جامعة الأزهر
كلية الشريعة والقانون
بالقاهرة

مجلة الشريعة والقانون

مجلة علمية نصف سنوية محكمة

تعنى بالدراسات الشرعية والقانونية والقضائية

تصدرها
كلية الشريعة والقانون بالقاهرة
جامعة الأزهر

العدد الحادي والأربعون
أبريل ٢٠٢٣م

توجه جميع المراسلات باسم الأستاذ الدكتور: رئيس تحرير مجلة الشريـعة والقانون

جمهورية مصر العربية - كلية الشريـعة والقانون - القاهرة -الدراسة - شارع جوهر القائد

ت: ٢٥١٠٧٦٨٧

فاكس: ٢٥١٠٧٧٣٨

البريد الالكتروني

http://fshariaandlaw.edu.eg

جميع الآراء الواردة في هذه المجلة تعبر عن وجهة نظر أصحابها، ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المجلة وليست مسئولة عنها

رقم الإيـــداع

١٨٠٥٣ / ٢٠٢٣

الترقيم الدولي للطباعة

ISSN: 2812–4774

الترقيم الدولي الإلكتروني:

ISSN: 2812–5282

دور الدولة في
إعادة الثقة
في الجهاز الإداري للدولة
في القانون الإداري

إعداد

الباحثة: سارة فوزي يوسف القرنشاوي

المدرس المساعد بقسم القانون العام

بكلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور

دور الدولة في إعادة الثقة في الجهاز الإداري للدولة في القانون الإداري

سارة فوزي يوسف القرنشاوي
قسم القانون العام، كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بدمنهور، جامعة الأزهر، دمنهور، البحيرة، جمهورية مصر العربية.
البريد الإلكتروني: SaraElkranshawy.el.8.491@azhar.edu.eg

ملخص البحث:

تطرق البحث إلى بيان دور الدولة الوقائي والعلاجي في توقي ومحاربة تفشى ظاهرة الفساد الوظيفي في مؤسسات الدولة. وقد تبع الباحث في بحثه المنهجِ الاستنباطي، وذلك بجمعِ النصوصِ والكتاباتِ المتعلقةِ بموضوعِ البحثِ في كتبِ فقهاءِ القانونِ ، ثم قُمْتُ بإعادة ترتيبِها وصياغتِها وِفْقَ ما يتماشى مع ترتيبِ البحثِ. وكان من نتائج البحث التأكيد على أنَّ للدولة دورًا وقائيًّا هامًّا يتمثل في صنع نظام إداري كفء وفعال يوجد به نظام رقابي جيد وشفافية واضحة في التعاملات، فوجود نظام مالي وإداري قوى وتنفيذه بشكل سليم هو الفيصل بين النجاح والفشل، والذي يعتمد على عدة عناصر أهمها: الهيكل التنظيمي المناسب، وذلك عن طريق تنمية الموارد البشرية، وإدارة ومتابعة الأداء دوريًّا، وتطوير الأداء وتحسينه، وأخيرًا التشجيع على الابتكار وأنْ يُنْسَبَ كلُّ عملٍ لصاحبِهِ، بالإضافة إلى نظام أخلاقي قوى، بالإضافة إلى الدور العلاجي المتمثل في المساءلة والمحاسبة، فمفهوم المساءلة يرتبط بعملية الإصلاح الإداري، حيث تعمل المساءلة عند تطبيقها بالشكل المناسب على تخليص المؤسسة من مظاهر الفساد الوظيفي وتدفعها نحو الاستقامة. وكان من نتائج البحث: التأكيد على ضرورة وضع برنامج عملي مدروس يقوم بالأساس على رفع الوعي الديني والقانوني والأخلاقي للموظف العام من خلال تبصيره بالآثار السيئة والمخاطر المترتبة على استغلال الموظف لوظيفته أو نفوذه الوظيفي وما يصاحب ذلك من انعكاسات سلبية .

الكلماتُ المِفْتَاحِيَّةُ: الجهاز الإداري، الجدارة، الرقابة، الشفافية، النزاهة، المساءلة.

The role of the State in restoring confidence in the administrative machinery of the State in administrative law

Sarah Fawzi Yusuf Al-Qarnashawi
Department of Public Law, Faculty of Islamic and Arabic Studies for Girls, Damanhour, Al-Azhar University, Damanhour, Al-Beheira, Arab Republic of Egypt.
Email: SaraElkranshawy.el.8.491@azhar.edu.eg

Abstract:

The research touched on the statement of the preventive and curative role of the state in preventing and combating the spread of the phenomenon of job corruption in state institutions. In his research, the researcher followed the deductive method by collecting the texts and writings on the subject of the research in the books of jurists. I then rearranged and drafted them in accordance with the research arrangement. One of the results of the research was the affirmation that the State has an important preventive role in creating an efficient and effective administrative system with a good regulatory system and clear transparency in dealings. A strong financial and administrative system and its proper implementation is the separation between success and failure, which depends on several elements, the most important of which are: The appropriate organizational structure, through human resources development, periodic performance management and follow-up, performance development and improvement, and finally, the promotion of innovation and attribution of every work, in addition to a strong ethical system, as well as the remedial role of accountability. The concept of accountability is linked to the management reform process, where accountability, when properly applied, helps rid the institution of corruption and pushes it towards integrity. The results of the research included: To emphasize the need to develop a practical and well-thought-out program based on raising the religious, legal and moral awareness of public officials through their perception of the adverse effects and risks of the employee's exploitation of his or her position or employment influence and the attendant negative repercussions.

Keywords: the administrative apparatus, merit, oversight, transparency, integrity, and accountability.

المقدمة

الحمدُ للهِ الواحدِ المعبودِ، عَمَّ بحكمتِهِ الوجودَ، وشمَلتْ رحمتُه كلَّ موجودٍ، أحمَدُه سبحانه حمدًا كثيرًا طيبًا مباركًا فيه، يليقُ بجلالِ وجهِهِ، وعظيمِ سُلطانِه، وأُصَلِّي وأُسَلِّمُ على سيدِنا مُحمدٍ (صلى الله عليه وسلم) سَيِّدِ الخَلْقِ وإمامِ المرسلين، وعلى آلِه وصحبِهِ الكِرَامِ أجمعين، بَشَّرَ وأنذرَ، وَوَعَدَ وأوْعَدَ، أنقذَ اللهُ به البَشَرَ من الضلالةِ وهَدَى به الناسَ إلى صراطٍ مستقيمٍ صراطِ اللهِ الذي له ما في السمواتِ وما في الأرضِ ألَا إلى اللهِ تصيرُ الأمور.

وبعـــــــد ...

يتكونُ الجهازُ الإداريُّ للدولةِ من مجموعةٍ هائلةٍ من الأفرادِ تتنوعُ أوضاعُهم وِفقًا لدرجاتٍ وظيفيةٍ يحتويها السُّلَّمُ الإداريُّ للدولةِ، والتي تبدأ من الدرجات الدنيا إلى أن تصلَ إلى أعلى درجاتِ هذا السُّلَّمِ.

وإذا كانت القوانينُ الصادرةُ والخاصَّةُ بأحوالِ الخدمةِ المدنيةِ توجبُ على ذلك الجهازِ الإداريِّ أن يكونَ معيارُ التعيين فيه، هو اختيار الأجدر من بين المرشحين لتقلد الوظيفة العامة، ومعيار البقاء هو الأصلح لتحقيق المصلحة العامة، وإذا كان الجهاز الإداري ليس إلا مجموعة ضخمة من الأشخاص يعتريهم جميعًا ما يعترى الإنسان من لحظات قوة وضعف وخير وشر؛ كان لابد من وجود رقيب على جهة الإدارة، سواء فى اختيارها لموظفيها أو فى أثناء أداء عملهم الوظيفي، وذلك لأن الإدارة من ناحية قد تحيد فى اختياراتها عن الطريق القويم، وذلك بطرح مبدأ الجدارة لتحل بدلًا منه اعتبارات شخصية تبعد تمامًا عن الصالح العام، ومن ناحية أخرى قد يعترى الموظف العام أثناء أدائه لعمله الوظيفي لحظات ضعف فيحيد عن تحقيق المصلحة العامة بتحقيق مصالح خاصة، فيصير الاختيار ليس لأهل الجدارة، والبقاء ليس للأصلح، مما تصبح معه النصوص المدونة بعبارات الحق والعدل مجرد حبر على ورق، ويصبح الواقع بعيدًا تماما عمَّا قررته تلك النصوص من أحكام وعبارات رنانة، ويفقد الجهاز الإداري للدولة الثقة الواجب توافرها فيه، وذلك بسبب تفشى الفساد الوظيفي سواء عند الاختيار أو عند البقاء.

ولأجل هذه الأهمية كان لابد للدولة من دور هام وفعال فى إعادة الثقة فى

الجهاز الإداري للدولة، ويتمثل هذا الدور فى وسيلتين هما:وسيلة علاجية متمثلة فى وجود نظام مالي وإداري كفء وفعال، يعتمد على الكفاءة والجدارة فى اختيار موظفيه، ونظام رقابة ومتابعة كفء سواء فى اختيار الإدارة لموظفيها أو أثناء أدائهم عملهم الوظيفي، فضلا عن إشاعة مبدأ الشفافية والنزاهة فى نطاق الوظيفة العامة، وأما الدور العلاجي فيتمثل فى المساءلة والمحاسبة؛ وذلك عند ارتكاب الموظف جرائم تخل بالثقة الواجب توفرها فى الوظيفة العامة، وملاحقة مرتكبي عمليات الفساد جنائيا، بالإضافة إلى تفعيل دور الأجهزة الرقابية، فجاء هذا البحث تحت عنوان:"دور الدولة فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري "

إشكالية البحثِ:

تكمن المشكلة الرئيسية للبحث فى السعي حول دور الدولة فى إعادة الثقة فى الجهاز الإدارى للدولة ومقاومة الفساد الوظيفي فى الأجهزة الإدارية فى الدولة، وما هو الدور الوقائي الذى تستخدمه الدولة فى منع تفشى الفساد داخل الأجهزة الإدارية، ومن ناحية أخرى إذا ظهر الفساد فما هو الدور العلاجي الذى تستخدمه الدولة فى محاربته والقضاء عليه.

أهميةُ البحثِ:

تتجلى أهميةُ موضوعِ البحثِ فى أن الوظيفة العامة أحد العلوم الهامة التي تمس قطاعًا كبيرًا من المواطنين، كما أن قيام الدولة ومؤسساتها مرتهن بالموظفين تقدمًا وتخلفًا، فَتَقَدُّمُ الدول يقاس بتقدم الإدارة وعمالها، حتى قيل: إن الدولة لا تساوى إلا ما يساويه الموظف العام، وترتفع الأصوات من حين لآخرَ مناديةً بالإصلاح الحكومي الشامل، وإذا كان كلُّ إصلاحٍ حكوميٍّ يبدأ بإصلاح الجهاز الإداري فى الدولة، فإن الخطوة الأولى التي تعتمد عليها الدولة فى إعادة الثقة فى جهاز إداري يبدأ بدور وقائي يعتمد على الكفاءة والجدارة فى اختيار موظفي الدولة، الذين يعملون فى جهاز إداري كفء وفعال، بالإضافة إلى توافر الرقابة الدائمة والمستمرة، فتعد الرقابة من أهم الواجبات، بل تشكل الأساس السليم لواجب أخره هو التوجيه الذى يعتبر الواجب الأساسي وتكمله واجبات ثانوية أخرى، ذلك أن نتائج هذه الرقابة هي التي ينبني عليها القرار التوجيهي لإعادة

انضباط سير العمل فى الطريق الصحيح المؤدى إلى انجاز الأهداف التي وجدت من أجلها المنظمات أو المؤسسات حتى الدولة فى حد ذاتها، وتلك الرقابة تأخذ صورًا عديدة، فقد تكون داخلية وقد تكون خارجية عن نطاق الإدارة، أو تكون من قِبَلِ أجهزةٍ متخصصةٍ فى هذا الأمر، بالإضافة إلى تفعيل دور الشفافية والنزاهة، والخطوة الثانية تبدأ بالدور العلاجي الذى يكمن فى المساءلة والمحاسبة ومعاقبة المفسدين جنائيًا والتفعيل الحقيقي للأجهزة الرقابية.

أسبابُ اختيارِ موضوعِ البحثِ:

١- إن موضوع الوظيفة العامَّةِ من الأهمية بمكان لأنه يشغل وَيَهُمُّ قطاعًا كبيرًا من الشعب فهو جدير بالبحث والاهتمام.

٢- لقد وصل الجهاز الإداري إلى مرحلة الفساد المؤسسي، لدرجة أصبح الجهاز الإداري مصدرًا لتعاسة المتعاملين معه، وضعف ثقتهم به وتراجع انتمائهم وولائهم للأنظمة التي تعتمد عليه، لذلك وضعت أغلب الدول والمنظمات العالمية ضمن أولوياتها مقاومة الفساد، فما استراتيجية الدولة فى محاربة الفساد الوظيفي وإعادة الثقة فى الجهاز الإداري؟

٣- الجهاز الإداري للدولة يفرز كلَّ عامٍ ما يزيد عن ٧٠ ألف قضية فساد مختلفة[(١)]، يُحْفَظُ منها أربعون ألفًا، ويُحْكَمُ فى أقلَّ من ألفين، وهو ما يثبت شيوع الإهمال والفساد الإداري وانتشار الرشوة، والسبب الأساسي فى ذلك قصور المساءلة وغياب المحاسبة، وتضارب الاختصاصات، فما دور الدولة والأجهزة الرقابية فى القضاء على الفساد الوظيفي؟.

٤- انتشار ظاهرة التعيينات غير الأخلاقية فى هذا العصر الذى انتشر فيه التعيين بالوساطة والمحسوبية والرشوة، وكان لها دور كبير فى التعيينات.

تساؤلاتُ البحثِ:

ما دور الدولة فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة فى القانون الإداري؟

---

(١) التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة التنمية الإدارية- الصادر فى ٢٠١٠/٣/٢٣م-ص٢١/٩٧.

ويتفرع عنه:

١- ما الدورُ الوقائيُّ للدولة فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة فى القانون الإداري؟

٢- ما الدورُ العلاجيُّ للدولة فى إعادة الثقة للجهاز الإداري للدولة فى القانون الإداري؟

أهدافُ البحثِ:

١- بيان دور الدولة الوقائي فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري فى القانون الإداري.

٢- بيان أهمية الاعتماد على الكفاءة والجدارة فى اختيار موظفي الدولة فى توقى تفشى الفساد الوظيفي.

٣- بيان أهمية وجود نظام إداري كفء وفعال فى منع تفشى الانحرافات الوظيفية.

٤- بيان مفهوم الرقابة وأهميتها فى إعادة الانضباط داخل الأجهزة الإدارية فى القانون الإداري.

٥- بيان أهمية الشفافية والنزاهة فى محاربة الانحرافات الوظيفية فى القانون الإداري.

٦- تحديد دور الأجهزة الرقابية ودورها فى القضاء على الفساد داخل المؤسسات الحكومية فى القانون الإداري.

٧- بيان أهمية المساءلة والمحاسبة ومعاقبة وملاحقة المفسدين فى القضاء على الفساد الوظيفي فى القانون الإداري.

منهجُ البحثِ:

١- اعتَمَدتُّ في كتابةِ هذا البحثِ على المنهجِ الاستنباطي، وذلك بجمعِ النصوصِ والكتاباتِ المتعلقةِ بموضوعِ البحثِ في كتبِ فقهاءِ القانونِ، ثم قُمْتُ بإعادة ترتيبِها وصياغتِها وِفْقَ ما يتماشى مع ترتيبِ البحثِ.

٢- كما اعْتَمَدتُّ أيضًا في بعضِ جوانبِ البحثِ على المنهجِ التحليليِّ الذي يرتكزُ على التفسيرِ والاستنباطِ، وذلك بدراسةِ القواعدِ العامةِ في القانونِ الوضعيِّ،

وتطبيقِها على موضوعِ البحثِ.

الدراساتُ السابقةُ:

بالرجوعِ إلى الدراساتِ والبحوثِ العلميةِ حولَ دور الدولة فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة لم أقفْ -على حدِّ علمي- على أَيَّةِ دراسةٍ مستقلةٍ تناولتْ نطاقَ دور الدولة فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة، وسوف أعْرِضُ بعضَ الدراساتِ السابقةِ التي تناولتْ بعضَ جوانبِ الموضوعِ وذلك على النحوِ التالي:

الدراسةُ الأولى: مبدأ الجدارة فى تولية الوظائف العامة دراسة مقارنة - فدوى على رمضان - وأصل هذه الدراسة رسالة دكتوراة نوقشت بكلية الحقوق- جامعة الإسكندرية- ٢٠١٥م-١٤٣٦ه.

وأهمُّ محتوياتِ هذه الدراسةِ:

الفصل التمهيدي:- التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام.
البابُ الأوَّلُ: الجدارة فى الوظيفة العامة.
البابُ الثاني: الرقابة على تطبيق الإدارة لمبدأ الجدارة.

صلةُ هذه الدراسةِ بالدراسةِ الحاليةِ:

تتصلُ هذه الدراسةُ بالدراسةِ الحاليةِ في تعريف الوظيفة العامَّةَوالموظف العام، وإلى أهمية اختيار الأجدر والأكفأ لتولى الوظيفة العامة، فإن المصلحة العامة التي تسعى إلى تحقيقها نظم الوظيفة العامة ستُخدم مرتين إذا اخترنا الأحسن والأجدر؛ ستُخدم مرة لمراعاة مبدأ المساواة الذى يقضى بأن يكون التفضيل والتمييز على أساس الكفاءة، وستُخدم مرة أخرى بالإنتاج الغزير لهؤلاء الأكْفَاءِ.

وتختلف عنها فى أن الدراسة الحالية تتناول إلى جانب ذلك دور الدولة فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة من خلال دور وقائي يتمثل فى الاعتماد على الكفاءة والجدارة فى اختيار موظفي الدولة، الرقابة الدائمة والمستمرة لإعادة الانضباط داخل الأجهزة الإدارية، الالتزام بمبدأ الشفافية والنزاهة داخل المؤسسات الحكومية، بالإضافة إلى دور المساءلة والمحاسبة فى القضاء على الفساد الوظيفي وتحديد دور الأجهزة الرقابية.

الدراسةُ الثانية: الرقابة القضائية على التعيين فى الوظائف العامة دراسة مقارنة- صلاح أحمد السيد جودة-دار النهضة العربية- -٢٠٠٧م.

وأهمُّ محتوياتِ الدراسةِ:

الباب التمهيدي:- ماهية الوظائف العامة وطبيعة العلاقة الناشئة عنها فى النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية والرقابة القضائية عليها.

الباب الأولُ: أدوات وسلطة التعيين فى الوظائف العامة فى النظم الوضعية والشريعة الإسلامية والرقابة القضائية عليها.

البابُ الثاني: إجراءات وطرق التعيين فى الوظائف العامة والرقابة القضائية عليها.

الباب الثالث:- شروط التعيين فى الوظائف العامة والرقابة القضائية عليها.

