناك تهديداً وشيكاً أو ضرر جسيم قد يلحق بالموظف.
- يجب أن يتخذ كافة الخطوات المعقولة لحماية كافة السجلات والملفات المتعلقة بالمناقشات التي تدور بينه وبين الشاكين، كما يخضع جميع العاملين في إدارته للتفتيش والمساءلة من قبله.
- لا ينبغي أن يشهد أمام أية سلطة قضائية أو رسمية حول المشكلات التي تحال إليه.
- عند تقديم توصيات، يكون مسئولاً عن اتخاذ إجراءات منصفة لجميع الأطراف.

معايير الممارسة

- مهمة الأمبودسمان التنظيمية هي توفير السرية ومراعاة الحيادية وتوضيح الإجراءات غير الرسمية مما يسهل عملية اتخاذ قرارات عادلة ومنصفة.
- يعتبر مكتب الأمبودسمان بالنسبة للشاكي بمثابة مصدر المعلومات والموارد والاتصالات وتدقيق البيانات، أي القناة المرجعية، والمستشار والخبير في مجال تسوية المنازعات.
- الأمبودسمان لا يتخذ قرارات ملزمة، وليس له ولاية في الفصل في القضايا والسياسات للجهة المشكو في حقها.
- يساعد في تطوير مجموعة واسعة من الخيارات المسؤولة لحل المشاكل وتسهيل المناقشة، فضلاً عن تحديد أفضل الخيارات، ومساعدة الناس على تطوير طرق جديدة لحل المشاكل.
- قد يقبل الأمبودسمان طلب إجراء تحقيق رسمي، وينبغي أن يكون ذلك بمذكرة خاصة بملف معين، ويعتبر هذا العمل استثناء لدور الأمبودسمان.

المبادئ الاسترشادية

يسترشد الأمبودسمان في ضمان نجاحه في أداء عمله بالمبادئ التالية:

- **الاستقلال**، يعمل بصورة مستقلة عن جميع الجهات والأجهزة الرسمية وغير الرسمية، ومن ثم يتجنب الأمبودسمان تضارب المصالح وأي شكل من أشكال السيطرة الخارجية، لذلك هو مستقل عن السلطة التنفيذية، وله حرية الانتقاد دون خوف من أنه سيتم إلغاء دوره أو مكنته أو تقييد عمله.
- **الموضوعية**، الأمبودسمان يدرس الشكاوى ويجري التحقيقات بموضوعية.
- **السرية**، الأمبودسمان يتعامل مع جميع المسائل التي تعرض عليه، وله أن يتخذ أي إجراء بناء على الشكاوى المقدمة دون إذن خطي أو شفهي من صاحب الشكاوى، كما يتمتع الأمبودسمان بالحصانة من جراء أي طلب من أي مستوى من مستويات الجهة بالكشف عن أية معلومات أو وثائق تتعلق بصاحب شكاوى.
- **الحصانة غير القضائية**، الأمبودسمان يُحمى من أي التزام بالشهادة في أي دعوى رسمية من لجان التأديب، أو مجالس الطعون المشتركة أو المحاكم الإدارية، ورغم ذلك فإن آراء الأمبودسمان تظل متاحة لمستشاري الموظفين في أي وقت خلال الدعاوى الرسمية.
- **العدالة**، عمل الأمبودسمان يكون انطلاقاً من الحرص على الالتزام بالعدل والإنصاف، ويسترشد في عمله بالنظام الأساسي للموظفين والنظام الإداري لهم، وكذلك "لجان الخدمة المدنية الدولية ومعايير ومدونات سلوك العاملين في الخدمة المدنية الدولية".

انتشار نظام الأمبودسمان:

رغم تواجد أجهزة رقابية في العديد من دول العالم سواء أن كانت رسمية أو غير رسمية، فقد انتشر العمل بنظام الأمبودسمان أو الأمبودسمان في عدد كبير من دول العالم ناهز الـ 130 دولة، ونتيجة لهذا الانتشار ورغبة في زيادة كفاءة عمل تلك الأنظمة وتبادل المعلومات والاستفادة من تجاربها وخبراتها تم إنشاء كيانات تضم الدول التي تطبق نظام الأمبودسمان لتبادل الخبرات وتعزيز العمل من أجل نشر نظام الأمبودسمان ومنها:

1. الشبكة الإقليمية لمؤسسات الأمبودسمان العربية

أنشئت الشبكة الإقليمية لمؤسسات الأمبودسمان العربية بهدف ربط مكاتب الأمبودسمان أو مكاتب ولجان الشكاوى في منظمات حقوق الإنسان في الدول العربية لتكون أداة وآلية لتبادل المعلومات والخبرات ولرفع مستوى الوعي بموضوعات حقوق الإنسان بشكل عام والموضوعات المتعلقة بالمرأة

بشكل خاص بما يتيح تحسين أوضاع حقوق الإنسان في المنطقة، ويشارك في الشبكة كل من مصر وسوريا ولبنان والبحرين والأردن وقطر والمغرب وفلسطين.

