# بناء الإطار الاستراتيجي لمكافحة الفساد والوقاية منه

## (الاستفادة من الخبرات العالمية)

**دكتور أحمد صقر عاشور**

كبير مستشارين معهد بحوث واستشارات التنمية IDRAC

أستاذ الإدارة والتنمية المؤسسية بجامعة الإسكندرية

يونيو 2012

- الجهود والمبادرات في مجال مكافحة الفساد التي جرت خلال الأعوام الأخيرة في عدد من البلاد العربية تسير في الاتجاه الصحيح، لكنها تحتاج إلى أن تستكمل وأن تتضافر وأن تعبر عن توجه استراتيجي متكامل.
- الفساد آفة مؤسسية ومجتمعية معقدة، ومتشابكة العوامل، ومستترة، ولها أطراف منتفعة، وآليات مقاومة دفاعية.
- التصدي لهذه الآفة يتطلب جهودا موجهة استراتيجيا، ومؤسسات متضافرة الأدوار، وإرادة سياسية ومجتمعية.
- **هناك أمران هامان لبناء استراتيجية تحقق الانجاز والفاعلية:**
  - الاستفادة من الخبرات والدروس العالمية
  - توفير المقومات اللازمة للنجاح والفاعلية وفق المعطيات الوطنية والمحلية

# أولا: أهم الدروس المستفادة من الخبرات العالمية

## المجموعة الأولى: تشكيل وتصميم المخطط الاستراتيجي

الدرس الأول: التقييم والتشخيص

تقييم وتشخيص واقع الفساد وأنماطه وكل نوعية منه، وتحليل وفهم عوامله وأسبابه والأطراف المنتفعة منه، والأطر المؤسسية المهيئة له، وآثاره وعواقبه؛ تمثل نقطة البداية.

الدرس الثاني: الإطار الأوسع للإصلاح

مقاومة الفساد والوقاية منه ينبغي أن تكون جزءا متكاملا من مخطط أوسع للإصلاح وإعادة البناء المؤسسي للدولة.

الدرس الثالث: الخيارات الأولويات الإستراتيجية

الإستراتيجية لا تعني القيام بكل شئ دفعة واحدة، وإنما التركيز على خيارات وأوليات هامة، والمفاضلة بين سياسات بديلة، وتعني أيضا تحديد نوعيات الفساد والقطاعات التي يتم تركيز الجهود عليها، وكيفية المزج بين الردع والملاحقة، وبين الوقاية والمنع.

الدرس الرابع: سد منابع وثغرات الفساد

تركيز الاهتمام على سد الثغرات في النظم والأطر المؤسسية لتضييق فرص ومنابع الفساد ولدعم خيار النزاهة.

الدرس الخامس: مشاركة الأطراف الرئيسية ومواجهة قوى المقاومة

تبني استراتيجية طموحة وفعالة وواقعية يتطلب شحذ واستنهاض مشاركة الأطراف الرئيسية الفاعلة ذات العلاقة، ويتطلب مواجهة المقاومة المنتظرة من قوى الفساد وأطرافه، وهذا يمثل عملا سياسيا يتطلب إرادة سياسية قوية.

# تابع: أهم الدروس المستفادة من الخبرات العالمية

الدرس السادس: واحات النزاهة Integrity Oasis

إنشاء مناطق خاصة بالحوكمة Special Governance Zones أو واحات النزاهة، حيث يتم تكثيف جهود الإصلاح وتقديمها كنماذج معيارية يتم القياس عليها والتوسع فيها.

الدرس السابع: الواقعية والتركيز على النتائج

الواقعية، والتركيز على الفاعلية والنتائج والتركيز على المجالات ذات المردود التنموي وعلى النجاحات الكبرى.