صلةُ هذهِ الدراسةِ بالدراسةِ الحاليةِ:

تتصلُ هذهِ الدراسةُ بالدراسةِ الحاليةِ في تناولها لماهية الوظائف العامة، وشروط التعيين فى الوظائف العامة، وتختلف عنها فى أن الدراسة الحالية تتناول إلى جانب ذلك دور الدولة فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة من خلال دور وقائي يتمثل فى الاعتماد على الكفاءة والجدارة فى اختيار موظفي الدولة، الرقابة الدائمة والمستمرة لإعادة الانضباط داخل الأجهزة الإدارية، الالتزام بمبدأ الشفافية والنزاهة داخل المؤسسات الحكومية، بالإضافة إلى دور المساءلة والمحاسبة فى القضاء على الفساد الوظيفي وتحديد دور الأجهزة الرقابية.

الدراسةُ الثالثة: الصلاحيةُ الأخلاقيةُ شرطٌ لتولِّي الوظيفةِ العامَّةِ بمصرَ ودولِ مجلسِ التعاونِ الخليجيِّ: دراسة مقارنة- د/ أنور أحمد رسلان- بحث منشور بمجلة الإدارة العامة- المملكة العربية السعودية-العدد ٦٦لسنة ٢٩- ١٩٩٠م-١٤١٠ه.

وأهمُّ محتوياتِ الدراسةِ:

المبحثُ الأوَّلُ: حسن السمعة

المبحثُ الثاني: عدم سبق الفصل من الخدمة المدنية.

المبحثُ الثالثُ: عدم سبق الحكم بعقوبة مقيدة للحرية فى جناية أو فى

جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

صلةُ هذه الدراسةِ بالدراسةِ الحاليةِ:

تتصلُ هذه الدراسةِ بالدراسةِ الحاليةِ فى تناولها لمقومات شرط الثقة والاعتبار لتقلد الوظيفة العامة من حيث أن يكون المرشح يتمتع بحسن السيرة والسمعة، وألَّا يكونَ قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية فى جناية أو فى جريمة مخلة بالشرف او الأمانة، وألَّا يكونَ قد سبق فصله من الخدمة المدنية مسبقًا، وتختلف عنها فى أن الدراسة الحالية تتناول إلى جانب ذلك دَوْرَ الدولةِ فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة من خلال دورٍ وقائيٍّ يتمثل فى الاعتماد على الكفاءة والجدارة فى اختيار موظفي الدولة، الرقابة الدائمة والمستمرة لإعادة الانضباط داخل الأجهزة الإدارية، الالتزام بمبدأ الشفافية والنزاهة داخل المؤسسات الحكومية، بالإضافة إلى دور المساءلة والمحاسبة فى القضاء على الفساد الوظيفي وتحديد دور الأجهزة الرقابية.

خُطَةُ البحثِ:

يتكونُ البحثُ من مقدمةٍ ومبحثين وخاتِمَةٍ.

المبحثُ الأوَّلُ:- الدور الوقائي للدولة فى إعادة الثقة للجهاز الإداري للدولة فى القانون الإداري

المبحثُ الثاني:- الدور العلاجي للدولة فى إعادة الثقة للجهاز الإداري للدولة فى القانون الإداري

الخاتمةُ: وتضمنتْ أهمَّ الفوائدِ والتوصياتِ والاقتراحاتِ.

دورُ الدولةِ فى إعادةِ الثقةِ فى الجهازِ الإداريِّ للدولةِ فى القانونِ الإداريِّ

تمهيد وتقسيم

تعتبر الوظيفة العامة تكليفًا ومسئولية للقائمين بها، وليست حقًا وامتيازًا لهم، وهدفها خدمة المواطنين وتحقيق المصلحة العامة طبقًا للأنظمة واللوائح المقررة، فالموظف العام أمينًا على المصلحة العامة ومسئول عن بذل قصارى جهده لأداء المهام التي كلف بها خير أداء تحقيقًا للمصلحة العامة، ولذلك يلتزم بالعديد من الواجبات الوظيفية لتحقيق الهدف من الوظيفة العامة، وانطلاقًا من هذه الأهمية كان لابد من إرساء القواعد لضبط الوظيفة العامة وعدم الخروج عن هدفها، سواء عند اختيار من يقوم بأداء هذا العمل الوظيفي، أو محاسبة من يخطئ منهم حتى يكون الجزاء رادعًا للمخطئ وعبرة لأمثاله، وذلك للحفاظ على الثقة الواجبة فى الجهاز الإداري لدولة، فظاهرة الفساد الوظيفي المنتشرة فى الجهاز الإداري من أبرز المشكلات التي ينبغي ضرورة مكافحتها وتطويقها وعلاجها، خاصة فى الدول النامية كهدف أساسي لابدَّ من تحقيقه، ولما كانت جرائم الفساد الوظيفي المنتشرة داخل الجهاز الحكومي، تهدد استقرار المجتمعات، بالنظر إلى ما ينجم عنها من عدم الثقة فى المنظومة القانونية، وكذلك تقويض شرعية المؤسسات العامة، لذا يتعين على مسئولي الدولة والمقنن القانوني الوطني إيجادُ الوسائلِ الوقائيةِ والعلاجيةِ لمكافحة هذهِ الجرائمِ، واتخاذ الإجراءات المناسبة ضد الأشخاص المرتكبين لأعمال الفساد، وكل من يعتدى على حرمات الوظيفة العامة، حتى تقطع جذورهم فيصبحوا كشجرة خبيثة اجتثت من فوق الأرض ما لها من قرار.

ومن ناحية أخرى فإن سياسات الحدِّ من الفساد فى الجهاز الإداري لا تتبع نمطًا ونموذجًا واحدًا، ومن غير الصحيح اختزالُها فى قيام الحكومة بوضع التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية موضع التطبيق دون الانتباه إلى أن وضع السياسات يعتبر طرفًا واحدًا ضمن عملية ديناميكية تتباين فيها المصالح والأهداف، وذلك لأن آثار الفساد وخاصة الفساد الوظيفي لا تؤثر على جانب دون أخر، وإنما تشمل كل المجالات، وبخاصة أن الجهاز الإداري للدولة يفرز كل عام ما يزيد عن ٧٠ ألف قضية فساد مختلفة، يُحْفَظُ منها أربعون ألفًا، ويحكم فى أقلَّ من ألفين،

وهو ما يثبت شيوع الإهمال والفساد الإداري وانتشار الرشوة، والسبب الأساسي فى ذلك قصور المساءلة وغياب المحاسبة، وتضارب الاختصاصات[١]، وفى هذا الإطار فقد تعددت الاقتراحات التي تبنتها الدول في إعادة الثقة فى الجهاز الإداري بكافة أنواعه، ومن هذه المقترحات تفعيل دور نظام الرقابة ومؤسساتها والمتابعة المستمرة والدائمة للعمل الإداري، وتعزيز الشفافية والنزاهة وتعظيم المساءلة، وتفعيل دور الأجهزة الرقابية، وهو ما يمكن تناوله فى مبحثين:-

المبحثُ الأوَّلُ:- الدور الوقائي للدولة فى إعادة الثقة للجهاز الإداري للدولة فى القانون الإداري.

المبحثُ الثاني:- الدور العلاجي للدولة فى إعادة الثقة للجهاز الإداري للدولة فى القانون الإداري.

(١) التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة التنمية الإدارية- الصادر فى ٢٠١٠/٣/٢٣م-ص٢١/٩٧.

المبحثُ الأوُّلُ

الدور الوقائي للدولة فى إعادة الثقة للجهاز الإداري للدولة فى القانون الإداري

تمهيد وتقسيم:

لقد وصل الجهاز الإداري إلى مرحلة الفساد المؤسسي، لدرجة أصبح الجهاز الإداري مصدرًا لتعاسة المتعاملين معه، وضعف ثقتهم به وتراجع انتمائهم وولائهم للأنظمة التي تعتمد عليه، لذلك وضعت أغلب الدول والمنظمات العالمية ضمن أولوياتها مقاومة الفساد[١].

وتعتمد استراتيجية مكافحة الفساد المتولد عن فقد الثقة والاعتبار على:

أولًا: الاعتماد على الكفاءة والجدارة فى اختيار موظفي الدولة، الذين يعملون فى جهاز إداري كفء وفعال، بالإضافة إلى توافر الرقابة الدائمة والمستمرة، فتعد الرقابة من أهم الواجبات، بل تشكل الأساس السليم لواجب أخره هو التوجيه الذى يعتبر الواجب الأساسي وتكمله واجبات ثانوية أخرى، ذلك أن نتائج هذه الرقابة هي التي ينبني عليها القرار التوجيهي لإعادة انضباط سير العمل فى الطريق الصحيح المؤدى إلى انجاز الأهداف التي وجدت من أجلها المنظمات أو المؤسسات حتى الدولة فى حد ذاتها، وتلك الرقابة تأخذ صورًا عديدة، فقد تكون داخلية وقد تكون خارجية عن نطاق الإدارة، أو تكون من قِبَلِ أجهزةٍ متخصصةٍ فى هذا الأمرِ، بالإضافة إلى تفعيل دور الشفافية والنزاهة، وهو ما يمكن تناوله فى المطالب التالية:

المطلبُ الأوَّلُ:- الاعتماد على الكفاءة والجدارة فى اختيار موظفي الدولة

المطلبُ الثاني: كفاءة وفاعلية النظام المالي والإداري.

المطلبُ الثالثُ:نظامُ رقابةٍ ومتابعةٍ كفءٌ وفعالٌ.

المطلبُ الرابعُ:- النزاهة والشفافية فى نطاق الوظيفة العامة.

---

(١) د/ أحمد مصطفى صبيح:-الرقابة الإدارية والمالية ودورها فى الحد من الفساد الإداري- مركز الدراسات العربية- ط١-٢٠١٦م- ص٨.

المطلبُ الأوَّلُ

الاعتماد على الكفاءة والجدارة فى اختيار موظفي الدولة

تقوم الوظيفة العامة فى الدول المتقدمة على أساس (مبدأ الجدارة) ويفيد هذا الاصطلاح بأنه أسلوب اختيار موظفي الدولة والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية و الجدارة، ويتمتع بخصائصَ هي:

١- قصر التعيين فى الخدمة المدنية على الأشخاص ذوى المقدرة فقط، فجدارة أو مقدرة الطالب هي أساس الاختيار للخدمة المدنية.

٢- تكافؤ الفرص أمام المواطنين كافة للتنافس على الوظائف، وعدم إجراء أي تمييز بين مواطن وآخر على أساس أيِّ ولاءٍ حزبيٍّ بل تحقق العدالة بالنسبة للجميع.

٣- إجراء الترقيات على أساس الجدارة[١].

ويعد نظام الجدارة الوجهة السليمة نحو الدولة ورعاية صالحها العام بعكس نظام المحاباة؛ والذى يتولد عنه جرائم الفساد الإداري، كذلك يعد نظام الجدارة الوسيلة الوقائية التي عمدت إليها الدول المتقدمة لتحقيق الكفاية فى الوظيفة العامة، كما يكفل رقابة للشعب للتحقق من اختيار أكفأ العناصر لشغل الوظائف العامة[٢].

بينما الدولة التى تعتمد دائما فى اختيار عمالها على أصحاب الثقة لا الكفاءة، فتختار من تثق فى ولائهم لها حتى ولو لم يكن كفأً، فهي لا تهتم بتلك الكفاءة، وبالتالي فإنها فى اختياراتها تلك تهدر الكفاءات الموجودة لديها، مما يترتب عليه أن يعتلى المناصب أصحاب الحظوة فيصبح همُّهُمُ الأولُ هو القضاءُ على كل كفاءة يرون أنها أجدر منهم فى تولى المنصب خوفًا من أن تزاحمهم فى مناصبهم، فيلجأوا إلى تهميش دور كلِّ من يعتقدون فيه ذلك، وذلك بإسناد وظائف

(١) د/ حمدي أمين عبد الهادي:- نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة- رسالة دكتوراه -كلية الحقوق -جامعة القاهرة- ص٢٩٦.

(٢) المرجع السابق:- ص٢٩٨.

تافهة إليهم، و إما بإبعادهم نهائيًا عن إدارتهم وذلك باتخاذ سلطة النقل كسلاح للإجهاز على تلك الكفاءات لكى تخلوَ لهم الساحة الوظيفية[١] .

كما أن هؤلاء وقد اعتلوا مناصبهم بالفساد سواء بالرِّشوةِ أو استغلالِ نفوذِهم، سيسعون إلى التربح من الوظيفة فى أقصر مدة من خلال استقطاب صغار الموظفين الفاسدين للعمل معهم فى غرض إجرامي واحد يجمعهم هو التربح من الوظيفة، لذا لا توجد غرابة فى تلك المجتمعات فى طلب الرشوة علنًا أمام الجميع ودون استحياء، ورغم أن الفساد الإداري موجود فى كل دول العالم إلا انه ينتشر بنسب متفاوتة بين البلاد حيث تشتد شراسته وتوغله فى الدول التي تفتقد فيها الرقابة والشفافية فى التعامل، وعدم الأخذ بمبدأ الجدارة فى تعيينات الوظيفة العامة، على عكس الدول التي تحتكم إلى الرقابة والشفافية، إذ أنه من السهل فى هذه الدول كشف صور الفساد ومحاربته بفضل نظام إداري كفء وفعال يوجد به نظام رقابي جيد وشفافية واضحه فى التعاملات، ويكفى للتدليل على ذلك أن دولة كإسرائيل تم محاكمة رئيسها السابق إيهود أولمرت بتهم الفساد[٢]، وتم الحكم عليه بالفعل وقام بتنفيذ العقوبة بالسجن، وهو ذات الأمر الذى تم فى إيطاليا مع رئيس وزراءها بيرلكسونى[٣]، و أيضًا مع وزير الزراعة المصري[٤] .

---

(١) د/ جمال موافى:- مكافحة الفساد الإداري بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية مع دراسة تطبيقية على الفساد فى اختيار الموظف العام وترقيته-٢٠٢٠، دار الكتب والدراسات العربية- ص٥٥.

(٢) ايهود اولمرت: رئيس وزراء إسرائيلي، تولى رئاسة الحكومة الإسرائيلية فى الفترة بين ٢٠٠٦ و٢٠٠٩ وتم محاكمته لتورطه فى العديد من قضايا الفساد والتي على رأسها قضايا رشوة وجاء فى حثيات الحكم "سلوك ايهود اولمرت يستحق عقوبة سجن مع النفاذ ان شخصية عامة، بمنصب وزير يتلقى اموالا بالدولارات ويضعها في صندوق سري ويستخدمها لغايات شخصية انما يرتكب جنحة تمس بثقة الشعب بالقطاع العام" https://www.france24.com

(٣) د/ جمال موافى:-مكافحة الفساد الوظيفي بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية - المرجع السابق- ص٥٥.

(٤) حيث تمت محاكمة الوزير صلاح الدين هلال، وزير الزراعة واستصلاح الأراضي الأسبق، ومدير مكتبه، في القضية المعروفة إعلاميًا بـ«رشوة الزراعة»، وصدر حكم ضدهما بالسجن ١٠ سنوات، وغرامة مليون جنيه للوزير، و٥٠٠ ألف لمدير مكتبه، ينظر الموقع

=

لذلك فقد حرصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ م فى المادة (٧) منها على مراعاة ما كل ما سبق فنصت على[١]:

١- تسعى كلُّ دولةٍ طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم للتقاعد على ضوء ما يلى:

(أ) تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والأهلية.

(ب) تشتمل على إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء.

=

https://www.almasryalyoum.com

(١) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

المطلبُ الثاني
كفاءة[١] وفاعلية النظام المالي والإداري

يرتكز دور الدولة فى إعادة الثقة فى الوحدات الحكومية على تصميم وتنفيذ نظام إداري ومالي كفء وفعال، فوجود نظام مالي وإداري قوى وتنفيذه بشكل سليم هو الفيصل بين النجاح والفشل.

فالكفاءة معناها:- فعل الأشياء بطريقة صحيحة أو هي القيام بالأشياء الصحيحة بالأسلوب الصحيح وبواسطة الأشخاص المؤهلين، ومن ثم تهتم الكفاءة بإنجاز الأعمال بشكل اقتصادي من حيث الجهد والوقت والعمالة والمال[٢]

أما الفاعلية فمعناها:- قدرة المنظمة على تحقيق رسالتها والأهداف التي أنشئت من أجلها[٣] .

فالعلاقة بين الكفاءة والفاعلية علاقة ارتباطية فإن تحقق أحدهما خطوة فى سبيل تحقيق الآخر ففي حالة وجود الكفاءة والفاعلية فإن الجهة الإدارية تقوم بتحقيق أهدافها بطريقة صحيحة وبأقل التكاليف، والعكس عند وجود جهاز إداري فعال ولكن ليس كفؤ فمعناه أن الجهاز الإداري يقوم بتحقيق أهدافه ولكن بتكاليف عالية، وهذه التكاليف العالية تعنى الخسارة بالموارد وعدم الكفاءة، وعند وجود كفاءة ولا يوجد فاعلية فإن الأعمال والأهداف لا تجد من يطبقها بصورة صحيحة[٤]

---

(١) الكفاءة فى اللغة بمعنى الكفاية:- وهى القدرة على الشئ، والكفاءة في العمل: القدرة على أدائه كما يؤديه المحترفون له عادة. ينظر: معجم الصواب اللغوي:- د/ أحمد مختار عمر، عالم الكتب، القاهرة، ط١-٢٠٠٨م- ص٦٢٠/١، معجم لغة الفقهاء:- محمد رواس قلعجي - حامد صادق قنيبي- دار النفائس للطباعة والنشر والتوزيع- ط٢- ١٤٠٨ هـ، ١٩٨٨ م-ص٣٨٢/١، أما الفاعلية فى اللغة:- فهي وصف لكل ما هو فاعل وهى مقدرة الشيء على التأثير.

(٢) دعاء رضا رياض محمد:- التأصيل النظري لمفهومي الكفاءة والفاعلية وتحليل طبيعة العلاقة بينهما -بحث مقدم فى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة- ٢٠١٥م- ص٦.

(٣) المرجع السابق:- ص١١.

(٤) المرجع السابق:- ص٢٠، أحمد السيد كردى:- الفرق بين مفهوم الفاعلية والكفاءة فى الأداء الوظيفي ، على الموقع التالي، https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/

ومن ثم فلكى يوجد جهاز إداري قوى تتوافر فيه الثقة اللازمة لابد وأن تتوافر فيه الكفاءة والفاعلية، ويعتمد النظام الإداري الجيد على عدة عناصر أهمها:

١- الهيكل التنظيمي المناسب، وذلك عن طريق تنمية الموارد البشرية باستمرار من خلال التدريب والتعليم ورفع المهارات وإرسال البعثات للخارج للتدريب على أحدث النظم والوسائل.

٢- نظم إدارية فعالة للاختيار والتعيين والترقية وشغل المناصب القيادية كما سبق توضيحه.