2. جمعية الأمبودسمان المتوسطيين

تهدف جمعية الأمبودسمان المتوسطيين إلى توثيق أواصر التواصل والتعاون بين مؤسسات الوساطة في حوض البحر الأبيض المتوسط وتشجيع قيام هذه المؤسسات في البلدان التي لا تتوفر على مثلها، وتضم الجمعية مؤسسات من دول الشمال وأخرى من دول الجنوب.

3. المنظمة الإفريقية للوسطاء وجهاز التفتيش والموقفين الإداريين

تتمثل أهداف المنظمة في تشجيع إنشاء وتطوير ورفع كفاءة مؤسسات التوفيق والوساطة الإفريقية وتبادل المعلومات والتدريب وتعزيز العمل لتأكيد حقوق الإنسان والعدالة ودعم حرية واستقلالية منظماتها في البلدان الإفريقية، وتضم المنظمة 40 دولة إفريقية.

هل هناك احتياج لإنشاء نظام للامبودسمان؟

يرى البعض ان إنشاء عدة مجالس مستقلة تعمل في هذا المجال بتنوعه في مجالات حقوق الإنسان، المرأة، الطفولة والأمومة وأن تلك المجالس المستقلة تمارس عملها بفاعلية في تلقي الشكاوى، كما أن الدول التي بها أجهزة رقابية بالفعل مثل الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية في المعتاد تبدي تحفظها على الفكرة لعدم وضوح الفارق حول نطاق عمل الأمبودسمان واختلافه عن هذه الأجهزة. وقد يكون من المفيد تكرار الاحتياج الى الآتي بغض النظر عن المسمى:

- استقبال شكاوى المواطنين وتصنيفها من المنيع وتوجيهها للجهات الرقابية المعنية، (حاليا: يتوجه المواطن بشكواه إلى كل الجهات الرقابية والى مكاتب خدمة المواطنين بالوزارات المعنية).
- الإنصات للمواطن ودراسة تلك الشكاوى لتحديد مدى جديتها من حيث التأكد من توافر المستندات الداعمة التي تثبت حق الشاكي في تقديم شكوته.
- إمداد المواطن بمعلومات حول حقوقه وواجباته في نطاق الشكاوى المقدمة من قبله، خاصة إذا كان المواطن ليس له أحقية في رفع شكواه نتيجة عدم إلمامه ببعض اللوائح الإدارية والقوانين.
- استنباط حلول من الواقع ومن الخبرات المتواترة لحل شكاوى المواطن إن أمكن دون تصعيدها.
- الحد من الخصومة بين المواطن والإدارة، ومن ثم تقليل فرص اللجوء للقضاء.

**جدول (1): مثال: الجهات القضائية والرقابية والتنظيمية وجهات التحري
وجهاً تلقي الشكاوى ومتابعتها في مصر**

أمثلة	الكيان
أولاً: الجهات القضائية	
قانون العقوبات - الكتاب الثاني - الجرائم المضرة بالأموال العامة.	1. النيابة العامة ونيابة الأموال العامة
القانون رقم 95 لسنة 1980.	2. جهاز الكسب غير المشروع
القانون 117 لسنة 1958.	3. هيئة النيابة الإدارية
ثانياً: الجهات الرقابية	
القانون رقم 144 لسنة 1988.	4. الجهاز المركزي للمحاسبات
القانون 54 لسنة 1964.	5. هيئة الرقابة الإدارية
القانون رقم 8 لسنة 2002 المعدل بالقانون رقم 78 لسنة 2003.	6. وحدة غسيل الأموال
القانون رقم 89 لسنة 1998 بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات - قرار رئيس الجمهورية 2126 لسنة 1971.	7. هيئة الخدمات الحكومية
قانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية - قانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة.	8. التفتيش المالي والإداري بوزارة المالية
القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية.	9. المراقب المالي لوزارة المالية
ثالثاً: الجهات التنظيمية	
قرار رئيس الجمهورية رقم 64 لسنة 2004	10. البنك المركزي
	11. هيئة الرقابة المالية
القانون رقم 3 لسنة 2005.	12. جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية
القانون 67 لسنة 2006 بإصدار قانون حماية	13. جهاز حماية المستهلك

أد - 2018/4/7 - النسخة 1.0 - 49/36
درجة السرية: تداول داخلي - ليس للنشر

معهد مدينة المعرفة للقيادة و الريادة للتدريب
يوم تدريبي - الحوكمة - الشفافية والنزاهة