## المجموعة الثانية: التنفيذ والتطبيق

الدرس الثامن: توفير مقومات التنفيذ الفعال

التنفيذ وتضافر الجهود خلاله، وتوفر المؤسسات القادرة والممكنة، وتوفير القيادات الكفؤة والنزيهة لقيادة البرامج التنفيذية، وتناسق قدرات وجهود المؤسسات القائمة بالإنفاذ.

الدرس التاسع: هيئة قوية ومستقلة وممكنة

اختصاصات واستقلالية وإمكانيات هيئة مكافحة الفساد تقع في قلب الإستراتيجية.

الدرس العاشر: تحالف النزاهة

تشكيل تحالف قوي من القوى ذات المصلحة في النزاهة ومقاومة الفساد، وجعلها تمثل قوة الدفع الأساسية في جهود وبرامج المقاومة، يصاحبه تفكيك تحالفات المصالح والروابط الممثلة للفساد.

# تابع: أهم الدروس المستفادة من الخبرات العالمية

## المجموعة الثالثة: مقومات إضافية لاستمرارية النجاح

الدرس الحادي عشر: مواجهة الفساد عملية مستمرة وممتدة

بناء وتشكيل استراتيجية مقاومة الفساد، عملية مستمرة وممتدة ومتدرجة، ويتوقف نجاحها ليس فقط على جودة الخطة، وإنما على تكيفها وتطويرها على نحو متواصل في ضوء الخبرات والمستجدات والنجاحات الفعلية على أرض الواقع.

الدرس الثاني عشر: الحفاظ على قوة الدفع

الحفاظ على قوة الدفع والعزيمة والمثابرة والإصرار على تحقيق نتائج ملموسة، مع التقييم الدوري لمؤشرات الفاعلية والأداء.

الدرس الثالث عشر: مناعة أجهزة المقاومة والمكافحة

حماية آليات ومؤسسات مقاومة الفساد من أن تكون هي ذاتها عرضة للفساد.

**الدرس الرابع عشر: مخاطر الاعتماد المفرط على الأدوات المؤسسية التقليدية**

أكبر جانب ضعف في الإستراتيجية يكمن في الإفراط في الاعتماد على القضاء والشرطة والرقابة المالية دون تبين أن تكون هذه المؤسسات هي نفسها ملوثة بالفساد.

**الدرس الخامس عشر: التقييم والمراجعة الدورية**

استمرارية النجاح والانجاز مرهونة بالتقييم والمراجعة الدورية النظامية والمستمرة للنجاحات والإخفاقات.

# تابع: أهم الدروس المستفادة من الخبرات العالمية

**الدرس السادس عشر: العوامل السلوكية**

تحقيق فهم جيد ومتعمق للعوامل السلوكية لأطراف الفساد. هذا يتطلب احتواء الإستراتيجية على محفزات للالتزام الذاتي بالقانون وبمعايير النزاهة، ويعني هذا استنهاض القيم والمعايير الأخلاقية، وتغيير الثقافة السائدة لدى المؤسسات الرئيسية في الدولة والمجتمع.

**الدرس السابع عشر: الدعم السياسي**

قوى الدفع والدعم السياسي لها الدور الأكبر والحاسم في النجاح والفاعلية.

**الدرس الثامن عشر: إدارة استراتيجيات المكافحة تمثل عملا سياسيا بامتياز**

لا ينبغي النظر إلى عمليات تشكيل الإستراتيجية وتنفيذها وتوفير مقومات نجاحها على أنها عملا تقنيا، وإنما هي بالدرجة الأولى عملا سياسيا وإصلاحيا يحوي تغييرات في مؤسسات الدولة، وفي أساليب وطرق عملها، ويتطلب شحذ واستنهاض إرادة الدولة والمجتمع.