٣- إدارة ومتابعة الأداء وذلك من خلال إجراءات مكتوبة وواضحة لأداء الأعمال وخطوات أداء العمل، تقييم ومتابعة الأداء دوريًا، تطوير الأداء وتحسينه، وأخيرًا التشجيع على الابتكار وأن يُنْسَب كلُّ عملٍ لصاحبه[١]

٤- نظام أخلاقي قوى؛ فالمجتمعات لن تنجح فى التقدم والتنمية إلا بوجود عناصر بشرية فاهمة وقادرة وتتمتع بأخلاقيات وأدوات الرقابة والملائمة، حيث يعتمد النجاح فى جميع الأحوال على العناصر البشرية والقوة العاملة التي ينبغي أن يتوافر فيها الأخلاق الحميدة

ويعتمد كفاءة وفعالية النظام المالي والإداري على تحقيق الأهداف التالية[٢] :-

مراعاة العدالة الاجتماعية من خلال:

١- مراعاة الحد الأدنى للمعيشة والعمل على توفير حياة كريمة للعاملين.

٢- مراعاة تكافؤ الفرص فى التعيين والترقية للأجدر والأكثر كفاءة.

٣- البعد عن الوساطة والمحسوبية.

٤- العمل على القضاء على البطالة، ونشر ثقافة العمل الحر وتشجيع الشباب على

(١) د/ السيد أحمد علام:-جرائم الفساد وآليات مكافحته فى نطاق الوظيفة العامة-دار النهضة العربية-ط١-٢٠١٥م- ص١٠٠وما بعدها.

(٢) المرجع السابق- ص١٠٤.

إنشاء مشروعات صغيرة وتعريفهم وتدريبهم على توليد أفكار المشروعات الصغيرة، وكيفية تمويلها وتسويق منتجاتهم.

٥- دور القضاء فى توقيع العقوبات الرادعة على الفاسدين والمفسدين.

٦- دور الجامعات فى تدريس مواد الرقابة المالية والمراجعة والرقابة على المال، وتدريب الطلاب بأحدث الأساليب والمعايير لاكتشاف حالات الخطأ والغش والمخالفات وتدريب العاملين بالجهات الرقابية على ذلك.

المطلبُ الثالثُ
نظامُ رقابةٍ ومتابعةٍ كفءٌ وفعَّالٌ

تقوم الرقابة على التحقق من أن كل شيء يسير وفقًا للخطة المرسومة، والتعليمات الصادرة، والقواعد المقررة، من أجل تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها.

وقد أورد الفقهاءُ القانونيُّون تعريفاتٍ متعددةً للرقابة نتناولها على النحو التالي:-

يعرف د/ عبد الفتاح حسن الرقابة بأنها "عملية الكشف عن الانحرافات أيًّا كان موقعها، سواء فى ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه أو الانحرافات عن الإجراءات، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح، وحتى لا تظهر مرة أخرى فى المستقبل"[(١)]

ويعرفها د/ فؤاد العطار بأنها:" وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقًا للأهداف المرسومة بكفاية وفى الوقت المحدد لها " ويستطرد قائلا: " إنها تعنى المتابعة بمحاولة إنجاز الأعمال بدقة وبسرعة والعمل على تقييمها مع إصلاح ما قد تنطوي عليه من انحرافات أو أخطاء"[(٢)]

ويعرفها د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا بأنها: "عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاية والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها فى أقصر وقت ممكن"[(٣)]

ويعرفها د/ محمد رفعت عبدالوهاب بأنها:" الوظيفة التي تهتم بتقسيم الجهود والإنجازات بالنظر لأهداف المنظمة، كما تهتم بالتحقق من شرعية التصرفات والأعمال، وتهتم أخيرًا بتحقيق الاستقرار والنظام بين العاملين "[(٤)]

---

(١) د/ عبد الفتاح حسن:-مبادئ الإدارة العامة - ١٩٧٢م-ص٢٧٥.

(٢) د/ فؤاد العطار:-مبادئ علم الإدارة العامة - ١٩٧٤-دار النهضة العربية- ص١٧٩.

(٣) د/ إبراهيم عبدالعزيز شيحا:-أصول الإدارة العامة- ٢٠٠٤م- منشأة المعارف- ص٤١٦.

(٤) د/ محمد رفعت عبد الوهاب:-الإدارة العامة - الدار المصرية الحديثة- ١٩٨١م- ص٣١٤.

ويلاحظ على هذه التعريفات أو غيرها أنها تركز على المعنى الأساسي للرقابة وهو قياس تحقيق الأهداف من أجل الكشف عن الانحرافات القائمة والعمل على تقويم وتصحيح تلك الانحرافات ومعرفة أسبابها حتى لا تتكرر[١]، أو بمعنى أخر أن الرقابة تهدف إلى تصحيح الأخطاء التي تقع فى طريق العمل، والتي تؤدى إلى تعطيل تحقيق الأهداف المرجوة، فالرقابة لا تهدف أساسًا إلى توقيع العقاب على المخطئين بقدر ما تهدف إلى تصحيح مسار العمل[٢]

ومن ثَمَّ فإن معنى الرقابة يتضمن ثلاثة أمور أساسية وهى:-

١- تأكد سلطة الرقابة من إنجاز أهداف المنظمة الإدارية طبقًا للخطة الموضوعة، والتحقق من مدى الكفاية فى التنفيذ أي: باستخدام أقلِّ ما يمكن من الوقت والجهد والمال.

٢- الكشف عن المعوقات التي قد تقف زاء تحقيق الأهداف وتذليلها، ومعرفة أسباب ذلك حتى يمكن تجنب الوقوع فيها مستقبلا.

٣- التحقق من شرعية الأعمال الإدارية التي تمت أثناء التنفيذ ومطابقتها للقوانين واللوائح النافذة حتى يتم إنجاز الأهداف، وتحقيق الخطة فى إطار من الشرعية الكاملة[٣]

ثالثًا: أنواع الرقابة

تنقسم الرقابة إلى أنواع وصور متعددة، مثل الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية، والرقابة الفنية، والمالية، والرقابة السابقة، واللاحقة، والرقابة العارضة (المفاجئة) والدائمة أو الدورية ..... إلخ، إلا أن تلك الصور المتعددة ماهي إلا أفرع

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب:- الإدارة العامة - مرجع سابق- ص٣١٣.

(٢) د/ أحمد حافظ نجم:-مبادئ علم الإدارة - مرجع سابق- ص٢٧٦.

(٣) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا:-أصول الإدارة العامة-مرجع سابق- ص٤١٦، د/ عبد الغنى بسيوني:-علم الإدارة العامة - مرجع سابق- ص٤٠٣، د/ محمد رفعت عبد الوهاب:-الإدارة العامة- مرجع سابق- ص٣١٣، د/ ليلا تكلا:- أصول الإدارة العامة- مكتبة الانجلو المصرية - ١٩٧٧م- ص٥١٠، د/ محسن العبودي:-الإدارة العامة- دار النهضة العربية- ١٩٩م-ص٥١٩، د/ مصطفى عفيفي:-مبادئ وأصول علم الإدارة العامة - ط١-١٩٩٠م- ص٣٧٧.

للأنواع الرئيسية للرقابة التي يمكن أن تحدد فى نوعين هما:- الرقابة الإدارية والرقابة غير الإدارية[١]

أولا:- الرقابة الإدارية

يقصد بالرقابة الإدارية تلك الرقابة التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة العامة بمراقبة نفسها بنفسها[٢]، سواء أكانت هذه الرقابة نابعة من داخل المنظمات الإدارية ذاتها (رقابة داخلية)، وتتمثل الرقابة من الداخل فى الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء على مرؤوسيهم، وقد تكون رقابة سابقة، أو رقابة لاحقة.

أما الرقابة من الخارج (الرقابة الخارجية) وهى التي تمارس من سلطة خارج التنظيم، وتقوم بها أجهزة رقابية متخصصة على مستوى الدولة، أي من السلطة الإدارية المركزية والأجهزة المركزية المتخصصة على المنظمات الإدارية العامة من ناحية، وإما من السلطة المركزية على الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية سواء كانت مصلحية أو إقليمية من ناحية أخرى، وهو ما يعرف (بالوصاية الإدارية)[٣]

ثانيًا:- الرقابة غير الإدارية

تتعدد صور الرقابة غير الإدارية، ويمكن تقسيمها إلى الرقابة السياسية، والرقابة القضائية

١- الرقابة السياسية

تتمثل الرقابة السياسية على أعمال الإدارة فى نوعين الأول:- رقابة المجالس النيابية و الشعبية، بوصفها تتألف من ممثلي الشعب من جانب، والثاني:- يتمثل فى

(١) د/على الباز:-أصول علم الإدارة العامة- دار الجامعات المصرية- ص١٢٢.
(٢) وتسمى أيضا بالضبط الإدارى الذاتى لأن الإدارة تقوم بتصحيح أخطائها باختيارها وتلقائيا دون أن تكون مرغمة على ذلك عن طريق سلطة خارجية عنها سياسية كانت أم قضائية، ينظر د/ محمد رفعت عبد الوهاب:- الإدارة العامة - مرجع سابق- ص٣٣٦.
(٣) د/ عبد الغنى بسيونى:- علم الإدارة العامة - مرجع سابق- ص٤٤٠.

رقابة الأحزاب السياسية ورقابة الرأي العام، سواء تهدى فى رقابة الناخبين أو الهيئات أو النقابات والجمعيات أو الصحافة من جانب أخر[١]

٢- الرقابة القضائية

تُعَدُّ الرقابةُ القضائيةُ على أعمال الإدارة العامة، أكثر أنواع الرقابة أهمية وفاعلية، وذلك نظرًا لما يتمتع به القضاء من استقلال وضمانات قانونية، واتصافه بصفة الحياد والموضوعية، وتوليه لمهمة تحقيق العدل والإنصاف بإصداره لأحكام تحوز قوة الشيء المقضي فيه باعتبارها عنوان الحقيقة، وحكم القانون فى موضوع النزاع[٢]، وتتمثل الرقابة القضائية فى رقابة القضاء على أعمال الإدارة، وحقه فى إلغاء تلك الأعمال الصادرة عن الإدارة، وإلغاء كل ما يترتب عليها من آثار، وذلك إذا طعن فيها صاحب مصلحة وثبت أحقيته فى الطعن، وتحقق لدى جهة القضاء أن الإدارة خالفت القانون، أو تجاوزت سلطاتها، أو أساءت استخدامها[٣]، وذلك لأن رقابة الإدارة ذاتيا مهما كانت ضرورتها لا تكفى وحدها لضمان حقوق الأفراد، لأن النقد الذاتي مهما كان من يزاوله موضوعيا ومتجردا لا يجعل المرء فى الوضع الصحيح ليرى المسائل بنظرة شاملة وبعين العدالة الحقيقية[٤]، ومن جهة أخرى قد لا تقبل الإدارة - خاصة إذا ما اتسمت بالطابع البيروقراطي - الرجوع عن قرارها الذى يتضرر منه الأفراد لاعتقادها بصحته رغم مخالفته الواضحة لأحكام القانون، وقد لا تقوم بسحبه أو الغائه رغم اعترافها ببطلانه من قبيل التعسف والتحكم والانحراف بالسلطة[٥]

وتهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى تحقيق أمرين هما:-

١- إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون وسلطانه، ويتحقق ذلك عن طريق الغاء القرارات التي تصدرها جهة الإدارة وتكون

(١) د/ فؤاد العطار:-مبادئ علم الإدارة العامة - مرجع سابق- ص١٨١.

(٢) د/ عبد الغنى بسيونى:-علم الإدارة العامة - مرجع سابق- ص٤٣٦.

(٣) د/ أحمد حافظ نجم:-مبادئ علم الإدارة - مرجع سابق- ص٢٨٥، وبالمعنى، د/ ليلا تكلا:- أصول الإدارة العامة- مكتبة الانجلو المصرية -١٩٧٧م- ص٥٠٧.

(٤) د/ محمد رفعت عبد الوهاب:- الإدارة العامة- مرجع سابق- ص٣٤٠.

(٥) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا:-أصول الإدارة العامة-مرجع سابق- ص٤٣٩.

منطوية على عيب عدم الاختصاص أو عيب فى الشكل أو عيب مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

٢- حماية حقوق الأفراد وحرياتهم التي كفلها الدستور والقانون، ويتحقق هذا الهدف عن طريق إلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها أو كليهما معا إذا مس أحد هذه القرارات حقا للفرد أو نال من حريته[١]

أهمية الرقابة الإدارية فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة

الرقابة الإدارية لا تهدف فقط إلى مجرد الكشف عن المخالفات وأوجه السلوك غير السوى أو الصحيح فى تنفيذ الأعمال والمهام الإدارية- كما تم توضيحه- توطئة لمعاقبة مرتكبيها بالجزاءات المقررة لذلك كردع خاص لهم، وزجر غيرهم ممن قد تحثهم أنفسهم بالوقوع مستقبلا فى دائرة تلك الأخطاء؛ وإنما هدفها أوسع من ذلك وهو "تحقيق المصلحة العامة" من خلال كافة المراحل المفروضة خلالها تلك السابقة أو المعاصرة أو اللاحقة على ممارسة وتنفيذ الأعمال الخاضعة لها.

ومن ثَمَّ فإن أهداف الرقابة فى مجال الإدارة العامة تتضمن فى المقام الأول "الإصلاح الإداري" لما قد يكتنف الإعداد للعملية الإدارية أو متابعة سير أعمالها أو تقويم نتائجها من أوجه الإخلال أو الخطأ توطئة لوضع الحلول الملائمة لها، كما تنطوي فى المقام الثاني على تنمية روح التجديد والابتكار لما قد تكشفه من وجود جهود خلاقة وأداء أمثل يستحق الإشادة والتشجيع، كذلك تحتوى فى المقام الثالث على معانى الثواب والعقاب المتقابلين لما يحققه ذلك من تعادلية مرغوبة فى إطار كافة الأعمال الجماعية، وما قد يحدثه ذلك من آثار فردية وجماعية لا تنكر على المجالين النفعي الخاص والمصلحي العام[٢]

(١) د/ فؤاد العطار:-مبادئ علم الإدارة العامة- مرجع سابق- ص١٨٥.

(٢) د/ مصطفى عفيفي:- مبادئ وأصول علم الإدارة العامة- مرجع سابق- ص٣٨٠.

المطلبُ الرابعُ
الشفافية والنزاهة فى نطاق الوظيفة العامة

مبدأ الشفافية ودوره فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري

تعتبر الشفافية من أهم متطلبات مكافحة الفساد الإداري، ومن المبادئ الأساسية التي تقوم عليها كافة أنظمة الدول، وأن التكتم والسرية وسيلة من وسائل تدمير الحكومات، وهى من المفاهيم الإدارية الحديثة، والتي يتوجب على الإدارات الأخذ بها، لِمَا لها من أهمية كبرى فى إحداث عملية الإصلاح والتغيير الجذري الشامل، فهي المفتاح والمدخل الضروري لترشيد العمل السياسي وعقلنة العملية الإدارية[(١)]، وشرط أساسي للتنمية الإدارية الناجحة، والوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة التحديات الجديدة والتغيرات المحيطة، وتحفيز القيادات والعامليين على الالتزام بالسلوك والمعايير الأخلاقية فى أداء وظائفهم ومحاربة الفساد[(٢)]، وفيما يلى توضيح لمفهوم الشفافية وأنواعها ووضعها فى التشريع القانوني وأحكام القضاء، وأهميتها فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري وذلك على النحو التالي:-

أولا: مفهوم الشفافية

يشتمل مصطلح الشفافية في الثقافة الانسانية على معاني الانفتاح والاتصال والمحاسبة.

والشفافية بمعناها المستعار من علم الفيزياء تعني: "المادة الشفافة الواضحة الزجاجية بحيث يمكن رؤية الطرف الآخر من خلالها"

والشفافية هي عكس السرية (فالسرية تعنى إخفاء الأفعال عمدًا، بينما تعنى

---

(١) د/ سامى الطوخي:-النظام القانوني للحوكمة تحت ضوء الشمس الشفافية فى إدارة الشئون العامة - دار النهضة العربية-٢٠١٤م- ص٣١١.

(٢) د/ السيد أحمد مرجان:-ثورة التحرير والثورة الإدارية نحو الشفافية والإصلاح فى ضوء النظام الإداري الإسلامي - بحث مقدم بكلية الحقوق -جامعة الإسكندرية للمؤتمر العلمي الدولي الثورة والقانون -ديسمبر ٢٠١١م- ص١٢٥١.

الشفافية الإفصاح عن هذه الأعمال)[١] في مجالات علم الأخلاق والأعمال والإدارة والقانون والاقتصاد وعلم الاجتماع... إلخ. و يكون الفعل أو النشاط شفافًا "إذا كانت المعلومات حوله متوفرة وواضحة"[٢]

وتطلق الشفافية ويراد بها عدة معانى:-

أن تكون كل المرافق والمؤسسات التي تدير الشأن العام شفافة تعكس ما يجرى وما يدور داخلها حتى الأحزاب والنقابات ومنظمات المجتمع المدني بحيث تكون كل الحقائق معروضة ومتاحه للبحث والمساءلة والنقاش، وهى خير وسيلة لفضح الممارسات الفاسدة والحد منها، فالفساد عملية تنمو وتزدهر فى الظلام، وتحت مبررات السرية والمصالح العليا، والتكتم وحجب المعلومات عن الناس والصحافة ومؤسسات المجتمع المدني، لذا فخير وسيلة لمكافحة الفساد هي إجبار الفاسد على العمل فى الشمس، وإلزامه بعرض أعماله ووثائقه على أصحاب الحق[٣].

أو هي عبارة عن" تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة وهى تضع سلسلة واسعة من المعلومات فى متناول الجميع بمعنى توفير كمية من المعلومات صادقة ووافية[٤] لكيفية صنع القرار على الصعيد العام"[٥]

أو هي: "عبارة عن كشف الأهداف والدوافع والاهتمامات والموارد والإعلان

---

(١) د/ عبير مصلح:-النزاهة والشفافية والمساءلة فى مواجهة الفساد - ط٣- ٢٠١٣م -الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- ص٥٠.

(٢) د/ محمد محمود عبدالله يوسف:-الشفافية المعلوماتية وعمليات التنمية المستدامة مع التعرض للتجربة المصرية- ورقه بحثية مقدمة لجامعة القاهرة- ص٤.

(٣) د/ أحمد مصطفى صبيح:-الرقابة المالية والإدارية ودورها الحد من الفساد الإداري- مركز الدراسات العربية- ط١-٢٠١٦م- ص١٦٤.

(٤) د/ محيى محمد مسعد:-دور الشفافية فى مواجهة عولمة الفساد- بحث منشور فى كلية الحقوق -جامعة المنوفية- ع ٢٤-أكتوبر٢٠٠٣م - ص٣١٧، د/ محمد ابراهيم الدسوقي على:-الفساد الإداري- دار النهضة العربية - ٢٠١٥- ص٥٣٨.

(٥) د/ سامى الطوخي:- النظام القانوني للحوكمة تحت ضوء الشمس الشفافية فى إدارة الشئون العامة - مرجع سابق- ص٣١٣، وما بعدها.