ملاحظات :

أمثلة	الكىان
المستهلك.	
القانون 19 لسنة 1998.	14. جهاز تنظيم الاتصالات
	15. جهاز تنظيم مرفق الكهرباء
الرقابة الصحية - المواصفات القياسية - تسجيل الدواء.	16. آليات وزارة الصحة
المواصفات القياسية - الرقابة الصناعية - الغش التجارى.	17. آليات وزارة التجارة والصناعة
جهاز التفتيش الفنى على أعمال البناء.	18. آليات وزارة الإسكان
رابعاً: جهات التحرى	
القانون رقم 61 لسنة 1964 لهيئة الشرطة.	19. مباحث الأموال العامة
القانون رقم 54 لسنة 1964	هيئة الرقابة الإدارية (أنظر رقم 5)
القانون رقم 100 لسنة 1971 وتعديلاته.	20. المخابرات العامة
خامساً: جهات حكومية لتلقى الشكاوى ومتابعتها	
	21. مكاتب خدمة المواطنين
	22. مكتب شكاوى مجلس الوزراء
سادساً: جهات مستقلة لتلقى الشكاوى ومتابعتها	
القانون رقم 94 لسنة 2003	23. المجلس القومى لحقوق الإنسان
	24. المجلس القومى للمرأة
	25. المجلس القومى للأمومة والطفولة
سابعاً: الرقابة البرلمانية والشعبية	
	26. مجلسى الشعب والشورى
القانون رقم 43 لسنة 1979 للإدارة المحلية.	27. المجالس المحلية
الجمعيات الأهلية.	28. المجتمع المدنى
	29. الأحزاب

أء - 2018/4/7 - النسخة 1.0 - 49/37
 درجة السرية: ءاؤل ءاىلى - لىس للنشر

معهد مءىنة المعرفة للقيادة و الر ياءة للءءرب
 يوم ءءربى - الءكومة - الشفافىة والنزاهة

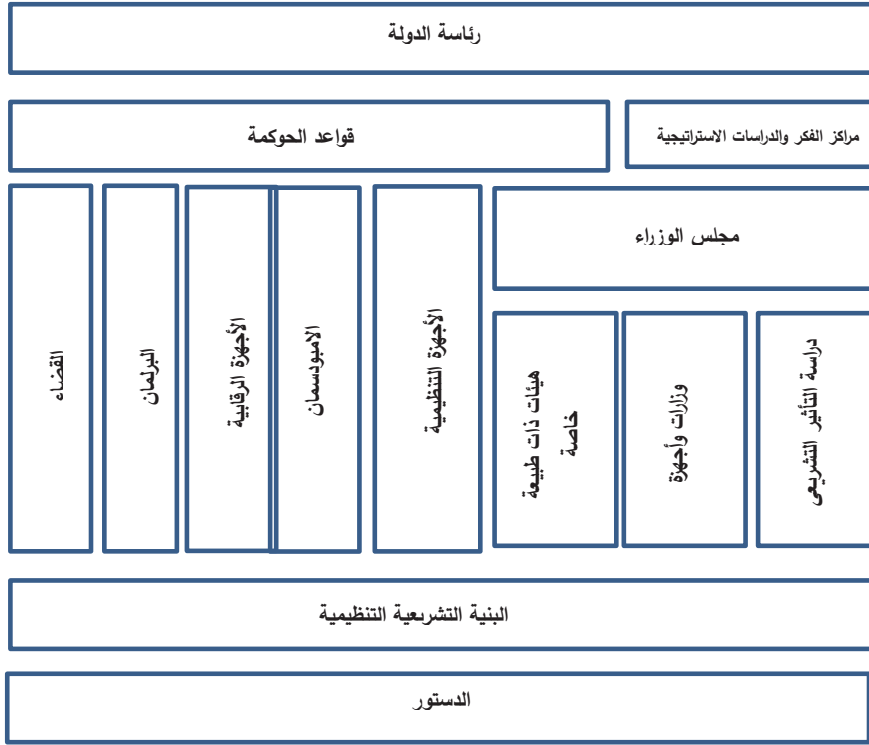
ملاحظات :

ملحق (7)

نحو منظومة متكاملة لإدارة الدولة

الهيكل المقترح





الهيكل المقترح يتكون من عدة وحدات بنائية تتراكم مع بعضها أهمها:

البنية التشريعية والتنظيمية

وتشمل استكمال

البنية التشريعية (قوانين تنظيم الإفصاح وتبادل البيانات - قوانين التعاقدات - ...)

وضع بنية تنظيمية (الالتزام بتبادل البيانات - الالتزام بالموصفات القياسية - ...)