# ثانيا: المقومات المطلوبة

**ثلاثة مقومات أساسية مطلوبة**

- خطة استراتيجية
- مؤسسات متضافرة الأدوار لتنفيذ الاستراتيجية
- إرادة سياسية ومجتمعية

# 1- بناء الخطة الاستراتيجية ضد الفساد
# Building the Anti-Corruption Strategy

هناك مبادئ عامة لبناء خطة استراتيجية ضد الفساد:

1. تقييم وتشخيص Diagnosis لأوضاع ومؤشرات وأنماط وأسباب الفساد، وللإطار المؤسسي التنفيذي والرقابي والخاص بمكافحة الفساد.
2. تحديد رؤية Vision وأهداف Objectives مطلوب تحقيقها تنبثق من تحليل لأولويات Priorities.
3. تحديد لاستراتيجيات المواجهة:

أ. التوجه

- كشف وملاحقة وزجر وردع وعقاب
- منع ووقاية واقتلاع جذور
- مزيج من بين الردع والوقاية

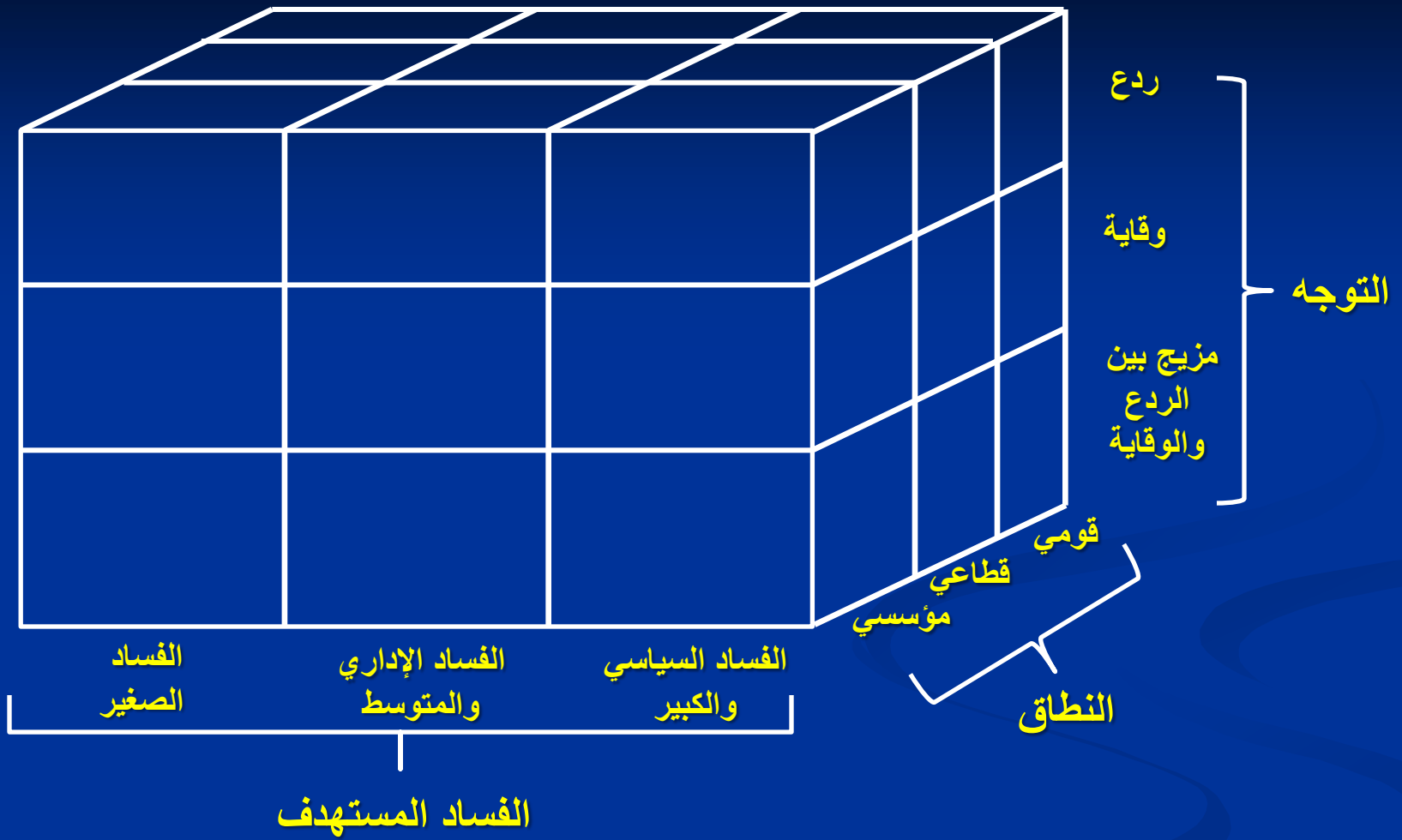
ب. النطاق الاستراتيجي

- القومي
- القطاعي
- المؤسسي

ج. الفساد المستهدف

- السياسي والكبير
- الإداري والمتوسط
- الصغير

## إطار الخيارات الاستراتيجية ضد الفساد




المصدر: المؤلف

هذد ليست بدائل او خيارات متناقضة أو متعارضة، وإنما يمكن المزج بينها، لكن وفق أولويات، وبما يتلائم مع وضعية وهيكل الفساد

## تابع: بناء الخطة الإستراتيجية ضد الفساد

4. برامج عمل تنفيذية واسنادات ومؤشرات أداء.
5. أدوات وآليات لتقييم النجاح المحرز في التنفيذ والانجاز وإطار للمسئوليات والأدوار وإطار زمني.

أهم ضمانات جودة الخطة الاستراتيجية:

- الطموح الممتزج بالواقعية
- مشاركة الاطراف المعنية
- كفاءة وعمق العمل الفني
- الملاءمة مع الواقع المحيط Customization

## 2- مؤسسات متضافرة الأدوار لتنفيذ الخطة الاستراتيجية

1. إطار تشريعي يحوي تمكين للكشف والردع والوقاية.
2. هياكل ونظم لمؤسسات الدولة محفزة للنزاهة، ومضيقة للفساد ومغلقة لأبوابه.
3. مؤسسات قوية للرقابة والمساءلة.
4. مؤسسات للادعاء والقضاء كفؤة ونزيهة وفعالة.
5. مؤسسة أو هيئة تقود العمل المؤسسي للمكافحة والوقاية.
6. ضمانات لاستقلالية المؤسسات الرقابية ومؤسسات المكافحة.
7. قيادات وكوادر بشرية متميزة ونزيهة وضمانات تعزز من القيام بمهام المؤسسات وتنفيذ الخطة الاستراتيجية والبرنامج التنفيذي.
8. موارد وامكانيات مالية وفنية.
9. نظم معلومات تحقق الشفافية.
10. الدور الهام لجماهير المجتمع ولمؤسسات المجتمع المدني، وكذلك أهمية تفعيل دور تنظيمات القطاع الخاص.

# أهمية توجيه الخطة الإستراتيجية لمكافحة الفساد لتحسين الخدمات العامة القطاعية

## (كيفية بناء استراتيجية تنطلق من أولويات قطاعية)

# الإشكالية القائمة حاليا في البلاد العربية

- غياب التضافر Synergy بين ثلاث حلقات للإصلاح:
  - حلقة مكافحة الفساد
  - حلقة الإصلاح الإداري، خاصة مجال الخدمات العامة
  - حلقة السياسات التنموية
- عدم تلمس المواطن لأثر جهود المكافحة Anti-corruption، وجهود الإصلاح الإداري، وسياسات وبرامج التنمية.