عن المبادئ أو حق المنظمات الحكومية وغير الحكومية والمواطنين فى الاطلاع على كافة الحقائق المتعلقة بالعمل والأنشطة والبرامج والتمويل والتعاقدات.....إلخ[١]

أو تكون بمعنى: "توافر المعلومات التي تتعلق بالسياسات والنظم والقوانين والقرارات واللوائح لكافة المواطنين" أوهى: "عرض الأمر على حالته وكما هو فى الواقع دون إخفائه أو إخفاء بعض أجزائه، كي يراه الغير بكامل مظهره وجوهره، ومن ثم يحكم عليه إيجابًا أو سلبًا، وتلمس أوجه الخلل والفساد، ومن ثم إصلاحه وعلاجه"[٢]

أو هي: "وضوح ما تقوم به المؤسسة، ووضوح علاقتها مع المواطنين المنتفعين من الخدمة أو مموليها وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف"[٣]

أو أن الشفافية تعنى: "ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور، فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، وبخاصة السياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم، كذلك تعنى الشفافية الحد من السياسات والإجراءات غير المعلنة أو السرية التي تتسم بالغموض وعدم مساهمة الجمهور فيها بشكل واضح"[٤]

ومن أهم المعاني ذات القيمة العالية التى قيلت فى معنى الشفافية ما ورد فى المذكرة التطبيقية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (undp)[٥] حيث أشار إلى " إن

(١) د/ عطية حسين أفندي:-اتجاهات جديدة فى الإدارة العامة - ٢٠٠١م- ص١٤٥.

(٢) د/ السيد أحمد مرجان:-ثورة التحرير والثورة الإدارية نحو الشفافية والإصلاح فى ضوء النظام الإداري الإسلامي - مرجع سابق- ص١٢٤٩.

(٣) د/ أمير فرج يونس:- مكافحة الفساد الوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلى والإقليمي والعربي والدولي فى ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد- المكتب الجامعي - ٢٠١٠م- ص١٨.

(٤) د/ عبير مصلح:-النزاهة والشفافية والمساءلة فى مواجهة الفساد - ط٣- ٢٠١٣م -الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- ص٤٩وما بعدها.

(٥) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (undp) ، مذكرة تطبيقية الوصول إلى المعلومات - أكتوبر ٢٠٠٣م Oslo center/ .org .(undp).www-

إتاحة الحصول على المعلومات مثال مباشر للشفافية، لكن مجرد إتاحة المعلومات لا يعنى الكثير إذا لم يكن الناس على علم بوجودها وبكيفية الوصول إليها، كما لا يعنى توافر المعلومات الشيء الكثير إذا كانت كلفة الوصول إليها غير معقولة (من حيث الوقت والمال) و إذا لم تكن المعلومات مواتية للمستخدم، فمن الأهمية بمكان إذا أريد للشفافية أن تكون ذات مغزى أن تؤخذ فى الاعتبار الاحتياجات المعلوماتية للفقراء أو لغيرهم من الطبقات المهددة[١] وكيفية وصول هؤلاء وأولئك إلى المعلومات، ويمكن أن تكون المقابلات المباشرة وجهًا لوجه بين الجماعات المنظمة للفقراء وموظفي الحكومة المحليين أمثلة جيدة للشفافية "

وتُعَرِّفُ لجنةُ الشفافيةِ والنزاهةِ بوزارةِ التنميةِ، الشفافيةَ بأنها:" توافرُ المعلوماتِ التي تتعلق بالسياسات والنظم والقوانين والقرارات واللوائح لكافة المواطنين"[٢]

وعَرَّفَ صندوقُ النقدِ الدُّوَليُّ الشفافيةَ بأنها: " اضطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام ووظائفه والنيات التي تستند إليها السياسات المالية العامة وحسابات القطاع العام، والتوقعات الخاصة بالمالية العامة"[٣]

أما منظمة الشفافية الدولية فقد عرفت الشفافية بأنها:" المبدأ الذى يسمح للمتأثرين بالقرارات الإدارية والتحولات المالية أو حتى العمل الخيرى أن يعرفوا ليس فقط الحقوق الأساسية ولكن الآليات والعمليات الكافية وراء تلك القرارات، وأنها الشرط الذى يلزم المديرين والموظفين المدنيين وأهل الثقة أن يتصرفوا على نحو واضح ومتوقع ومفهوم، أو يمكن تفسيره"[٤]

---

(١) ويقصد بهم المعنين بمعلومات وأعمال وتصرفات الحكومة والذين يمكن أن تمثل تلك الأعمال خطرا عليهم- ينظر الشفافية فى إدارة الشئون العامة:- د/ سامى الطوخي- مرجع سابق- ص٣١٤.

(٢) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة التنمية الإدارية" أولويات العمل وآلياته"- الصادر فى أغسطس ٢٠٠٨م- ص٧٩/٥.

(٣) https://www.iraqfoundation.org

(٤) UNCTD,Transparancy.Unctd serieson issues in international investment Agreiment united, New york and Geneva,2006.

ومن خلال التعريفات السابقة يمكن استخلاص ما يلى:- أن الشفافية هي نقيض الغموض أو السرية في العمل، ومعناها يدور حول أربعة معانٍ رئيسيةٍ: الإفصاح، والمصداقية، والوضوح، والمشاركة، وهى تعني توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة العاملة للصحافة والرأي العام والمواطنين الراغبين في الاطلاع على أعمال الحكومة وما يتعلق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء دون إخفاء، حيث تشكل واجبًا من واجبات الدولة تجاه المواطنين، بمعنى أن تكون سياسة الدولة واضحة فى جميع أجهزتها وسلطاتها الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، باستثناء بعض الحالات الهامة والضرورية، مثل الأمور الخاصة بالشئون العسكرية، والأسرار الأمنية الهامة، المتعلقة بأمن الدولة والمجتمع[١]، فالشفافية أصبحت شرطًا أساسيًا فى العمليات الإدارية والتنظيمية[٢]، وهى تتعلق بجانبين: الجانب الأول يتعلق بوضوح الإجراءات وصحة مصداقية عرض المعلومات والبيانات الخاصة بالوحدات والمؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة والعامة ووضوح العلاقات فيما بينها للوصول للغايات والأهداف المعلنة مسبقاً، أما الجانب الثاني فيتعلق بعلاقة المستفيدين من الخدمات التي يقدمها الجانب الأول وحقهم في الحصول والوصول للمعلومات الصحيحة والحقيقية في الوقت المناسب.

ثانيًا: أنواعُ الشفافيةِ

١- الشفافية السياسية -:هي نظام سياسي مفتوح تتاح فيه حرية الرأي وتخضع تصرفات السلطة فيه للتعقيب والمساءلة والنقد[٣]، فهي عبارة عن كشف الحكومة عن أعمالها السيادية المتعلقة بالعلاقات والسياسات الخارجية إلى

(١) د/ عادل عبد العال خراشي:-آليات مكافحة جرائم الفساد فى ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصرى والشريعة الإسلامية-بحث بمجلة الشريعة والقانون بالقاهرة-ع٧-ص٥٢.

(٢) د/ محمد إبراهيم الدسوقي على:-الفساد الإداري- مرجع سابق- ص٥٣٨.

(٣) د/ عبد القادر الشيخلى:-دور القانون فى مكافحة الفساد الإداري والمالي - ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر السنوي الثالث فى الإدارة- بيروت - أكتوبر ٢٠٠٢م-ص٣٥٦. أ.د/ السيد أحمد مرجان:-ثورة التحرير والثورة الإدارية نحو الشفافية والإصلاح فى ضوء النظام الإداري الإسلامي- مرجع سابق- ص١٢٥٠.

جانب أعمال السياسة الداخلية، والتي تتضمن إعلان الأحزاب السياسية والسياسيين عن برامجهم السياسية وخططهم المالية المستقبلية فى إدارة العلاقات والشئون السياسية الداخلية والخارجية، فالشفافية فى الحقل السياسي تساعد على التفهم والتقارب فى وجهات النظر بين هذه الأحزاب فيما بينهم وبين الحكومة والمعارضة على المستوى الداخلي، مما يؤدى إلى التوصل إلى وفاق وطني بين كافة الأحزاب داخل الدولة، وبالتالي يتم التنافس والتداول السلمى للسلطة، دون أي ممارسة لأى عمل من أعمال الفساد السياسي، كالانقلابات، وعدم الاستقرار، وصولا إلى التصفيات السياسية[١]

٢- الشفافية التشريعية

وتعنى وجود تشريعات واضحة ومرنة دون غموض أو تعقيد للعملين العام والخاص[٢]

٣- الشفافية الإدارية

هي الوضوح والصدق والعلانية فى اتخاذ القرارات الإدارية أو المداولات العامة، بحيث يعرف الكافة ما جرى، وما سيجرى على اعتبار أن الموظف ممثل الدولة ووكيلها، والأمين على مرافقها العامة، والساعي لتحقيق الصالح العام، فيتعين عليه أن يعمل جهارًا دون لفٍّ أو دورانٍ أو إخفاءِ خطأٍ او عيبٍ بحجةٍ سريةٍ غيرِ مبررةٍ[٣]

فالشفافية فى المجال الإداري تعنى تحرر الإدارة من غموضها وانغلاقها، وقد

(١) د/ عادل عبد العال خراشي:-آليات مكافحة جرائم الفساد فى ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصرى والشريعة الإسلامية- بحث بمجلة كلية الشريعة والقانون- ع٧-ص٥٢وما بعدها.

(٢) د/ عبد القادر الشيخلى:-دور القانون فى مكافحة الفساد الإداري والمالي- مرجع سابق- ص٣٥٧.

(٣) د/ عبد القادر الشيخلى:- دور القانون فى مكافحة الفساد الإداري والمالي- المرجع السابق- ص٣٥٧.

أشار "Zollnet " إلى هذا المعنى بقوله: "الشفافية هي وضوح وفهم للقواعد التشريعية والتنظيمية، وسهولة الاطلاع على الممارسات الفعلية تمامًا، كَمَنْ ينظر من خلال نافذة ذات لوح زجاجي شفاف غاية فى النظافة"[١]

وتتحقق الشفافية الإدارية من خلال متطلبات أساسية كما يلى:[٢]

١- الالتزام بسياسة واضحة للنشر تتضمن حفظ وتوثيق كل ما يتعلق ببناء المؤسسة وعملها، من خلال إصدار قرارات مجلس إدارة أو لوائح وإجراءات مصادق عليها واضحة فيما يتعلق بنشر المعلومات الشفوية والكتابية أو المخزنة إلكترونيا.

٢- تبني إجراءات مكتوبة ومعلنة تحمي الموارد البشرية في المؤسسة، من الممارسات غير المهنية، بما فيها أسس التوظيف، والتقييم والتدريب والترقيات وسلم الرواتب، وآلية اختيار المستفيدين، وشبكة علاقاتها.

٣- التعهد بتوفير المعلومات الصحيحة للجمهور العام بأعلى مستوى من الدقة وذلك بتخصيص دائرة أو وحدة، أو شخص على الأقل، للقيام بهذه المهمة لتوفير قناة اتصال المؤسسة بالجمهور، واتخاذ الإجراءات التي تضمن حفظ السجلات والمعلومات التي تتعلق بعمل المؤسسة بما يضمن دقة المعلومات والأمانة وسهولة عملية عرض المعلومات وتحليلها وتقديمها لطالبيها وِفْقَ إجراءات واضحة ومنظمة.

من خلال مفهوم الشفافية السابق ذكره يتضح أن توافرها أصبح شرطًا أساسيًّا في العمليات الإدارية والتنظيمية، وذلك إذا رغبت المنظمة بالارتقاء بمستوى إدارتها إلى مستوى حضاري يساهم في تحسين المستوي المعيشي للفرد وأن متطلبات نجاح النزاهة والشفافية متعددة ومن أهمها: ضرورة إحداث تطوير إداري في إدارة المنظمات وأن هذا التطور لا يجوز معاملته بصورة منفصلة عن

(1) Transparency;An Analysis of an Evolving Fundamental principle in International Economic Law;C. ZollneT,(2006) 27 Michigan Journal of International Law.583.

(٢) احمد الكردي:-الشفافية الإدارية، مقالة منشورة في موقع المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية على شبكة المعلومات الدولية على الرابط: http:// hurdiscussion.com.

الجانب البشري ولابد من العمل على إحداث تنسيق مستمر بين الإدارات المعنية وربط التدريب باحتياجات المنظمة، وأن تكون هناك سياسة واضحة في الاختيار والتعيين من قبل المنظمات تعتمد على مبدأ الكفاءة وضرورة العمل على تطوير شبكة واسعة من المعلومات بين الوحدات الإدارية داخل وخارج المنظمة، حتى تتوفر درجة عالية من التنسيق والتعاون والدقة في الإجراءات والعمل على تعزيز دور الرقابة لما لها من دور في تعزيز الشفافية[١]

٤- الشفافية الاقتصادية

هي الحرية الاقتصادية وإتاحة المعلومات الاقتصادية والتخفيف من القيود والمعوقات وتشجيع الاستثمار[٢]،أو يقصد بها إيصال المعلومات واضحة وكافية إلى الأطراف ذات المصلحة لإتاحة الفرصة لها لتحليل عمليات الشركة[٣] فالمسائل المتعلقة بالشئون المالية من المجالات الخصبة لممارسة كافة أنواع الفساد[٤] لأن جوهرها يستند إلى التدقيق الحر للمعلومات وإتاحة الفرصة للاطلاع على العمليات والإجراءات.

ثالثًا: أهمية الشفافية فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري

للشفافية أهمية قصوى فى محاربة الفساد الوظيفي[٥]، وعدم السماح بوجوده ولا باستمراره وتحقيق النزاهة والاستقامة لكافة العاملين ومحاربة الانحرافات خاصة تلك التي تشكل تهديدًا لمصالح مختلف الأطراف، وتحقيق الاستفادة القصوى والفعلية من نظام المحاسبة والرقابة الداخلية وتحقيق أكبر قدر من الفاعلية، فهي إحدى السبل الكفيلة بالقضاء على الفساد والحفاظ على المال العام، وآلية ناجحة

(١) الشفافية الإدارية:-أحمد الكردي على الرابط
http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy

(٢) د/ السيد مرجان:-ثورة التحرير والثورة الإدارية - مرجع سابق- ص١٢٥٠.

(٣) د/ نزية حماد معجم المصطلحات المالية والاقتصادية-فى لغة الفقهاء-دار القلم - دمشق-٢٠٠٨م- ص٢٧٠.

(٤) د/ عادل عبد العال خراشي:-آليات مكافحة جرائم الفساد- بحث بمجلة كلية الشريعة والقانون - ع٧-٢٠١٥م -ص٥٣.

(٥) محمد ابراهيم الدسوقي على:- الفساد الإداري- مرجع سابق- ص٥٤٢.

من الآليات التي اعتمدتها جميع الإدارات الحديثة فى النظم الديمقراطية للحد من هذه الآفة التي تضرب بشكل خاص القطاع العام[١]

فالشفافية ليست هدفًا فى حدِّ ذاتِها وإنما هي وسيلة من وسائل مكافحة الفساد، وهى تؤدى هذا الدور بطريقين: طريقٍ مباشرٍ، وآخرَ غيرِ مباشرٍ.

الطريق المباشر:- حيث تكون الشفافية مانعًا مباشرًا من تورط الموظف بعمليات فساد؛ لأنه يعمل فى بيئة مكشوفة، لا تشجع على الفساد، كما أنها تكون دافعًا للموظف - خاصة الموظف القيادي-عندما يقوم بعرض أعماله وإنجازاته وما حققه فى مؤسسته أمام الشعب والإعلام، فتكون هذه الأعمال محل بحث ونقد وملاحظة.

الطريق غير المباشر:- فالشفافية تحارب الفساد بطريق غير مباشر عن طريق المساعدة فى عملية المحاسبة والمساءلة والرقابة، وذلك عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع، فتكون هناك فرصة لرقابة ومساءلة أكبر فتعطى الشفافية إحساس بوجود رقابة دائمة لا يمكن تحديد مصدرها ووقت إثارتها، ويمكن تحديد بؤر الفساد وحصرها، وبالتالي معالجتها وتسمية الفاعلين فيها.

فالشفافية والفساد مفهومان متعارضان بينهما علاقة عكسية، فكلما زادت الشفافية فى المجتمع وفى كل المجالات وعلى كافة الأصعدة، كلما ارتفعت إمكانية محاربة الفساد والحد من السيطرة على آثاره المدمرة، وذلك لأن الفساد لا ينمو ولا يزدهر ولا يؤتى ثماره إلا خلف الستر والخفاء وفى أجواء الغموض وعدم الوضوح[٢]

مبدأ الشفافية فى مشروع اتفاقية الأمم المتحدة

نظرًا للارتباط الوثيق بين الشفافية ومكافحة الفساد، فإن دول العالم تتجه وبشده نحو إرساء نظم وآليات للشفافية أشد عمقًا وأثرًا فى السياسات العامة للدول، وهو ما يتمثل فى مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد جاء

(١) آليات المكافحة:-المرجع السابق:- ص٥٣.

(٢) الرقابة المالية والإدارية ودورها الحد من الفساد الإداري:- د/ أحمد مصطفى صبيح - مرجع سابق- ص١٦٤وما بعدها.

فى ديباجة مشروع الاتفاقية وجوب تحسين نظم الإدارة العمومية وتعزيز المساءلة والشفافية فى إدارة الشئون العمومية، ومن أهم الأحكام التي وردت بشأن الشفافية فى مجال القطاع العام ونظم الخدمة المدنية،والذى نحن بصدده ما يلى:-

ضرورة الالتزام بمبدأ الشفافية فى نظام تعيين وترقية موظفي الخدمة المدنية، وغيرهم من الموظفين العمومين غير المنتخبين،حيث تتوافر فيهم الكفاءة والشفافية والموضوعية، وذلك باستخدام معايير تستند إلى الجدارة والإنصاف.

اتخاذ التدابير التشريعية لتجريم إثراء الموظف العمومي بصورة غير مشروعة أو ازدياد موجوداته بشكل يتجاوز بكثير مقدار دخله أثناء تأدية وظائفه، ولا يستطيع تعليله على نحو معقول.

تضع كل دولة من الدول الأطراف تدابيرَ ونظمًا تقتضى من الموظفين العموميين أن يبلغوا السلطات المختصة عن أفعال الفساد التي ترتكب لدى أداء الوظائف العمومية.

اتخاذ التدابير والنظم التي تقتضى من الموظفين العمومين أن يعلنوا للسلطات المختصة بأي عمل او استثمار يشكل تضاربًا فى المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين، أو يحصلون على هدايا أو منافع أثناء مزاولتهم واجباتهم.

اتخاذ تدابير تأديبية ضد الموظفين العمومين الذين يخالفون تلك المعايير[١]

مبدأ الشفافية فى التشريعات الداخلية

نصت المادة (٦٨) من الدستور المصري الحالي على أن: "المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء

(١) مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد- الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة - فيينا- يونيه ٢٠٠٢م، ينظر بالتفصيل د/ سامى الطوخي:-الشفافية فى إدارة الشئون العامة- مرجع سابق- ص٣٢٦-٣٣١.