قيادة واضحة لشبكة المديرين التنفيذيين للمعلومات (CIO)

خطة استراتيجية للمعلوماتية Information Strategy Plan ISP

وضع نماذج جديدة للعمل والشراكة

قياس والارتقاء بمؤشر التهيئة التكنولوجية

منظومة متابعة المشروعات

البنية الأساسية

وتشمل استكمال

وثائق المواصفات القياسية

سلطة التصديق الإلكتروني

وسائل السداد الإلكتروني

...

استكمال وربط قواعد البيانات القومية

الرقم القومي - التعليم - الضرائب - الجمارك - المنشآت الاقتصادية - السجل العقاري -

...

نظم إدارة موارد الدولة

المشتريات - المخازن - الشؤون المالية - الأجور - الموارد البشرية - ...

الخدمات

تعدد قنوات تقديم الخدمة (شباك - انترنت - مركز خدمة - مركز اتصال - تليفون محمول -

(...)

خدمات متكاملة للمستثمرين

نموذج لخدمات الدفع بدلا من الشد

خدمات قطاعية: المحليات - التأمينات - المرور - المحاكم - الاستثمار - الضرائب -

الجمارك - الكهرباء - الصحة - العمل - الزراعة - ...

سياسات تطوير الجهاز الإداري

في نهاية المطاف فإن الجهاز الإداري سيعهد اليه بتنفيذ أى خطة استثمارية والتنسيق الكامل لها. ومن ثم فإنه دون الاتفاق على السياسات العامة سيبقى الوضع على ما هو عليه مهما حاولنا تغيير

المقترح أن تتبنى الحكومة مجموعة من السياسات على 3 مستويات:
 مستوى الدولة - مستوى الوحدات الإدارية - مستوى الوظيفة (الموارد البشرية)

يمكن تلخيص أهم 23 مبدأً في الجدول الآتي:

على مستوى الوظيفة	على مستوى الوحدات الإدارية	على مستوى إدارة الدولة
التحول الى آليات نظم إدارة الموارد البشرية	تقليص عدد الوحدات الإدارية.	إعادة تعريف دور الحكومة.
التركيز على خلق جيل من القيادات يحقق التغيير.	التحول إلى العمل بنظام الهياكل الديناميكية.	اتخاذ الحوكمة الرشيدة أساساً لنظام العمل.
التقسيم القطاعي للوظائف	إدخال نظم الإدارة الحديثة.	تفعيل مشاركة وتعظيم دور المجتمع المدني.
تطوير المنظومة التشريعية للوظيفة العامة.	اعتماد آليات مطوره لإدارة المال العام	التوجه نحو اللامركزية وتفعيل دور المحليات
تحقيق الرضاء المالي والنفسى للموظف	خلق نماذج استثمارية جديدة للتعاقد.	التركيز على المهام المحورية وشراء الخدمات.
مراجعة نظم المساءلة والمحاسبة.	تبسيط دورات العمل لرفع كفاءة تنفيذ المعاملات.	اجتذاب الاقتصاد غير الرسمى.
	إتاحة الخدمات من قنوات جديدة.	
	المزيد من آليات تحقيق النزاهة.	
	نشر نظم إدارة علاقات المواطنين.	
	مساندة آليات العدالة الناجزة.	
	استكمال وربط قواعد البيانات القومية.	

فيما يلي سنقوم بإلقاء الضوء على كل منها

أولاً: على مستوى إدارة الدولة

1. إعادة تعريف دور الحكومة

أ. الفصل في المهام بين: واضع السياسة والإستراتيجية (الحكومة المركزية) والمنفذ (المحليات).

ب. التركيز على الدور الرقابي والتنظيمي وفتح المجال لمشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في التنفيذ.

تشير التجارب الناجحة للدول الأخرى كما تحتم التعقيدات الاقتصادية العالمية ان تتفرغ الحكومات المركزية الى مهمتين أساسيتين هما:

التخطيط الاستراتيجي وضع السياسات العامة (بالمشاركة مع البرلمان والمجتمع المدني).
القيام بدور رقابي تنظيمي (Regulatory) قوى لا غنى عنه حتى تحت أعتى نظم اقتصاديات السوق المفتوح - بل على العكس في مثل هذه الأنظمة وكما أثبتت الشواهد المؤخرة يكون هذا الدور من الأهمية بمكان.

التوجه البديل للدور التنفيذي المتغلغل سيكون بتفعيل اللامركزية والتنفيذ بواسطة الغير وهو ما سيأتي تفصيله في المبدأين 4 و 5 أدناه.

2. اتخاذ الحوكمة الرشيدة أساس لنظام العمل بالجهاز الإداري.