**الاستراتيجية القطاعية تحاول جعل حاجات ومعاملات المواطنين هي بؤرة التركيز لتحقيق التضافر**

# ضمان تحقيق تضافر أعلى وتلمس المواطن لأثر برامج مقاومة الفساد

في الإستراتيجية التنموية

- تركيز الاهتمام على القطاعات والخدمات العامة القطاعية ذات الأولوية العالية والمردود التنموي العالي

في إستراتيجية الإصلاح الإداري والمؤسسي: المنهج الوقائي

- جعل تطوير أداء الخدمات العامة في القطاعات المختارة محور تركيز جهود الإصلاح الإداري

في إستراتيجية مكافحة الفساد

- اقتلاع الجذور والوقاية تعني التركيز على إصلاح الخدمات العامة وهي مناطق التماس Interface مع المواطنين ومتلقي الخدمات، ومن هنا أهمية التركيز على القطاعات ذات الأولوية

# مثال لكيفية تحقيق الملاءمة الاستراتيجية

| نمط الفساد والحوكمة | استراتيجية مقاومة الفساد |
| --- | --- |
| ▪ فساد كبير وصغير مرتفع<br>▪ حوكمة ضعيفة<br>▪ قوى الفساد أقوى من الدولة (امكانية اقتناص الدولة) | ▪ اصلاح سياسي وحوكمي<br>▪ تفكيك المصالح الاقتصادية من خلال اصلاح اقتصادي وزيادة المنافسة<br>▪ بناء المساءلة والمراقبة<br>▪ تحالف ضد الفساد |
| ▪ فساد كبير مرتفع وفساد صغير متوسط<br>▪ حوكمة ضعيفة<br>▪ قابل لاقتناص الدولة | ▪ اصلاح سياسي وحوكمي<br>▪ اصلاح مؤسسي واسع لخلق المنافسة في المجال السياسي وفي مجال الأعمال<br>▪ تركيز أقل على الفساد الاداري و الاصلاح الاداري |

# تابع: مثال لكيفية تحقيق الملاءمة الاستراتيجية

| نمط الفساد والحوكمة | استراتيجية مقاومة الفساد |
| --- | --- |
| ▪ فساد كبير متوسط وفساد صغير مرتفع<br>▪ حوكمة عادلة<br>▪ نظام إداري ضعيف | ▪ تركيز على تبسيط الاجراءات الادارية والاصلاح الاداري<br>▪ تقليل التدخل الاقتصادي للدولة<br>▪ تشكيل تحالف موسع يضم قطاعات ضد الفساد والأطراف المعنية |
| ▪ فساد كبير وصغير متوسط<br>▪ الحوكمة والنظام الاداري يمكن أن يكونوا عرضة لإصلاحات مكملة | ▪ تقوية النظام المؤسسي والإداري<br>▪ زيادة الشفافية والمساءلة في المناطق التي تعرضت للفساد بمشاركة المجتمع المدني |

## 3- إرادة سياسية ومجتمعية

عنصران مهمان:

- الإرادة السياسية: دعم قيادة الدولة، إضافة إلى دعم ومساندة الاطراف السياسية الفاعلة:
  - دعم البرلمان.
  - دعم الأحزاب والقوى والقيادات السياسية.
- الإرادة المجتمعية
  - دور جماهير المواطنين في محاصرة الفساد ونبذه وملاحقته والتبليغ عنه
  - دور منظمات المجتمع المدني هام في استنهاض الارادة الجماهيرية والمجتمعية.
  - دور تنظيمات القطاع الخاص ومبادرات الحوكمة والنزاهة في هذا القطاع الهام.

# خلاصة لمتطلبات النجاح

النجاح في مواجهة ومحاصرة الفساد يتطلب:

- جهودا مخططة وموجهة استراتيجيا، وليس جهود يغلب عليها العفوية.
- مؤسسات قوية ومتضافرة ومتكاملة الأدوار.
- تقييما مستمر للنجاحات والفجوات والإخفاقات في التنفيذ، مع تصحيح للمسار والبرامج.
- دعما سياسيا وإرادة وعزيمة مجتمعية لا تكل ولا تضعف، وإنما تتصاعد وتقوى باستمرار.