معلومات مغلوطة عمدًا. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف، وترميمها وقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة وفقًا للقانون"

مبدأ الشفافية فى أحكام القضاء

ولأهمية مبدأ الشفافية ودوره فى مكافحة الفساد فقد أكدت محكمة القضاء الإداري فى حكم حديث لها على ضرورة الالتزام به، حيث نصت فى حيثيات حكمها الصادر فى ٢٠١٥/١١/١٧م على:- ".....ومن حيث إن الحق في المعرفة هو حق من حقوق الإنسان التي تمثل أمرًا بالغ الأهمية، وأن تنظيم حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات والبيانات المتعلقة بالتسويات المعتمدة من رئيس مجلس الوزراء..... من شأنه تعزيز مبدأ الشفافية ويضمن طرقًا أفضل لإتمام هذه التسويات على أحسن وجهٍ ويقضي على الفساد ويؤدي إلى اتخاذ قرارات مدروسة من القائمين على أمر التسويات ويجعل المواطنين مشاركين في هذه التسويات والتي تؤثر تأثيرًا مباشرًا على حياتهم وأوضاعهم الاقتصادية ويضع قادتهم أمام المساءلة، ومن ثم يتعين على الدولة أن تنشئ الأطر القانونية القوية التي تحمى حق الأفراد في الوصول إلى هذه المعلومات- وبما يضمن الحفاظ على سريتها - وبالتالي يؤدى ذلك إلى خلق مجتمع مدني نشط قادر على تحقيق رقابة شعبية حقيقية وفعالة على تصرفات الحكومة في أموال الدولة..."[1]

وختامًا لما سبق ذكره فإن مبدأ الشفافية يعد أحد أهم أركان التنمية فى كافة المجالات التنموية، إذ بتطبيقه نكون قد وضعنا نظمًا وقائيةً للفساد ونظمًا حافزةً على التعليم والتعلم، فهو من أهم أدوات الثقافة العلمية اللازمة لحسن إدارة شئون الحكم والإدارة، ومع تطبيقية التطبيق الجيد والفعال، يمكن ضمان أن تعمل الحكومة والإدارة بأفضل الطرق والأساليب، لأنها تعلم بأن كافة أنشطتها وأعمالها خاضعة للتدقيق والفحص العام تحت أعين الناس، وبالرغم من النص الدستوري وأحكام القضاء التي تنص على ضرورة الالتزام بمبدأ الشفافية، فما زال مبدأ السرية والتكتم والتعتيم وعدم إمكانية الوصول والحصول على المعلومات

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٥٩٤٣٩ لسنة٦٧ق- الصادر فى ١٧/ ١١/ ٢٠١٥.

والاضطلاع على الوثائق والمستندات الحكومية، وعدم مشاركة الجمهور فى الشئون العامة هو الذى يحكم كأصل العام إدارة الشئون العامة فى مصر، إلا أن هناك بعض الأنشطة والأعمال تخضع لمبدأ العلانية، وليس مبدأ الشفافية، حيث إن العلانية والإعلام إنما هي جزء من مضمون مبدأ الشفافية.

ثانيًا:- مبدأ النزاهة ودوره فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري

النزاهة من المبادئ التي تقوم عليها مكافحة الفساد الوظيفي، وهى تشير إلى الجوانب الأخلاقية، والقيم المرتبطة بقيام الموظف بأداء مهامه مثل الصدق، والأمانة، والإتقان، والحفاظ على المال العام وصونه، والحفاظ على هيبة الإدارة ونظامها[١]، وفيما يلى توضيح لمفهوم النزاهة وأهميتها فى مكافحة الفساد الوظيفي وذلك على النحو التالي:-

مفهوم النزاهة "النزاهة: هي واحدة من أهم الفضائل وأكثرها فاعلية، كما أنها مصطلح غامض ومحير[٢] فقد يتم استخدامها بشكل مرادف للأخلاق أو

(١) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة التنمية الإدارية" أولويات العمل وآلياته"الصادر فى أغسطس ٢٠٠٨م- ص٧٩/٥.

(٢) وهو مصطلح ليس بحديث ، بل قديم قدم الأزل ، وهو من الصفات البارزة التي يتعين أن يتحلى بها كل موظف عام ، وتنص عليه قوانين التوظف فى كل الدول ، ومن قبلها حرص قدماء المصريين الذين تولوا أعمال القضاء أو الإدارة على تسجيل نزاهتهم وحسن سمعتهم بنقوش وكتابات حفرت على جدران مقابرهم ، بل وتظهر رسوم قضاتهم بلا أيد للإشارة إلى نزاهة أيديهم، ومن أبلغ العبارات التي عثر عليها فى هذا الصدد نقش محفور على باب مقبرة "منكاورع" جاء فيه أننى لم أغتصب فى حياتي شيئا من إنسان ، وذلك خوفا من حساب الأخرة بل إنني أقمت هذا القبر الذى أقضى فيه أيامى الأبدية لقاء أجور من الخبز والجعة أعطيتها للعمال الذين أقاموه. ينظر:- الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة:- هشام فريد رستم- مرجع سابق- ص٤وما بعدها. وكذلك وضع الحكيم الصيني"كونفو شيوس" قواعد للإدارة العامة مازالت سارية حتى الأن ، حيث حدد الصفات التي يجب أن تتوافر فى الموظف العام قبل تسلمه العمل وهى النزاهة ، والمساواة بين الأفراد ، واتباع الطريق المستقيم ، وقد سؤل الحكيم "كونفوشيوس" من قبل أحد الحكام عما يفعله الشعب ، ورضائه فرد عليه قائلا" إذا رفعت مكانة أهل النزاهة والعمل أكبرك شعبك واحترمك ، أما إذا رقيت أهل الفساد والكسل احتقرك شعبك وانصرف عن تأييدك' ينظر د/شرقاوي فرغلي:- مكافحة =

الالتزام الأخلاقي، وترتبط بسياقات بنائية متعددة منها النزاهة المهنية، والنزاهة الاجتماعية، والنزاهة التجارية، وأخيرًا النزاهة الشخصية أو النزاهة الأخلاقية، فالنزاهة يمكن أن تصف سلوك مجتمع أو مؤسسة أو جماعة أو تنظيم، كما أنه يمكن أن تصف سلوكًا شخصيًا.

فالنزاهة فى مجال العلاقات الاجتماعية يقصد بها: وضوح طبيعة العلاقة بالآخرين - عدم النفاق أو التزيد فى المجاملات - الصدق والصراحة فى الحوار - احترام الآخرين - وحسن المعاشرة

وفى (المجال التجاري) :البيع والشراء: فتظهر بوضوح من خلال عدم الغش التجاري- عدم المغالاة فى تكلفة الأعمال - عدم بخس الآخرين بضائعهم - إظهار العيوب الموجودة فى البضائع.(١)

أما النزاهة الإدارية فتطلق ويراد بها: " مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص فى العمل "(٢) أو هي:"ما تشير إلى الجوانب الأخلاقية، والقيم المرتبطة بقيام الموظف بأداء مهامه، كالأمانة والصدق والعناية، والإتقان، والحفاظ على المال العام وصونه"(٣) .

وعرفت مدونة السلوك الوظيفي النزاهة بأنها:" التجرد وبراءة السلوك البشرى من أية أغراض أو مقاصد خاصة عند خدمة المواطنين حفاظًا على نيل ثقتهم، وإظهارًا لنزاهة الإدارة الحكومية، وعملا على تعزيز المصلحة العامة للمجتمع"(٤)

وعرفت أيضًا النزاهة بأنها:' 'منظومة القيم والمسئولية للحفاظ على الممتلكات

=

الفساد الإداري فى القانون والشريعة الإسلامية-مرجع سابق-ص٤٣٥.

(١) النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة على الرابط التالي

http://www.undp-aciac.org/publications/ac

(٢) د/ يوسف كافي:-الإعلام والفساد الإداري والمالي وتداعياته على العمل الحكومي- دار الحامد للنشر والتوزيع-ط١- ٢٠١٦م- ص١٥٤.

(٣) د / السيد مرجان:-ثورة التحرير والثورة الإدارية - مرجع سابق- ص١٢٥٦.

(٤) مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة بجمهورية مصر العربية:- ص١٧/٥.

العامة واستئصال الفساد، وهى تعنى ما تأصل لدى الفرد من قواعد تشمل الصدق والأمانة وعدم الإضرار بالأخرين وهى عكس الفساد"[١]

فالنزاهة إجراء وقائي يستهدف تعزيز مناعة المؤسسات العامة ضد الفساد، وذلك من خلال عملية إصلاح تعزز الشفافية فى عمل هذه المؤسسات، وتفعيل آليات المساءلة والرقابة، وبناء منظومة شاملة تحكم سلوك العاملين(مدونات السلوك الوظيفي) إضافة إلى بناء ثقافة مجتمعية متحفزة ضد جميع أشكال الفساد، واعية لأهمية المحافظة على المال العام والممتلكات العامة[٢]،مما يتعين على الموظف العام أن يسعى إلى الحفاظ على ثقة المواطنين وتعزيزها، والتأكيد على أهمية نزاهة الإدارة الحكومية والعمل على تعزيز المصلحة العامة للمجتمع، بألا يستخدم سلطاته ومنصبه أو يسمح باستخدامها بطريقة غير سليمة، أو يغلب المصلحة العامة على مصالحه الشخصية فى حالة نشوء تضارب بين هذه المصالح، وأن يكشف عن حالات الاحتيال، وألَّا يكشف عن المعلومات الرسمية بطريقة غير صحيحة أو يستخدمها لأغراض شخصية[٣]

وتتميز النزاهة بقيم خمس أساسية وهى: الصدق والثقة والإنصاف العدل والاحترام والمسئولية

١- الصدق:- وهو جودة الاتصال مع الآخرين وحسن الإصغاء لهم وقول الحقيقة.

٢- الثقة:- فتشكل قيمة أساسية من قيم النزاهة إذ أنها تكمن فى تصديق ما يقال ويكتب من دون أي تشكيك.

٣- الاحترام:- فهو الأخذ بعين الاعتبار آراء الآخرين وتقدير ميزاتهم وإمكانياتهم

٤- الإنصاف:- هو معالجة شتى أنواع سوء السلوك بطريقة مماثلة.

٥- المسئولية:- وتشكل القيمة الأساسية في النزاهة وتعني وجوب تطبيق القوانين

(١) د/شرقاوي فرغلي:-مكافحة الفساد الإداري فى القانون والشريعة الإسلامية-مرجع سابق-ص٤٣٧.

(٢) د/ عبير مصلح:-النزاهة والشفافية والمساءلة فى مواجهة الفساد -مرجع سابق- ص٤٩.

(٣) د/ عبد الغفار عفيفي:- الأساليب الحديثة المستخدمة فى المؤسسات التعليمية فى حماية النزاهة ومكافحة الفساد - ٢٠١٣م- بدون دار نشر- ص٩.

والقواعد ومبادئ المسئولية الاجتماعية، وبالتالي فقيمة النزاهة ليست سوى حلقة سلوك لا متناهية[١]

إلا أن من أهم القيم الواجب توافرها لتحقيق النزاهة قيمة الإيمان بقيمة العمل، والإتقان فيه، والقدوة الحسنة، وتحقيق الذات، والولاء، وتقبل النقد، والإبداع والابتكار، والإيمان بالتغيير، والإيمان بقيمة الوقت وأهميته، والإيمان بقيمة المعلومة، والطموح، فقد حدد أفلاطون معالم جمهوريته الفاضلة بعدة عناصر منها: النزاهة، وهو ما يتحتم على الدولة بكافة أجهزتها المعنية تبني وتعميق الالتزام بالنزاهة التي ترتبط بعلاقة عكسية قوية مع ظواهر ومظاهر الفساد المختلفة[٢]

أهمية النزاهة ودورها فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري

النزاهة بالنسبة للموظف العام تُعَدُّ واجبًا وظيفيًّا، والتزامًا بالأمانة والاستقامة، وهذا الواجب يفرض التصدي للقيام بأعباء الوظيفة العامة، التي أصبحت مع التطور الكبير لدور الدولة ذات تأثير وفاعلية على سلطة الحكم، وعنصرًا هامًّا لدعم الاستقرار والتقدم[٣]

فالنزاهة تهدف إلى إظهار مدى أهمية تحصين مؤسسات النظام فى مواجهة الفساد، وما ينطوي على ممارسته من مخاطر على مختلف الأصعدة، إذ تقوم النزاهة على توسيع قاعدة الرقابة بحيث لا تعود القوة فى يد سلطة واحدة، ويصبح كل من يشغل منصبًا مسئولًا عن عمله، فالفساد يزداد فى ظل النظم الاستبدادية، ويقل عندما يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبة (البرلمانات - أجهزة الرقابة العامة- وسائل الإعلام الحر-المحاكم - المدققون العامون - النقابات المهنية...) الأمر الذى يحول دون إساءة استعمال السلطة، فالنزاهة تهدف إلى ضمان رؤية شاملة لأداء السلطات لمهامها بشكل شفاف، وبكفاءة، وبانفتاح على الجمهور؛لتقليل فرص

(١) النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة على الرابط التالي
http://www.undp-aciac.org/publications/ac

(٢) د/ السيد أحمد مرجان:- ثورة التحرير والثورة الإدارية - مرجع سابق- ص١٢٥٦.

(٣) د/سهى محمد مصطفى:-الفساد الإداري فى المنظمات الحكومية (أسبابه-أثاره-طرق مكافحته) - المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية-جامعة قناه السويس-م٨-ع٣-٢٠١٧م - ص٨٣٢.

الفساد بشكل وقائي، بالإضافة إلى بناء ثقافة النزاهة بفعل رفع وعى الجمهور بأهمية المحافظة على المال العام، ونبذ كافة أشكال الفساد، بما فيها الواسطة والمحسوبية[١]

فالنزاهة فى الإدارة العامة ترتبط بالوسائل والآليات التي تكافح الفساد، وسوء إدارة الموارد والشئون العامة وسوء استغلال السلطة مع تقرير ثقافة أخلاقيات العمل والسلوك على مختلف المستويات الإدارية فى النظام الحكومي.

فعلى جميع المستويات يتخذ عدد لا يحصى من القرارات التي تخص المجتمع من حيث الأمن، والتنمية، والصحة، والتعليم وغيرها من القرارات التي تهم المواطن ولها علاقة مباشرة بنوعية حياته ومصالحة، وذلك بواسطة مسئولين وموظفين عموميين مؤتمنين ولديهم الصلاحيات اللازمة للقيام بهذه الأعمال، كذلك يطرح التساؤل عن مدى استخدام هذه الصلاحيات من خلال المسئولين والموظفين فى القطاع العام لمصلحة المواطن وفى الاتجاهات المحددة حسب السياسة العامة؟

لذلك تأتى أهمية نظام النزاهة ليكون الضابط الذى يضمن أن المسئولين يعملون للمصلحة العامة، ويديرون الموارد العامة بكل كفاءة وفاعلية ويقلل فرص الفساد ويعزز الشفافية والمساءلة.

والنظام الوطني للنزاهة عبارة عن مزيج من الأجهزة الحكومية، والأنظمة القانونية، والمدونات السلوكية، بالإضافة إلى السياسات والإجراءات التي توفر إطارًا عامًّا للحكومة الرشيدة وتوفير البيئة المثالية لاتخاذ القرارات الجيدة، وتوفير الأدوات لتحديد مكامن سوء التصرف والسلوك بما فى ذلك الفساد[٢]

وتطبيقا لذلك فقد أصدرت وزارة التنمية الإدارية بجمهورية مصر العربية مدونة للسلوك الوظيفي نصت فيه على ما يأتي:-

(١) د/ عبير مصلح:-النزاهة والشفافية والمساءلة فى مواجهة الفساد - مرجع سابق- ص٤٩.

(٢) د/شرقاوي فرغلي:- مكافحة الفساد الإداري فى القانون والشريعة الإسلامية-مرجع سابق- ص٤٤١.

على الموظف العام أن يلتزم بما يلي:

- اتباع النهج الوظيفي القائم على أساس براءة الذمم، وسلامة القصد عند أداء الخدمة، مع التحلي بنقاء الضمير، والابتعاد عن مواطن الشبهات أثناء أداء الواجبات الوظيفية.
- وضع الواجبات ومسئوليات العمل، والالتزامات تجاه خدمة الجمهور فوق المصالح الشخصية للموظف العام.
- أداء المهام بإخلاص وإتقان مع تحمل كامل للمسئولية مع التعامل بطريقة مهنية تحوز ثقة الأشخاص الذين يتعامل معهم.
- حظر استغلال المناصب الرسمية والمواقع الوظيفية بصورة غير سليمة تؤدي للتربح وجني المنافع الشخصية.
- الأخذ بالسلوك النزيه فلا يجوز للموظف العام طلب أو قبول أو اشتراط أو استلام، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أيٍّ منفعة مالية أو هبة أو هدية أو أيٍّ ميزة ذات قيمة نقدية وغير ذلك من أشكال المدفوعات غير المبررة، مقابل أداء الواجب الوظيفي[١]

(١) مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة بجمهورية مصر العربية- ص١٧/١٠

المبحثُ الثاني
الدورُ العلاجيُّ للدولةِ فى إعادةِ الثقةِ للجهازِ الإداريِّ للدولةِ فى القانونِ الإداريِّ

يتمثل الدور العلاجي للدولة فى مساءلة ومحاسبة الموظفين عند ارتكابهم أفعالًا تخل بكرامة الوظيفة العامة، فالمساءلة تعد فلسفة الإدارة فى مسعاها للتأكد من تحمل العاملين المتطلبات المتوقعة لأداء أدوارهم وفق ما هو محدد ومتفق عليه، ويعتبر مبدأ المساءلة مبدأ قديمًا ارتبط تاريخيًا بظهور المجتمعات البشرية المنظمة التي رافقت الإدارة، كما يعد ملاحقة المفسدين ومعاقبتهم جنائيًا عما ارتكبوه من جرائم من خلال تفعيل دور الأجهزة الرقابية من الوسائل العلاجية لإعادة الثقة فى الجهاز الحكومي، وهو ما يمكن تناوله فى المطالب التالية:

المطلبُ الأوَّلُ:- المساءلة والمحاسبة

المطلبُ الثاني:- ملاحقة عمليات الفساد جنائيًا

المطلبُ الثالثُ:- تفعيل دور الأجهزة الرقابية

المطلبُ الأوَّلُ
المساءلةُ والمحاسبةُ

تعتبر المساءلة حجر الأساس للإدارة العامة، فهي المبدأ الذى يتضمن طريقة إخضاع الممارسين للسلطة العامة للمحاسبة، وقد تطورت الآليات لمساءلة الأشخاص العاملين ومحاسبتهم حول الوفاء بواجباتهم بخصوص الأعمال الوظيفية المكلفين بها، والمحافظة على قيم الإدارة العامة كالحيادية والعدالة، وتتفاوت معايير وأساليب المساءلة ودلالاتها تبعًا للسياسة السائدة واختلاف المكونات الاجتماعية والتاريخية والمعتقدات الثقافية والأيدلوجية للمجتمعات(١)

فتعد المساءلة إحدى أهم أدوات الرقابة فى إطار مكافحة الفساد، ومعيارًا ضابطًا للأداء الحكومي الجيد، وأداة تقويمية للأشخاص العاملين فى مؤسسات الدولة المختلفة(٢)

ونظرًا للأهمية الكبيرة لدور المساءلة فى مكافحة الفساد الإداري.