الحوكمة الرشيدة لها مجموعة من القواعد التي يجب اتباعها ولتأكيد تحقق هذه القواعد يجب توفير مجموعة من الضمانات. يمكن تلخيص أهم المبادئ وضمانات تنفيذها كالتالي:

القواعد	الضمانات
رؤية	مهمة
كفاءة	فعالية
شفافية	حق في المعلومة
قدرة على التنبؤ	استقرار
مشاركة	حكم الأغلبية
مساءلة	محاسبة
حكم القانون	عدالة التشريع

ولا يمكن التهوين من أى من هذه المبادئ لبناء جهاز إداري سليم فعلى سبيل المثال:
من المستحيل العمل بقانون يسمح بالتعاقد دون اعلان وهو أبسط قواعد الشفافية.
كما أنه من غير المنطقي ألا يكون هناك التزام بنشر المناقصات على الانترنت.

3. تفعيل مشاركة وتعظيم دور المجتمع المدني في تقديم الخدمات والمشاركة في الإدارة والرقابة.

المجتمع المدني شريك أساسي في اعداد الخطط التنموية ومتابعتها، بل أن مد جسر الثقة معه من المتيقن أن يعجل بتنفيذ الخطة حيث يمكن تشبيك المشروعات المنفذة بحيث توازر بعضها بما يقلل من عبء التمويل.

4. التوجه نحو اللامركزية وتفعيل دور المحليات

تشير معظم التجارب الناجحة في الإدارة الى صعوبة اتخاذ قرارات صائبة عن بعد وصعوبة اتخاذ قرارات موحدة صالحة لكل المناطق الجغرافية، وأنه كلما اقترب متخذ القرار من المتأثر بالقرار كان القرار أكثر حكمة، ومن ثم صار التوجه نحو اللامركزية أساسيا ويستدعى ذلك:

- بناء كوادر قادرة على العمل في إطار الفكر التنموي.
- تطوير البنية المعلوماتية للتنمية المحلية.
- دعم المنظومة باستقلال إداري ومالي.

5. التركيز على المهام المحورية وشراء الخدمات المساعدة وفصل الوحدات الإنتاجية.

بعض الحكومات تفعل كل شئ بدءا من تقديم المشروبات للموظفين الى نظافة المباني وصيانتها وياليتها تفعل ذلك من خلال شركات ... أو حتى بشكل مركزي (وهو النموذج الأنسب في هذه الحالة) ... ولكن كل جهة تقوم بتعيين من يقومون بهذه الخدمات دون وجود دليل إرشادي ودون تشارك في الموارد فتصبح كل جهة مطلوب منها التعاقد مع الفنيين اللازمين وتدريبهم دوريا وهو ما لا يتوفر له الموازنة وشراء قطع الغيار المطلوبة من خلال دورة شراء مطولة بما يعطل العمل.

وعلى العكس من ذلك فإن انخفاض كفاءة التنفيذ في أكثر الأجهزة الإدارية الحكومية في العالم انضباطا قد دفعها الى أن تعهد بمثل هذه الخدمات الى شركات متخصصة.

ملحوظة: أحد مميزات مثل هذا المقترح هو انضباط أبواب الموازنة حيث لا يظهر الباب الثاني (مصرفات التشغيل كجزء من الباب الأول حيث تظهر مرتبات كل العاملين في هذه الخدمات بالباب الأول).

6. توفير خدمات ميسرة موائمة لاجتذاب الاقتصاد غير الرسمي للمساهمة في الاقتصاد الرسمي. تشير الدراسات الميدانية والعينات أن الاقتصاد غير الرسمي في الدول النامية قد يصل الى أكثر من 30% من الاقتصاد ومن ثم فلا يجب الاستهانة بما يمكن تحقيقه في حالة الاعتناء به وتنميته من حيث فرص العمل والموارد. يعوق اجتذاب الاقتصاد غير الرسمي أمرين واضحين: أ. عدم ثقة العاملين به في الحكومة وعدم الرغبة في التعامل معها حتى لو أعلنت الحكومة عن مبادرات اعفاء من الضرائب وسداد تأمينات العاملين بالنيابة عنهم. ب. حتى لو دبرت الحكومة التمويل للمبادرات الجاذبة فإنه سيتصعب التخلي عن أبسط المواصفات القياسية للصحة والدفاع المدني وغيرها من أجل تسجيل العديد من هذه المنشآت بما يتطلب معه برنامجاً طويلاً الأجل باهظ التكلفة لتتوافق أوضاع هذه المنشآت على سبيل المثال.