أولا: مفهوم المساءلة

ينبع مفهوم المساءلة من فكره مفادها:" أن يخضع كل من حصل على تفويض من جهة معينة وله صلاحيات وأدوات عمل للوقوف للإجابة عن كيفية استعمال الصلاحيات وإدارة الموارد التي وضعت تحت تصرفه(٣) "وهناك عدد كبير من التعريفات قيلت فى مفهوم المساءلة نذكر منها:-

المساءلة هي "واجب المسئولين عن الوظائف العامة - سواء كانوا منتخبين أو معينين - تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاحهم فى تنفيذها، وحق المواطنين فى الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة، حتى يتم التأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف القانون

(١) د/شرقاوي فرغلي:-مكافحة الفساد الإداري فى القانون والشريعة الإسلامية-مرجع سابق-ص٤٤٣.

(٢) د/ عبير مصلح:-النزاهة والشفافية والمساءلة فى مواجهة الفساد - مرجع سابق- ص٥٩وما بعدها.

(٣) المرجع السابق:- ص٥٩.

لوظائفهم ومهامهم وهو ما يشكل أساسًا لاستمرار اكتسابهم للشرعية والدعم من الشعب "[١]

وعرفت المساءلة أيضا بأنها:" تعبير عن التزام منظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه المنظمات، وهى منظومة تضم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري وتحقيق الصالح العام"[٢]

وعرفت المساءلة أيضا بأنها:" العقاب الفوري لكل من أخطأ بغض النظر عن موقعة فى السلم الوظيفي أو وضعه فى المجتمع"[٣]

أما المساءلة الإدارية فهي:" مسئولية الأفراد عما يقترفون من أعمال، ووجوب مساءلتهم عن أدائهم الوظيفي وما يصدر عنهم من سلوكيات وتصرفات، او قيام الموظف أيا كان مرتبته الوظيفية أو سلطة ما من السلطات الثلاث بتقديم كشف حساب عن تصرف ما لجهة تملك الحق فى الرقابة على من قام بهذا الفعل، فالموظف يخضع للمساءلة أمام مديره أو السلطة الرئاسية الأعلى، والسلطة التنفيذية تخضع للمساءلة أمام السلطة التشريعية... وهكذا "[٤]

تعريف البنك الدولي للمساءلة:

وقد سعى البنك الدولي إلى وضع تعريف عملي للمساءلة لتعزيز الحكم الرشيد وسيادة القانون فى القطاع العام، ومنع أي نشاط غير قانونى أو فاسد من قبل الموظفين العموميين وتحقيقا لهذه الغاية تم تعريف المساءلة فى تقريره عام

(١) مصطفى كافي:-الإعلام والفساد الإداري والمالي وتداعياته على العمل الحكومي- دار الحامد للنشر والتوزيع-ط١- ٢٠١٦م-ص١٥٤.

(٢) د/عطية حسين أفندي:-الإدارة العامة -إطار نظري مداخل للتطوير وقضايا هامه فى الممارسة-دار النهضة العربية- ٢٠٠٢م ،ص٢٢٨.

(٣) د/ عادل عبد العال خراشي:-آليات مكافحة جرائم الفساد فى ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصرى والشريعة الإسلامية- مرجع سابق -ص٦٣، د/ أحمد مصطفى صبيح:-الرقابة المالية والإدارية ودورها الحد من الفساد الإداري- مركز الدراسات العربية- ط١-٢٠١٦م- ص٢٤٥.

(٤) د/ السيد أحمد مرجان:-ثورة التحرير والثورة الإدارية- مرجع سابق- ص١٢٥٣.

٢٠٠٣ بأنها: "عقد بين الأفراد والمنظمات المسئولة عن الأداء" وتضمن التعريف العناصر الأتية للمساءلة:-

١- مسئولية الموظفين العموميين عن تحقيق أهداف السياسة العامة.

٢- أن تسعى الأجهزة العامة إلى خدمة جميع الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها خاصة الفقراء، ولاحتياجات أولئك المواطنين الذين يعتمدون أكثر على خدمات الحكومة العامة، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية، وتوافر الثقة بين الأجهزة العامة والمواطن[١]

تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي(undp) للمساءلة:

عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة بأنها:" قيام الموظفين بالإجابة عن أسئلة الممولين وأصحاب الحقوق حول سلطاتهم وواجباتهم، وأن يتصرفوا بِنَاءً على الانتقادات أو الشروط التي يضعها أصحاب الحقوق عليهم وتقبلهم للمسئولية عن الفشل أو عدم الكفاءة أو التراجع فى الأداء"[٢]

وبِنَاءً على ما سبق تعرف الباحثة المساءلة بأنها: " محاسبة الموظف العام عن النتائج التي حققها من خلال أدائه لمهامه الوظيفية لمعرفة مدى أدائه من حيث مطابقته للقوانين واللوائح من عدمه وتوقيع الجزاء عليه فى حالة الإخلال"

ويفترض هذا المفهوم وجود علاقة تدرج هرمى للمسئولية أي(سلم تراتبي) يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريرًا عن سير عمله إلى الدرجة العليا التي فوضته.

وتحمل المساءلة معنى المبدأ والقيمة معًا، فهي مبدأ من حيث أنها تستلزم عند تطبيقها سلسلة من الإجراءات ذات طبيعة سياسية وقانونية وإدارية وتنظيمية، تتكفل الدولة ومؤسساتها عمومًا مسئولية القيام بها، وهى قيمة؛ لكونها تحتوى على

(1) (Better Governace For Development In the Middle East and North Affrica Enhancing and ACCountability Washington D.C THE WORLD BANK.

(٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج إدارة الحكم فى الدول العربية- المكتب الإقليمي للدول العربية.

نمط من الثقافة السياسية، التي من دونها تتعذر صيرورة ممارسة المساءلة فى الواقع[١]

ثانيًا:- أهمية المساءلة فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري

تكتسب المساءلة الإدارية أهميتها لكونها تمثل إحدى الآليات والأساليب المتطورة فى علاج العديد من مشكلات الأجهزة الحكومية- (وفى مقدمتها الفساد الوظيفي بمظاهره وأشكاله) - والتي تتمثل فى الواسطة والمحسوبية والرشوة والتزوير والتحيز والمحاباة وإساءة استعمال السلطة....وغيرها من المظاهر التي أدت إلى عرقلة جهود التنمية والإصلاح الإداري فى العديد من الدول، فمهوم المساءلة يرتبط بعملية الإصلاح الإداري، حيث تعمل المساءلة عند تطبيقها بالشكل المناسب على تخليص المؤسسة من مظاهر الفساد الوظيفي وتدفعها نحو الاستقامة، والعمل وفقا لقواعد الجدارة وتكافؤ الفرص، حيث توجه المساءلة الإدارية رسالة هادفة أساسها الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة أداء العاملين[٢]

بالإضافة إلى أن المساءلة تمثل حافزًا إيجابيًّا لإظهار الإنجاز الجيد، حيث إن تفعيل المساءلة كمبدأ عمل وانتشارها كقيمة فى ممارسات الإدارة العامة يؤدى إلى تصحيح أعمالها، حيث يتمثل الهدف من وراء المساءلة معرفة الجهة المسئولة، وطبيعة السلوك غير القانوني، والمحافظة على حقوق المواطنين فى مواجهة تعسف الإدارة وتمكينهم من مساءلة المسئولين على مختلف مواقعهم، فيؤدى هذا إلى خلق ثقافة إدارية وتنظيمية تعتمد على التوجه بالنتائج والتزام الشفافية، والعمل على تحسين التماسك الاجتماعي، وتحسين العلاقة بين الحكومة والمواطنين[٣].

فالمساءلة بمعناها الواسع ترتبط بديمقراطية الإدارة العامة، وهى عامل محوري فى تحديد قدرتها على تنفيذ السياسات العامة بكفاءة وفعالية، وبيان مدى

(١) د/ السيد أحمد مرجان:- ثورة التحرير والثورة الإدارية - مرجع سابق- ص١٢٥٣.

(٢) د/شرقاوي فرغلي:-مكافحة الفساد الإداري فى القانون والشريعة الإسلامية-مرجع سابق- ص٤٤٨.

(٣) دور الشفافية والمساءلة فى الحد من الفساد الإداري - بحث منشور فى مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال - ٢٠١٥م- ص١٥وما بعدها.

استجابتها لاحتياجات المواطنين، فالأصل أن هناك وظيفتين أساسيتين للحكومة فى الدولة الحديثة هما: وظيفة سياسية تتعلق بتقرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذ هذه الأهداف، والتأكد من تحققها بالكفاءة المطلوبة، أما الوظيفة الثانية فهي وظيفة إدارية تتعلق بتنفيذ الأهداف العامة ووضعها موضع التطبيق، وبمقتضى هذا التصور فإن النظام السياسي يقوم عن طريق الحكومة بتحديد السياسة العامة(الغاية)، ثم يقوم الجهاز الإداري باختيار الوسيلة التي تحقق هذه الغاية، وهذا يعنى أن الفصل بين عمليتي صنع السياسة العامة وتنفيذها هو ما يجعل الإدارة العامة تخضع للمساءلة العامة عن طبيعة أدائها للمهام المنوطة بها.

المطلب الثاني
ملاحقة عمليات الفساد جنائيا

تعد وسيلة ملاحقة المفسدين ومعاقبتهم جنائيًا على جرائهم فى حق الوظيفة العامة، من أهم الوسائل العلاجية التي تساهم مساهمة فاعلة فى الحد من الفساد الوظيفي.

وتعتمد هذه الوسيلة بشكل أساسي على تجريم القوانين بعض أهم صور الفساد، وملاحقة مرتكبيها بواسطة المحققين تحت إشراف سلطات التحقيق، وتقديمهم للمحاكم لمعاقبتهم بالعقوبات التي تحددها القوانين، فهي تقوم على فلسفة الردع العام؛ حيث يستحيل اكتشاف كل عمليات الفساد، وحيث يستحيل زج جميع مرتكبي جرائم الفساد فى السجون، وحينما يتعذر جمع الأدلة الكافية لملاحقة جميع عمليات الفساد، إلا أن معاقبة المفسدين، واكتشاف بعض قضايا الفساد يحقق الردع العام[1].

وتعتمد هذه الوسيلة على:

١- استيعاب النصوص العقابية الوطنية تجريم أكبر قدر ممكن من صور الفساد سواء أكان إداريًّا أو سياسيًّا.

٢- كفاءة المحققين القائمين بملاحقة جرائم الفساد وقدرتهم على جمع الأدلة بما يكفى لإدانتهم، على أن تحترم فى أعمالها حقوق الإنسان وحكم القانون وسيادته، وألَّا يكون شعار مكافحة الفساد مبررًا لانتهاك حقوق الإنسان ومخالفة القوانين، والتشهير بالأشخاص بلا حكم باتٍّ بالإدانة.

٣- كفاءة القضاء واستقلاليته وحياده ومنع التأثير عليه أو التدخل فى أعماله.

٤- عدم تدخل السلطات الأخرى كالتنفيذية أو التشريعية فى أعمال الملاحقة الجنائية للمفسدين مهما كانت مبررات التدخل وأسبابه، سواء أكان التدخل بالتأثير على القضاة او المحققين أو على رؤسائهم الإداريين.

---

(١) د/ السيد أحمد محمد علام:-جرائم الفساد وآليات مكافحته فى نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص١٤٧.

وتبدو أهمية هذه الوسيلة من وسائل مكافحة الفساد تصلح إلى الحد من كل أنواع الفساد سواء أكان فسادًا صغيرًا أو فسادًا كبيرًا بواسطة الردع العام، وفرض حسن الرقابة والمساءلة لدى موظفي القطاع العام، إلا أنها من الناحية العملية لا تحقق أغراضها إلا بحصر جهود القائمين عليها فى ملاحقة الفساد الكبير، فهي لا تصلح إلا فى ملاحقة الفساد الكبير لأنها فى حالة التركيز على ملاحقة الفساد الصغير فإن الجهود فيها ستضيع فى دعاوى صغيرة لا تحقق أغراض هذه الوسيلة العامة، فى نشر الإحساس بوجود الرقابة والردع العام[١].

(١) د/ السيد أحمد محمد علام:-المرجع السابق - ص١٤٨، ١٥٢.

المطلبُ الثالثُ
تفعيلُ دَوْرِ الأجهزةِ الرقابيةِ

أنشأ المشرع المصري الكثير من الأجهزة الرقابية، وتختص كل هيئة من هذه الهيئات برقابة نوع معين من أوجه النشاط الإداري المختلفة، فمنها ما يختص بالرقابة المالية، ومنها ما يختص بالرقابة على الأعمال الإدارية وضبط الجرائم الجنائية التي تقع من عمال الإدارة وتكون متعلقة بأعمالهم.

وقد تضمن الدستور المصري الحالي فصلا مستقلا للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية،وذلك من المادة(٢١٥) حتى المادة(٢٢١)، بل وفرض الدستور المصري التزامًا على الدولة بمكافحة الفساد، وترك للقانون تحديد الأجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد، وجعل لزامًا على تلك الهيئات والأجهزة الرقابية أن تتسق أعمالها مع بعضها البعض لمكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ضمانًا لقيام الوظيفة العامة بالدور المنوط بها القيام به.

فنصت المادة (٢١٨) من الدستور الحالي على ما يأتي:- " تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة، الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضمانًا لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية وذلك على النحو الذى ينظمه القانون"[١]

وتضمنت المواد من(٢١٥) حتى (٢١٧) بأن الأجهزة الرقابية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها فى مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها وتمنح ضمانات واستقلالية وحماية لأعضائها، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال ويُعَيِّنُ رئيسُ الجمهوريةِ رؤساءَها بعد موافقة مجلس

(١) المادة ٢١٨من دستور جمهورية مصر العربية الحالي - الصادر فى ٢٠١٤.

النواب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يُعْفَى أيٌّ منهم من منصبة إلا فى الحالات المحددة بالقانون، وتعد من تلك الهيئات، الجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية(١)

هيئة الرقابة الإدارية و مكافحة الفساد الوظيفي

هيئة الرقابة الإدارية أحد أجهزة الرقابة الخارجية التابعة للسلطة التنفيذية، وهى هيئة رقابية مستقلة تتبع السيد رئيس الجمهورية ولها الشخصية الاعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي والفني والإداري، تمارس كافة أشكال الرقابة الإدارية والمالية والفنية وضبط الجرائم الجنائية ومنوط بها مكافحة الفساد الإداري في جمهورية مصر العربية(٢)، أنشئت لأول مرة بالقانون رقم ١١٧لسنة ١٩٥٨م، حيث إنها بدأت كقسم للرقابة يتبع النيابة الإدارية، ثم أصبحت هيئة مستقلة بمقتضى القانون ٥٤لسنة ١٩٦٤م كجهاز مستقل يتبع رئيس مجلس الوزراء، وهى جهاز يختص بمكافحة كافة صور الفساد المالي والإداري، من خلال حماية المال العام، والتصدي لانحراف الموظف العام، بالإضافة إلى متابعة مدى التزام الجهات الحكومية بتنفيذ القوانين واللوائح المنظمة لكافة أنشطة قطاعات وأجهزة الدولة فى مصر، وفى عام ١٩٨٠م صدر قرار بوقف نشاطها، ثم أُعِيدَتْ مرة أخرى بمقتضى القرار الجمهوري ١٧٨لسنة ١٩٨٢م(٣)، والذى أعلن فيه رئيس مجلس الوزراء "أن الحكومة قد ألغت هيئة الرقابة الإدارية، وهي أنما فعلت ذلك بمظنة أنها تعوق انطلاق العمل فى الحكومة، والقطاع العام، ولكن لم تستطع القيام بمهامها فأعيد إنشاء هيئة الرقابة الإدارية' 'وفى عام ٢٠١٧م تم تعديل بعض أحكامها وذلك بمقتضى القانون رقم

(١) المواد من (٢١٥) حتى (٢١٧) من دستور جمهورية مصر العربية الحالي - الصادر فى ٢٠١٤.

(٢) الموقع الرسمي لهيئة الرقابة الإدارية

https://www.aca.gov.eg/arabic/About/Pages/default.aspx

(٣) الفساد الإداري:- محمد إبراهيم دسوقي- دار النهضة العربية- ٢٠١٥م- ص ١٨٠، د/ ماجد راغب الحلو:- علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية- منشأة دار المعارف- ٢٠٠٥م- ص١٧٩، د/ أحمد مصطفى صبيح:-الرقابة الإدارية والمالية ودورها فى الحد من الفساد الإداري - مرجع سابق- ص ٥٠٧، د/ فؤاد العطار:-مبادئ علم الإدارة العامة - مرجع سابق- ص١٩٠.

٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية[١]

دور هيئة الرقابة الإدارية فى مكافحة الفساد وإعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة:

ترى الباحثة أن هيئة الرقابة الإدارية تقوم بدور هو من أهم الأدوار فى مكافحة الفساد الوظيفي، وجهودها فى مكافحة الفساد من أكثر الجهود فاعلية فى محاربة الفساد الوظيفي نظرًا لما تحقق فى الواقع العملي من إحكام السيطرة والضرب بيد من حديد على أيدى الفاسدين، فالمال العام فى حاجة إلى المزيد من الحماية، وليس لتقليص الحماية المفروضة عليه، وذلك ردًا على من أراد إلغاء تفعيلها وإسناد اختصاصاتها للجهاز المركزي للمحاسبات، فكل جهاز من أجهزة الرقابة يقوم بدور فعال فى مكافحة الفساد الوظيفي، حيث تقوم هيئة الرقابة الإدارية بدور واضح فى الكشف عن الجرائم التأديبية والجنائية التي تقع فى إدارات الدولة المختلفة، وهى بذلك تساعد الرئيس الإداري فى الوقوف على الأخطاء التي قد تخفى عليه رغم ارتكابها فى إدارته، كما تقوم أيضا بكشف جرائم الرؤساء الكبار، التي يعجز الرئاسات الإدارية الأعلى عن كشفها ومحاسبتهم عليها نظرًا لما يتمتعون به من سلطات واتصالات، مما يمكنهم من إخفاء جرائمهم[٢]، والأمثلة على ذلك كثيرة، فهناك الكثير من الجرائم التي تم ضبطها عن طريق هيئة الرقابة الإدارية منها على سبيل المثال:- ألقت هيئة الرقابة الإدارية القبض على كل من (ع.ع) مدير الإدارة الهندسية بمركز ومدينة الضبعة بمحافظة مطروح، واخر (أ.ر) باحث قانوني بذات المدينة لقيام المتهم الأول وبوساطة المتهم الثاني بطلب وتقاضي مبلغ ٥٠٠ ألف جنيه على سبيل الرِّشوة من مفوض شركة النصر للإسكان والتعمير وهى الشركة المسئولة بتكليف من اللجنة العليا للتحفظ على الأموال بإدارة أصول إحدى شركات القطاع الخاص المالكة لقرية سياحية بالساحل

(١) القانون ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧م والصادر فى الجريدة الرسمية فى العدد ٤١مكرر(ب) الصادر فى ١٨ أكتوبر ٢٠١٧م.

(٢) د/ ماجد راغب الحلو:-علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية- منشأة دار المعارف- ٢٠٠٥م-ص١٨١.

الشمالي، وذلك مقابل قيام المُتَّهَمَيْنِ بعمل من أعمال وظيفتهما المتضمنة اتخاذ إجراءات إصدار خطاب من مجلس مدينة الضبعة الى شركة كهرباء البحيرة يتضمن الموافقة علي تغيير العداد الكهربائي للقرية من عداد للغرض الإنشائي الى عداد دائم، وضُبط المتهمان متلبسين بتقاضي مبلغ الرشوة المتفق عليه داخل محطة وقود مجاورة لإحدى القري السياحية بالساحل الشمالي، وبعرض المتهمين على النيابة العامة قررت حبسهما.

٣- حكمت محكمة جنايات دمنهور حضوريًا على كل من المتهمين، (م.ح) مدير المكتب الفني لمحافظ البحيرة و(ح.ش) عضو مجلس إدارة شركة خاصة، بالسجن المؤبد للأول وتغريمه مبلغ ٤٣٨٬٥ الف جنيه والعزل من وظيفته، وحبس الثانى ٣ سنوات، وكانت هيئة الرقابة الإدارية قد القت القبض على مدير المكتب الفني لمحافظ البحيرة بطلب وقبول رشوة مالية وهدايا عينة من عضو مجلس إدارة شركة خاصة مقابل استغلال نفوذه وعلاقاته بمسئولي المحافظة لتسهيل إجراءات تغيير نشاط قطعة أرض بوادى النطرون تخص المتهم الثاني وتعديل نشاط استخدامها من الزراعي إلى المباني، حيث اتُخذت الإجراءات القانونية حيالهم وتم ضبطهم إلى أن صدر الحكم المشار اليه.

دور الجهاز المركزي للمحاسبات فى مكافحة الفساد الوظيفي

الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية بموجب القانون ١٥٧لسنة ١٩٩٨م، ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات بمثابة الجهاز الأعلى للرقابة المحاسبية والكشف عن إهدار المال العام بكل أشكاله فى مصر، وهو من أقدم الأجهزة العاملة على الساحة الرقابية، وهو أكثرها تنوعًا وتعددًا سواء فى اختصاصاته الرقابية، أو خضوع الجهات محل الرقابة أو سلطاته الرقابية

اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات:-

قد تناولت المادة الخامسة بيان اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات على الوجه الآتي:

أولا: صلاحية الجهاز في مجال الرقابة المالية:

يمارس الجهاز الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات، وتعد هذه الرقابة رقابة لاحقة، وتعد من أعرق اختصاصات الجهاز، وتمتد للإيرادات والمصروفات ومدى مطابقتها للقواعد القانونية والمحاسبية المعمول بها، وتحرى أسباب الانحراف ووضع الحلول المناسبة لها[١]

ثانيًا: صلاحية الجهاز في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء

يباشر الجهاز في مجال تنفيذ الخطة و تقويم الأداء الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية.

ثالثًا: صلاحيات الجهاز في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية:

يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حددت، وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يومًا من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة اوراق الموضوع، ولرئيس الجهاز ما يأتي:

١- أن يطلب خلال ثلاثين يومًا من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز -إذا رأي وجهًا لذلك- تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يومًا التالية.

٢- أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شان المخالفة المالية خلال ثلاثين يومًا من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النشر في قرارها، وعليها أن توافى الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يومًا التالية

(١) الرقابة الإدارية والمالية ودورها فى الحد من الفساد الإداري:- د/ أحمد مصطفى صبيح- مرجع سابق- ص ٥١٢.

لعلمها بطلب الجهاز.

فاذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يومًا التالية أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يومًا التالية.

٣- أن يطعن في القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب في شان المخالفات المالية، وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة بموافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة في شان المخالفات المالية فور صدورها.

دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فى مكافحة الفساد الوظيفي وإعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة

اختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

وردت اختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فى المادة الخامسة من القانون رقم ١١٨لسنة ١٩٦٤وتنقسم إلى قسمين

القسمُ الأوَّلُ:- اختصاصات تتعلق بتنظيم شئون الموظفين

القسمُ الثاني:- اختصاصات تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري وطرق العمل به.

تقييم دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ودوره فى مكافحة الفساد الإداري وإعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة

وبِناءً على الاختصاصات بنوعيها سالفة الذكر يتضح أنها ذات طابع استشاري تهدف إلى تقديم المعونة والمساعدة الفنية للجهات الإدارية بالدولة، دون أن تكون هذه الجهات مجبرة على تنفيذ ما يصدر عن الجهاز من أراء، وعلى ذلك لا يعد هذا الجهاز سلطة إدارية ذات صفة تنفيذية، بل تعتبر مجرد جهة استشارية، تكاد تنحصر اختصاصاتها فى اصدار التوصيات، وتقديم الرأي الفني والتوجيهات والمقترحات من أجل تطوير نظام الخدمة المدنية، والارتقاء بها بشكل يحقق فاعليتها ومسايرتها للحياة العصرية، كما أن هذا الجهاز لا يمارس دوره كما رسمه قانون إنشائه، حيث لم ينص القانون على جزاء للجهات الإدارية فى حالة عدم الرد

على ملاحظات الجهاز او فى حالة عدم تصحيح أوضاعها ومن ثَمَّ فَقَدَ أهميتَهُ الرقابيةَ التي يمارسها، مما يقترح البعض من أن يكون هناك تعديل فى قانون الجهاز بحيث يكون هناك جزاء، لأن ذلك يعيق عملية الرقابة[١]

ومع ذلك فإن اختصاصات الجهاز المتعلقة بوصف وترتيب واعتماد جداول الوظائف العامة لكل وحدة واعتماد الموارد البشرية اللازمة لها فى ضوء احتياجاتها الفعلية، تعتبر ذات صفة إلزامية بالنسبة للجهات الإدارية تطبيقًا لنص المادة التاسعة من القانون الحالي للخدمة المدنية رقم ٨١لسنة ٢٠١٦م

حيث نصت المادة التاسعة على ما يأتي:" تضع كلُّ وحدةٍ هيكلًا تنظيميًّا لها، يعتمد من السلطة المختصة، بعد أخذ رأى الجهاز، يتضمن تقسيمها إلى تقسيمات فرعية تتناسب مع أنشطتها وحجم ومجالات العمل بها، وتضع كلُّ وحدةٍ جدولًا للوظائف مرفقًا به بطاقات وصف كلِّ وظيفةٍ تتضمن تحديد مستواها الوظيفي وطريقة شغلها، والواجبات والمسئوليات والمهام المنوطة بها، ومؤشرات قياس أدائها، ويختص رئيس الجهاز باعتماد جدول وظائف كل وحدة وحجم الموارد البشرية اللازمة لها فى ضوء احتياجاتها الفعلية"[٢]

دور هيئة النيابة الإدارية فى مكافحة الفساد الوظيفي

النيابة الإدارية هي واحدة من الهيئات القضائية فى مصر، والتي منحها المشرع الاستقلال التام عن السلطة التنفيذية فى أداء مهامها، وتقرر المادة الأولى من القانون المشار إليه من أن "النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل تشكل من رئيسٍ وعددٍ كافٍ من نواب الرئيس"، وكانت النيابة الإدارية حين أنشئت بموجب القانون ٤٨٠لسنة ١٩٥٤، تتكون من قسمين: قسم الرقابة،وقسم التحقيق، إلى أن استقل قسم التحقيق وأصبحت النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة لضمان الحيدة والموضوعية واعتبرت قراراتها ذات صبغة قضائية، وذلك بعد صدور قانون الرقابة الإدارية رقم ٥٤لسنة ١٩٦٤، وحينما تغول الفساد فى

(١) د/شرقاوي فرغلي:-مكافحة الفساد الإداري فى القانون والشريعة الإسلامية-مرجع سابق-ص٥٨٢.

(٢) المادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١لسنة ٢٠١٦م.

أجهزة الدولة حيث جرت محاولات كثيرة لتقليص دور واختصاصات النيابة الإدارية أفلح بعضها ولم ينجح البعض الأخر من جانب قوى الفساد والظلام، فهناك علاقة عكسية بين انتشار الفساد فى الجهاز الإداري للدولة، وصلاحيات وولاية النيابة الإدارية على هذه الأجهزة فكلما كان هناك جهاز قضائي ذو صلاحيات قوية لمكافحة الفساد كلما تقلص الفساد واندثر، ولهذه الأهمية فقد أكد المشرع فى دستور ٢٠١٤، على ما قرره القانون من أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة وذلك فى المادة ١٩٧من الدستور الحالي على أن «النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها، وتكون لها السلطات المقررة كجهة إدارية في توقيع الجزاءات التأديبية إزاء هذه المخالفات، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك، ومباشرة الدعاوى، والطعون التأديبية، أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله؛ وفقًا لما ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات، والحقوق، والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبيًا»[(١)]

اختصاصات هيئة النيابة الإدارية

تتولى النيابة الإدارية بموجب نصوص القانون ١١٧لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون ١٢لسنة١٩٨٩م الاختصاصات الأتية:-

١- إجراء التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية[(٢)]، سواء أقامت به النيابة الإدارية من تلقاء نفسها عن طريق ما يتكشف لها من إجراء الرقابة، وفى هذه الحالة يجب البدء بإخطار الوزير أو الرئيس الإداري الذى يتبعه الموظف، أم فيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، التي قد تتولى التحقيق ثم تحيله إليها لاستكماله أو لإقامة الدعوى التأديبية بِناءً عليه، أو فيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها.

٢- إصدار القرارات التأديبية بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين فى القضايا

(١) المادة (١٩٧) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى ٢٠١٤م.

(٢) المادة الثالثة من الفصل الأول - أحكام عامة- من القانون ١٢لسنة ١٩٨٩.

التي باشرت التحقيق فيها إعمالا للمادة ١٩٧ من الدستور.

٣- مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، وذلك بالنسبة للموظفين المعينين على وظائف دائمة، وهنا تقوم النيابة الإدارية بدور مشابه لدور النيابة العامة فى الدعوى الجنائية، وللنيابة فى تحقيق ذلك حق الاطلاع على الملفات أو التحفظ عليها، وحق تفتيش أماكن العمل، وأشخاص ومنازل الموظفين إذا وجدت المبررات الكافية، ولها كذلك حق استدعاء مَنْ ترى سماع أقواله من الشهود، كذلك أضاف المشرع اختصاصًا للنيابة الإدارية فى القانون ١٢لسنة ١٩٨٩ يُخَوِّلُ للنيابة الإدارية الحق فى الطعن فى أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا ومباشرة هذه الطعون بوصفها الأمينة على الدعوى التأديبية وبحكم خبرة ودراية أعضائها بقواعد التأديب، حيث نصت المادة الرابعة من القانون المشار إليه على:"تتولى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية. ويباشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل"[١]

٤- تحريك الدعوى الجنائية عن الجرائم الجنائية التي تكشف عنها تحقيقات النيابة الادارية بإحالتها إلى النيابة العامة.

٥- تحريك دعوى الكسب غير المشروع بإحالة جرائم الكسب التي تتكشف لها إلى إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل.

٦- تتولى النيابة الادارية إعداد الدراسات والبحوث التي يكلفها بها رئيس الجمهورية عن المرافق العامة المختلفة.

٧- مكافحة الفساد باعتبارها هيئة قضائية وفى تقديمها ضمانات جوهرية للموظف العام تضمن حيدة التحقيق ونزاهته.

(١) المادة الرابعة من الفصل الأول - أحكام عامة- من القانون ١٢لسنة ١٩٨٩.

دور هيئة النيابة الإدارية فى مكافحة الفساد وإعادة الثقة فى الجهاز الإداري

النيابة الإدارية واحدة من النظم المعتمدة من قبل المشرع المصري فى مكافحة الفساد، وأنها الهيئة القضائية الوحيدة التي تسبق غيرها من تلك النظم والمنوطة بالتصدي للفساد فى الجهاز الإداري للدولة، والسبب وراء ذلك أن المشرع دعمها بموجب العديد من التشريعات، و لما تتمتع به من استقلالية وحيادية، حيث تتفرد الهيئة من بين أجهزة الدولة المتعددة المختصة بمكافحة الفساد باعتبارها هيئة قضائية وفى تقديمها ضمانات جوهرية للموظف العام تضمن حيدة التحقيق ونزاهته، وذلك من خلال عدة إجراءات قانونية صارمة كفلها وضمنها قانون الهيئة خلال مراحل التحقيق مع الموظف وصولا للمحكمة التأديبية[١]، كما أن دورها لا يقتصر على مباشرة التحقيق فى المخالفات الإدارية فقط بل تمتد لتحديد أوجه القصور والخلل الذى أدى إلى حدوث تلك المخالفات، فالنيابة الإدارية تمتلك نظرة أكثر شمولاً وأكثر عمقًا من تلك التي تمتلكها النيابة العامة فيما يخص المخالفات والجرائم التأديبية، فهي لا تكتفي بتحديد المسئولية وتوقيع العقاب على الجناة، بل تتقصى وتقتفى جذور الخلل والعوار الذي أفضى إلى وقوع مثل هذه المخالفات وتقديم الحلول القانونية والعملية الكفيلة لعلاج هذا الخلل، وتقديم العديد من المقترحات التي ترسم الطريق لمجتمع وظيفي يحقق أمل الشعب وطموحة للعرض على الجهات المختصة للحد من الفساد، وهذا يجعل النيابة الإدارية من أهم جهات مكافحة الفساد بل أهمها فى هذا المجال خاصة وأن تحقيقاتها تشمل كافة صنوف الخلل والقصور، وأوجه الانحراف المالي والإداري، وهو ما يجعلها الجهة الأقدر على مكافحة الفساد واقتلاع جذوره[٢]

(١) https://www.youm7.com، د/ ماجد راغب الحلو:-علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية- منشأة المعارف- ٢٠٠٥- ص١٧٥.

(٢) http://www.ap.gov.egالموقع الرسمي لهيئة النيابة الإدارية

ثانيًا:- الهيئات الأخرى لمكافحة الفساد الوظيفي

١- لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التنمية الإدارية

أنشئت لجنة الشفافية والنزاهة بقرار وزير التنمية الإدارية رقم ٨٦لسنة ٢٠٠٧م بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٣م بتشكيل وتحديد اختصاصات لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التنمية الإدارية، وتم إنشاء هذه اللجنة لدعم الجهد الوطني لمحاربة الفساد بمختلف أشكاله، ودعم مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة فى الأعمال الحكومية، ورسم السياسات والاستراتيجية فيما يخص جهود مكافحة الفساد، إلى جانب التوعية والدراسة والبحث والتواصل مع الأجهزة المنخرطة فى المنظومة الوطنية لمكافحة الفساد، وهى خطوة لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وحسب قرار إنشاء اللجنة فإن مرجعيتها هي المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة، التي تنص فى المادة السادسة منها على: "حث الدول على تدعيم منظوماتها الوطنية للنزاهة والشفافية ومحاربة الفساد بهيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية، وِفْقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تتولى منع الفساد بوسائل، مثل: تنفيذ السياسات المشار إليها فـي هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها، منح الهيئة أو الهيئات المشار إليها ما يلزم من الاستقلالية، لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة. وبالإضافة إلى توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليـه هـؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم."

هذا إلي جانب بعض المواثيق والاتفاقيات الدولية الأخرى مثل:

١- ميثاق الاتحاد الإفريقي لمنع ولمكافحة الفساد

٢- ميثاق الاتحادالأوروبي الخاص بالقانون الجنائي المتعلق بالفساد (CEO)[١]

وفى هذا السياق تم إنشاء وتشكيل لجنة الشفافية والنزاهة، والتي تضم أعضاءً من كل الاتجاهات السياسية والتيارات الفكرية، ودورها هو دراسة واقتراح آليات لتعزيز الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد بوحدات الجهاز الإداري للدولة،

(١) التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التمية - الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٧م -ص٣٤/٨.

بالتنسيق والتعاون الكامل مع الأجهزة المعنية بالدولة ورصد ومراقبة ظواهر الفساد الإداري، ومتابعة التزامات مصر الدولية فى هذا الصدد[١]

التكليفات التي أنيطت بها اللجنة

١ - دراسة ورسم الاستراتيجية القومية لمكافحة الفساد

٢ - دراسة إحصاءات حالات الفساد الإداري وتقديم توصيات العلاج

٣ - التوعية ونشر ثقافة مكافحة الفساد وذلك من خلال:

أ- تعزيز وتسهيل نشر ثقافة blowing Whistle (الإخبار عن الفساد) وحماية المبلغين، وتعزيز وتسهيل استخدام آليات الشكوى ومتابعتها.

ب- اقتراح سبل تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية والإدارة الرشيدة في القطاعات الحكومية والعامة وإدارة المال العام وفي القطاعات الأكثر عرضة للفساد مثل الشراء العام وإبرا م العقـود العامـة وإدارة المال العام والعمل على تطبيقها

ج- تعزيز وتسهيل تبني مبادئ الشفافية في الأنظمة الإدارية والمالية في مؤسسات القطاع العام قطاعيًا(على سبيل المثال قطاع الصحة، التعليم، الإسكان....إلخ)

د- وضع وتنفيذ استراتيجية إعلامية متكاملة للتوعية والإعلام، والترويج لثقافـة الشـفافية،والنزاهـة، والمساءلة،والعمل على تعزيز المعايير الأخلاقية،والمهنية داخل مؤسسـات القطـاع الحكـومي،وتطوير ميثاق أخلاقي للوظيفة العامة.

هـ- تنمية وعي موظفي القطاع الحكومي والمتعاملين معه بمختلف أشكال الفساد والأدوات الضرورية لمكافحته وأهمية تطبيق قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المحاسبة في محاربة الفساد.

و- تبنى برنامج لتنمية ثقافة التمسك بالحق لدى المواطنين، وأنهم أداة فاعلة لرقابة أداء الخدمة.

---

(١) الفساد الإداري:- د/ محمد إبراهيم الدسوقي على- مرجع سابق- ص١٨٢.

ز- إطلاق الحملة الوطنية للتوعية باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقات الدوليـة الأخـرى والقوانين الوطنية المتعلقة به وحقوق المواطنين حيالها[١].