ثانياً: على مستوى الوحدات الإدارية

7. تقليص عدد الوحدات الإدارية بدمج المهام المتقاربة والمتناسقة وإلغاء التعدد والتضارب في المهام بين الجهات واعتماد التخصص في تحديد تبعية المهام، وذلك دون الإضرار بحقوق العاملين في هذه الجهات.

8. التحول إلى العمل بنظام الهياكل الديناميكية لا بد أن تتحرك الحكومة للعمل بنظام المشاريع والبرامج وفرق العمل بدلاً من الهياكل الاستاتيكية الجامدة والسماح بتعدد الهياكل بحسب النشاط لأن ذلك يسمح بمتابعة أكثر دقة من خلال مؤشرات واضحة لتقدم تنفيذ المشروعات والعائد منها.

9. إدخال نظم الإدارة الحديثة وآليات مواكبة التغير خلق مناخ مهني محترف في تقنيات الإدارة في المناخ الحكومي.

10. اعتماد آليات تطوره لإدارة المال العام أ. نشر نظم إدارة الموارد (حسابات عامة - مخازن - مشتريات - ...) بهدف تقليل الاعتماد على المستندات الورقية وسرعة تبادل البيانات والمدفوعات بين الجهات. ب. نظام مطور لمتابعة المشروعات.

11. خلق نماذج استثمارية جديدة للتعاقد على إدارة وتشغيل المشروعات

من الثابت أن الحكومات ليست أفضل من يدير .. كما أنه لا يوجد حكومة لا ترغب في المزيد من السيولة. الشراكة مع القطاع الخاص في إطار رقابي وتعاقدى واضح تفتح الباب أمام تنفيذ الخطة الاستثمارية بخطوات أسرع. (هناك أمثلة نجاح لذلك مثل مشروع بطاقة الأسرة)

12. تبسيط دورات العمل لرفع كفاءة تنفيذ المعاملات

يجب المضي قدما في تنفيذ برنامج طموح لقياس عدد الخطوات اللازمة لكل معاملة والزمن اللازم لتنفيذها ومقارنة ذلك بالمعدلات العالمية لرفع مؤشر التنافسية العالمية للبيئة الجاذبة للاستثمار وهو أمر لا تخفى أهميته حيث من غير الممكن تحقيق معدلات النمو المرجوه من خلال مدخرات ابناء الدول النامية فقط ومن ثم فالمطلوب ليس فقط عدم هروب المدخرات أهل الدولة بل اجتذاب أكبر قدر من الاستثمار الأجنبي (مع وضع الضوابط المنظمة كما تم الإشارة أعلاه).
الآن أنه لا ينكر أحد أن هذا الأمر أصبح من الأهمية بمكان لتيسير حياة المواطن وإعادة الثقة في العلاقة مع الحكومة بالأخص وأن هذه المعاملات في غالب أمرها احتكارية تدخل في صميم الدور التنظيمي للحكومة ومن ثم فلا يوجد حافز تنافسي لرفع جودتها سوى المردود السياسي لرضاء المواطن.

13. إتاحة الخدمات من قنوات جديدة

الهدف ضمان توصيل الخدمة لمن يطلبها في مكان تواجهه بالشكل والاسلوب الذى يناسبه بالسرعة وفي التوقيت السليم.
من أمثلة ذلك الانترنت والتليفون الثابت والمحمول ومراكز تقديم الخدمة وغيرها.
يوجد مردود استثمارى عالى لمثل هذا النوع مت الخدمات يتمثل في توفير ساعات عمل المهذرة في المشاوير والوقود المستخدم والعام ... الخ خلاف المردود سياسى الواضح لرضاء المواطن والمستثمر الذى يحصل على الخدمة بسهولة ويسر .

14. المزيد من آليات تحقيق النزاهة.

على سبيل المثال:

- الفصل بين طالب الخدمة (المواطن - المستثمر) ومقدم الخدمة (الموظف) بما يغلق باب المدفوعات غير المبررة (الرشوة) ويمكن تحقيق ذلك من خلال زيادة استخدام القنوات غير

- التقليدية مثل بوابة الحكومة على الانترنت.
- تفعيل موقع المشتريات الحكومية على الانترنت.
- تفعيل موقع التوظيف الحكومي على الانترنت.
- المزيد من آليات نشر والمشاركة في إعداد الموازنة.

15. نشر نظم إدارة علاقات المواطنين

لتلقى الشكاوى والمقترحات من كافة القنوات (تسليم باليد - بريد عادي- بريد الكتروني - فاكس - تليفون) وتصنيفها والرد عليها. وخلق مسار لمراجعة الشكاوى حتى لا يصبح ذات الموظف هو الخصم والحكم.

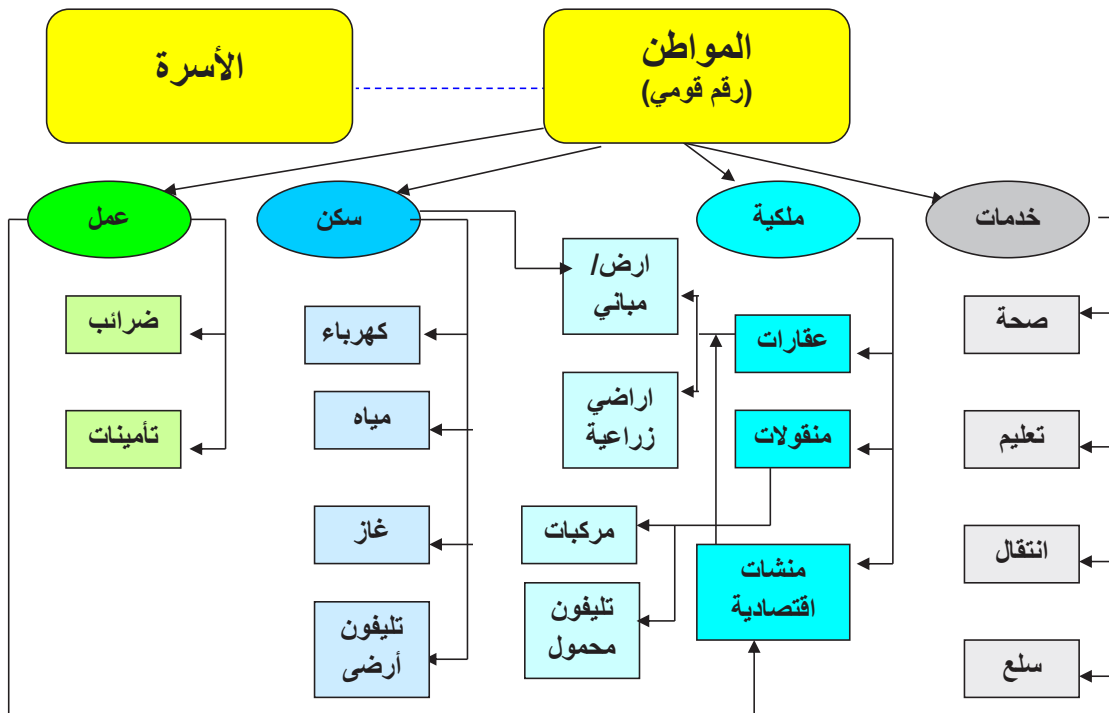
16. مساندة آليات العدالة الناجزة

حتى في الدول التي تتمتع بقضاء عادل، ومن ثم فإن الكلمة الدالة هنا هي "الناجزة" لمعاونة القضاة في سرعة الفصل في القضايا من خلال تطوير وميكنة منظومة التقاضي وتداول الدعاوى.

17. استكمال وربط قواعد البيانات القومية

- ربط قاعدة بيانات الرقم القومي بالجهات المختلفة (الصحة- التأمينات والمعاشات - ...).
- بناء قاعدة بيانات الأسرة من أجل منظومة أكثر انضباطا لتوصيل الدعم والخدمات للأسر.
- بناء قواعد البيانات ذات المردود الاقتصادي مثل قاعدة بيانات المنشآت الاقتصادية والسجل العيني للعقارات المبنية.

المخطط العام لقواعد البيانات المطلوب ربطها *



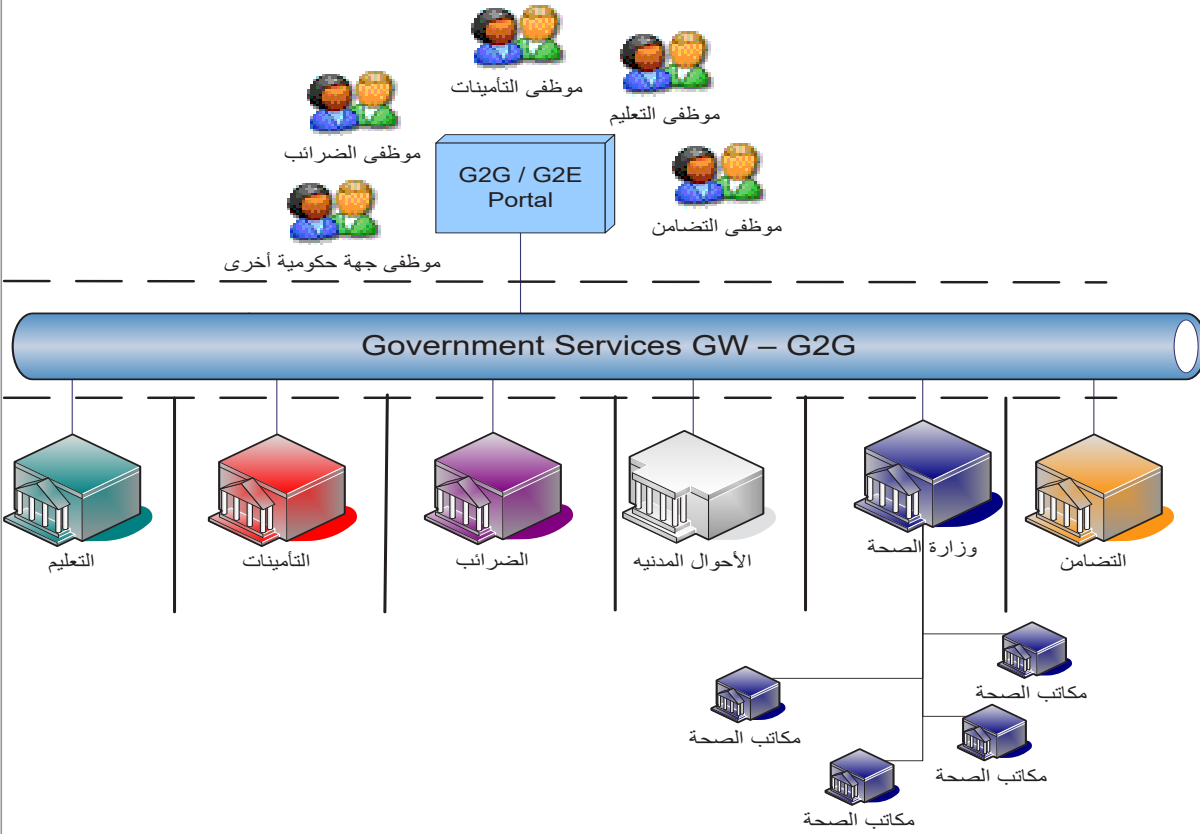
يوجد تعدد في بعض العلاقات (مثال: قد يكون هناك أكثر من سكن للمواطن وكذلك تعدد في الملكية)

أد - 2018/4/7 - النسخة 1.0 - 49/47
درجة السرية: تداول داخلي - ليس للنشر

معهد مدينة المعرفة للقيادة و الريادة للتدريب
يوم تدريبي - الحوكمة - الشفافية والنزاهة

ملاحظات :

مثال لشبكة حكومية



أد - 2018/4/7 - النسخة 1.0 - 49/48
درجة السرية: تداول داخلي - ليس للنشر

معهد مدينة المعرفة للقيادة و الريادة للتدريب
يوم تدريبي - الحوكمة - الشفافية والنزاهة

ملاحظات :

ثالثاً: على مستوى الوظيفة

18. التحول الى آليات نظم إدارة الموارد البشرية بدلا من نظم شؤون العاملين وخلق مفهوم الإدارة المستقبلية للموارد البشرية وتطوير طرق قياس وتقويم الأداء وآليات التحفيز.
19. التركيز على خلق جيل من القيادات يحقق التغيير المطلوب.
20. التقسيم القطاعي للوظائف بما يسمح بتعدد آليات التوظيف والترقي بما يناسب كل مجموعة.
21. تطوير المنظومة التشريعية للوظيفة العامة.
وذلك لتحقيق مجموعة من المبادئ الهامة على رأسها:
 - تعديل دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ليصبح المنظم والمراقب للوظيفة العامة ومنح المزيد من الصلاحيات واللامركزية للجهات.
 - تطوير طرق شغل الوظائف.
 - إدخال نماذج جديدة للوظائف (العمل بعض الوقت- العمل بالإنتاج).
 - تطوير طرق الالتحاق بالوظيفة مثل عمل امتحان للوظيفة العامة.
 - التأكيد على شفافية وجدارة الالتحاق بالوظيفة من خلال الإعلان عن كافة الوظائف وإجراء مفاضلة بين المتقدمين.
 - وضع آليات أيسر للدخول والخروج من الوظائف بما يسمح بالاستعانة ببعض الخبرات لفترات محددة.
 - حل بعض المشكلات الحالية مثل الأجازات وغيرها ...
22. تحقيق الرضاء المالى والنفسى للموظف من خلال هيكلة جديدة للأجور وسلم جديد للوظائف وخدمات للموظفين.
23. مراجعة نظم المساءلة والمحاسبة لتحقيق الانضباط بالجهاز الإدارى.

الشريك الإعلامي



الراعي الرئيسي



الشريك الاستراتيجي



مدينة المعرفة الاقتصادية
Knowledge Economic City



الراعي الناقل



المتحدثون



شركاء النجاح



f t in g+ y @milemadinah | www.mile.org



mile
madinah institute
for leadership & entrepreneurship