٢- إدارة الكسب غير المشروع

عرفت مصر[٢] لأول مرةٍ تشريع الكسب غير المشروع بمقتضى القانون ١٩٣لسنة ١٩٥١ثم بصدور المرسوم ١٣١لسنة ١٩٥٢فى شأن الكسب غير المشروع ليحل محل القانون السابق، ثم تعاقبت التعديلات التشريعية على هذا القانون إلى أن صدر القانون الحالي رقم ٦٢لسنة ١٩٧٥وتم تعديله بالقانون رقم ٩٧لسنة ٢٠١٥، ونصت المادة الثانية من القانون المشار إليه على أنه يعد كسبًا غيرَ مشروعٍ كلُّ مالٍ حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجةً لسلوكٍ مخالفٍ لنصٍّ قانونيٍّ عقابيٍّ أو للآدابِ العامَّةِ، وتعتبر ناتجة بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف. كل زيادة فى الثروة تطرأ بعد تولى الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مع مواردهم[٣]

اختصاصات جهاز الكسب غير المشروع

يتولى جهاز الكسب غير المشروع فحص إقرارات الذمة المالية وتحقيق الشكاوى المتعلقة بالكسب غير المشروع، ويتولى ذلك هيئات الفحص والتحقيق[٤]

وسائل الإدارة لمباشرة الكسب غير المشروع

يجب على كل من يدخل فى إحدى الفئات التي تخضع لهذا القانون من تاريخ العمل به' أن يقدم إقرارًا عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر يبين

(١) التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التمية - الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٧م-ص٣٤/١٢.

(٢) د/ بلال أمين زين الدين:-ظاهرة الفساد الإداري فى الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي- ص٤٧٧.

(٣) المادة الثانية من قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢لسنة ١٩٧٥والمعدل بالقانون رقم ٩٧لسنة ٢٠١٥

(٤) المادة ٩ من قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢لسنة ١٩٧٥والمعدل بالقانون رقم ٩٧لسنة ٢٠١٥

فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون، يجب كذلك على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم بصفة دورية إقرار الذمة المالية خلال شهر يناير التالي لانقضاء خمس سنين على تقديم الإقرار السابق وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون، وعليه أن يقدم إقرارًا خلال شهرين من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون. ويجب أن تتضمن الإقرارات المنصوص عليها فى الفقرتين الثانية والثالثة علاوة على البيانات المنصوص عليها فى الفقرة الأولى مصدر الزيادة فى الذمة المالية[١].

وإذا امتنع زوج الملزم بتقديم الإقرارات المنصوص عليها فى المادة السابقة عن إعطائه البيانات اللازمة والتوقيع عليها وجب أن يخطر الجهة التي يقدم إليها إقراره بهذا الامتناع ' وعلى هذه الجهة تكليف الزوج الممتنع تقديم إقرار عن ذمته المالية[٢]

وإذا تبين من الفحص وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع أحالت الهيئة المختصة الأوراق إلى مجلس الشعب بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم لاتباع الإجراءات المنصوص عليها فى القانونين رقمي ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ ' ٧٩ لسنة١٩٨٥ وبالنسبة. لأعضاء مجلس الشعب لاتباع الأحكام المقررة فى شأنهم.

أما بالنسبة إلى غير هؤلاء من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيتولى إجراء التحقيق بالنسبة إليهم الهيئات المنصوص عليها فى البنود أ ' ب ' ج من المادة (٥) من هذا القانون. ولهذه الهيئات عند مباشرة التحقيق جميع الاختصاصات المقررة فى قانون الإجراءات الجنائية ' ولها أن تأمر بمنع المتهم أو زوجته أو أولاده القصر من التصرف فى أموالهم كلها أو بعضها واتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة لتنفيذ الأمر' كما لها أن تندب النيابة العامة لتحقيق وقائع معينة، وعلى إدارة الكسب غير المشروع أن تعرض الأمر فى ميعاد لا يجاوز ثلاثين يومًا من تاريخ صدوره على محكمة الجنايات المختصة والتي عليها تحديد جلسة لنظره خلال الثلاثين يوما

(١) المادة (٣) من ذات القانون

(٢) المادة (٤) من ذات القانون

التالية وتكليف الصادر ضده الأمر بالحضور أمامها لسماع أقواله وكذلك سماع أقوال ذوى الشأن وأن تصدر حكمها خلال مدة لا تجاوز ستين يومًا من عرض الأمر عليها إما بتأييده أو تعديله أو إلغائه ويترتب على انقضاء مائة وعشرين يوما من تاريخ صدور الأمر دون أن تصدر المحكمة حكمها بشأنه اعتبار الأمر كأن لم يكن[١]

ولكن القانون الجديد رقم ٩٧لسنة ٢٠١٥أضاف فقرة ثانية على المادة العاشرة وهى"يجب أن يشتمل أمر المنع من التصرف على تعيين من يدير الأموال المتحفظ عليها واتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحفاظ على قيمتها، وإضافة العائد لحساب المتهم أومن شملهم أمر المنع، بعد خصم مصاريف الإدارة الفعلية بما لا يجاوز ١٠%لصالح إدارة الكسب غير المشروع[٢]

r

(١) المادة العاشرة من قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢لسنة ١٩٧٥
(٢) المادة العاشرة من قانون الكسب غير المشروع الجديد رقم ٩٧لسنة ٢٠١٥م

الخاتمة

﴿ٱلْحَمْدُ لِلَّهِ ٱلَّذِى هَدَىٰنَا لِهَٰذَا وَمَا كُنَّا لِنَهْتَدِىَ لَوْلَآ أَنْ هَدَىٰنَا ٱللَّهُ﴾[1]

بعد أن نفد مداد البحث واستكملت أركانه وبلغ بناءه، وبعد أن جف مداد القلم وأفصح بيانه عن مضمون الدراسة ودونها سطور صفحاتها، فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن ننشد لها الكمال والتمام فالكمال والتمام لله وحده (عزوجل) والبشر مكتوب عليهم النقص والقصور.

ولا أدَّعِى أنى قد أحطت بالبحث خُبرًا من كل جوانبه، فقد آثرت أن أجتهد بتقديم كل ما ينفع الناس عامة والباحثين خاصة، وأن لا آلو جهدًا في جمع شتات البحث ما أمكن بأسلوب موضوعي وبتجريد وحياد بعيدًا عن كل تعصب أو محاباة متبعين لا مبتدعين.

وقد تناولت بالدراسة والتحليل موضوع "دور الدولة فى إعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة فى القانون الإداري والفقه الإسلامي"وخلصنا إلى:

- **أولا: النتائج**

١- يرتكز دور الدولة فى إعادة الثقة فى الوحدات الحكومية على تصميم وتنفيذ نظامٍ إداريٍّ وماليٍّ كفءٍ وفعَّالٍ، فوجود نظام مالي و إداري قوى وتنفيذه بشكل سليم هو الفيصل بين النجاح والفشل.

٢- ويعتمد النظام الإداري الجيد على عدة عناصر أهمها: الهيكل التنظيمي المناسب، وذلك عن طريق تنمية الموارد البشرية باستمرار من خلال التدريب والتعليم ورفع المهارات وإرسال البعثات للخارج للتدريب على أحدث النظم والوسائل، إدارة ومتابعة الأداء وذلك من خلال إجراءات مكتوبة وواضحة لأداء الأعمال وخطوات أداء العمل، تقييم ومتابعة الأداء دوريًا، تطوير الأداء وتحسينه، وأخيرًا التشجيع على الابتكار وأن يُنْسَبَ كلُّ عملٍ لصاحبه، بالإضافة إلى نظام أخلاقي قوى؛فالمجتمعات لن تنجح فى التقدم والتنمية إلا بوجود عناصر بشرية فاهمة وقادرة،وتتمتع بأخلاقيات وأدوات الرقابة والملائمة، حيث

(١) سورة الأعراف:- آية ٤٣.

يعتمد النجاح فى جميع الأحوال على العناصر البشرية والقوة العاملة التي ينبغي أن يتوافر فيها الأخلاق الحميدة، ويعتمد كفاءة وفعالية النظام المالي والإداري على تحقيق الأهداف التالية: مراعاة العدالة الاجتماعية من خلال:- مراعاة الحد الأدنى للمعيشة والعمل على توفير حياة كريمة للعاملين، مراعاة تكافؤ الفرص فى التعيين والترقية للأجدر والأكثر كفاءة، البعد عن الوساطة والمحسوبية، العمل على القضاء على البطالة، ونشر ثقافة العمل الحر وتشجيع الشباب على إنشاء مشروعات صغيرة وتعريفهم وتدريبهم على توليد أفكار المشروعات الصغيرة، وكيفية تمويلها وتسويق منتجاتهم، وفى توقيع العقوبات الرادعة على الفاسدين والمفسدين.

٣- أهداف الرقابة فى مجال الإدارة العامة تتضمن فى المقام الأول "الإصلاح الإداري" لما قد يكتنف الإعداد للعملية الإدارية أو المتابعة لسير أعمالها أو التقويم لنتائجها من أوجه الإخلال أو الخطأ توطئة لوضع الحلول الملائمة لها، كما تنطوي فى المقام الثاني على تنمية روح التجديد والابتكار لما تكشف عن وجوده من جهود خلاقة وأداء أمثل يستحق الإشادة والتشجيع، كذلك تحتوى فى المقام الثالث على معانى الثواب والعقاب المتقابلين لما يحققه ذلك من تعادلية مرغوبة فى إطار كافة الأعمال الجماعية، وما قد يحدثه ذلك من آثار فردية وجماعية لا تنكر على المجالين النفعي الخاص والمصلحي العام.

٤- الشفافية ليست هدفًا فى حد ذاتها وإنما هي وسيلة من وسائل مكافحة الفساد، وهى تؤدى هذا الدور بطريقين: طريق مباشر، وآخر غير مباشر.

الطريق المباشر:- حيث تكون الشفافية مانعًا مباشرًا من تورط الموظف بعمليات فساد، لأنه يعمل فى بيئة مكشوفة لا تشجع على الفساد، كما أنها تكون دافعًا للموظف - خاصة الموظف القيادي-عندما يقوم بعرض أعماله وإنجازاته وما حققه فى مؤسسته أمام الشعب والإعلام، فتكون هذه الأعمال محل بحث ونقد وملاحظة.

الطريق غير المباشر:- فالشفافية تحارب الفساد بطريق غير مباشر عن طريق المساعدة فى عملية المحاسبة والمساءلة والرقابة، وذلك عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع، فتكون هناك فرصة لرقابة ومساءلة أكبر فتعطى

الشفافية إحساسًا بوجود رقابة دائمة لا يمكن تحديد مصدرها ووقت إثارتها، ويمكن تحديد بؤر الفساد وحصرها، وبالتالي معالجتها وتسمية الفاعلين فيها، فالشفافية والفساد مفهومان متعارضان بينهما علاقة عكسية، فكلما زادت الشفافية فى المجتمع وفى كل المجالات وعلى كافة الأصعدة، كلما ارتفعت إمكانية محاربة الفساد والحد من السيطرة على آثاره المدمرة، وذلك لأن الفساد لا ينمو ولا يزدهر ولا يؤتى ثماره إلا خلف الستر والخفاء وفى أجواء الغموض وعدم الوضوح

٥- النزاهة تعد واجبًا وظيفيًا، والتزامًا بالأمانة والاستقامة، وهذا الواجب يفرض التصدي للقيام بأعباء الوظيفة العامة، التي أصبحت مع التطور الكبير لدور الدولة ذات تأثير وفاعلية على سلطة الحكم، وعنصرًا هامًّا لدعم الاستقرار والتقدم، فالنزاهة تهدف إلى إظهار مدى أهمية تحصين مؤسسات النظام فى مواجهة الفساد، وما ينطوي على ممارسته من مخاطر على مختلف الأصعدة، إذ تقوم النزاهة على توسيع قاعدة الرقابة بحيث لا تعود القوة فى يد سلطة واحدة، ويصبح كُلُّ مَنْ يشغلُ منصبًا مسئولًا عن عمله، فالفساد يزداد فى ظل النظم الاستبدادية، ويقل عندما يقوم على تعدد الأجهزة الرقابية والمحاسبة.

٦- رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة، هذه الرقابة تمارسها أجهزة إدارية مركزية متخصصة بحيث يختص كل جهاز برقابة نوعية معينة من الأنشطة بالنسبة لجميع منظمات الإدارة العامة فى الدولة سواء أكانت مركزية أو لا مركزية، وهذه الأجهزة الرقابية لا تعتبر منظمات إدارية تنفيذية، إذ ليس لها أي دور تنفيذي، وإنما تدخل فى إطار الوحدات المساعدة الاستشارية، فهي لا تصدر قرارات تنفيذية حين تزاول نشاطها الرقابي، وإنما تصدر اقتراحات وتوصيات إزاء ما يتكشف لها من أوجه الانحراف فى المنظمات الإدارية، فعملها يقتصر على إعداد تقارير بتبيان الأخطاء ورسم سبل اصلاحها، ثم يتم إرسال التقارير إلى القيادات الرئاسية العليا، والسلطات السياسية فى الدولة، ومن ثَمَّ فرقابة الأجهزة المتخصصة تنصب على مشروعية التصرفات الإدارية فى النواحي الإجرائية والمالية، كما تنصب على الجانب الفني للأداء وتكاليف هذا الأداء، ومن أمثلة أجهزة الرقابة المتخصصة فى مصر، النيابة الإدارية - الرقابة الإدارية - الجهاز المركزي للمحاسبات - الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

٧- تكتسب المساءلة الإدارية أهميتها لكونها تمثل إحدى الآليات والأساليب المتطورة فى علاج العديد من مشكلات الأجهزة الحكومية، فمهوم المساءلة يرتبط بعملية الإصلاح الإداري، حيث تعمل المساءلة عند تطبيقها بالشكل المناسب على تخليص المؤسسة من مظاهر الفساد الوظيفي وتدفعها نحو الاستقامة، والعمل وِفْقًا لقواعد الجدارة وتكافؤ الفرص، حيث توجه المساءلة الإدارية رسالة هادفة أساسها الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة أداء العاملين، بالإضافة إلى أن المساءلة تمثل حافزًا إيجابيًّا لإظهار الإنجاز الجيد، حيث إن تفعيل المساءلة كمبدأ عمل وانتشارها كقيمة فى ممارسات الإدارة العامة يؤدى إلى تصحيح أعمالها، حيث يتمثل الهدف من وراء المساءلة معرفة الجهة المسئولة، وطبيعة السلوك غير القانوني، والمحافظة على حقوق المواطنين فى مواجهة تعسف الإدارة وتمكينهم من مساءلة المسئولين على مختلف مواقعهم، فيؤدى هذا إلى خلق ثقافة إدارية وتنظيمية تعتمد على التوجه بالنتائج والتزام الشفافية، والعمل على تحسين التماسك الاجتماعي، وتحسين العلاقة بين الحكومة والمواطنين.

- **ثانيًا التوصيات**

١- تشكيل لجنة دائمة تضم عناصر قانونية وفنية من خارج الجهة الإدارية المراد التعيين أو الترقية فيها، وتتولى تلك اللجنة الإجراءات الخاصة بالتعيين أو الترقية، والنظر في مدى حاجة الإدارة إلى تلك التعيينات أو الترقيات، ودور جهة الإدارة يقتصر على مجرد إبداء رغبتها في التعيين في عدد من الوظائف أو الترقية إلى تلك اللجنة.

٢- وضع برنامج عمل مدروس يقوم بالأساس على رفع الوعى الديني والقانوني والأخلاقي للموظف العام من خلال تبصيره بالأثار السيئة والمخاطر المترتبة على استغلال الموظف لوظيفته أو نفوذه الوظيفي وما يصاحب ذلك من انعكاسات سلبية على سمعة الموظف أولًا، وما يخلقه من الحطِّ من كرامة الوظيفة ثانيا، وما له من مردود سيء على المجتمع ثالثًا، وذلك من خلال السعي الجاد إلى بث روح المواطنة الصالحة في الموظف بالقيم الأخلاقية الأصيلة وبالشكل الذى يصعد الجانب الإيمانى للموظف ويعمل على صلاحه

ووقايته من الانحراف والمساس بهيبة الوظيفة ويجعله عنصرًا فاعلًا وبَنَّاءً في المجتمع.

٣- ضرورة العمل الجاد على الارتقاء بالمستوى المعيشي للموظف العام، وتوفير القدر الأدنى له من مستلزمات الحياة الكريمة من خلال جعل راتب الموظف بالشكل الذى يغطى نفقاته المعيشية ويعمل على تحصينه من الانحراف تحت وطأة الضغوط المادية، ويبعد عنه شبح العوز والحاجة، بما يكفل حماية الموظف من الإغراءات المادية ويدعمه في محاربة كافة أنواع الفساد الوظيفي والإقدام على المتاجرة بالوظيفة العامة.

٤- العمل على إيقاظ روح الرقابة الذاتية للموظف العام من خلال تسخير وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة في تحفيز الوازع الديني والأخلاقي في الموظف العام، وجعل ضميره الحى رقيبًا على عمله، وأن يكون على إيمان مطلق بأن الله يراقب عمله فيخلص لله ويؤدى واجبه على أكمل وجه.

وختاما:إن ما ورد أعلاه هو ما حرصت إلى عرضه والوصول إليه فإن أصبت فبفضل الله ومنه وكرمه ﴿وَمَا بِكُم مِّن نِّعْمَةٍ فَمِنَ ٱللَّهِ ﴾

وإن أخطأت فمن نفسى والشيطان، فالكمال لله وحده والعصمة لأنبيائه وحسبي أنى اجتهدت والمجتهد يصيب ويخطئ ومن خطئه يتعلم، والله وحده الموفق للصواب والهادي إلى السداد وفوق كل ذي علم عليم.

الباحثة

بسم الله الرحمن الرحيم

فهرس المصادر والمراجع القانونية العامة والمتخصصة

مرتبة حسب الترتيب الهجائي لها ومجردة من (ال) التعريفية

☼☼☼

المراجع القانونية العامة والمتخصصة

١- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا:-أصول الإدارة العامة- ٢٠٠٤م- منشأة المعارف-
٢- د/ أحمد حافظ نجم:-مبادئ علم الإدارة - دار الفكر العربي- ١٩٧٩م.
٣- د/ أحمد مصطفى صبيح:-الرقابة المالية والإدارية ودورها الحد من الفساد الإداري- مركز الدراسات العربية- ط١-٢٠١٦م.
٤- د/ السيد أحمد علام:-جرائم الفساد وآليات مكافحته فى نطاق الوظيفة العامة-دار النهضة العربية-ط١-٢٠١٥م.
٥- د/ أمير فرج يونس:- مكافحة الفساد الوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلى والإقليمي والعربي والدولي فى ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد- المكتب الجامعي - ٢٠١٠م.
٦- د/ بلال أمين زين الدين:-ظاهرة الفساد الإداري فى الدول العربية والتشريع المقارن - دار الفكر الجامعي.
٧- د/ جمال موافى:- مكافحة الفساد الإداري بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية مع دراسة تطبيقية على الفساد فى اختيار الموظف العام وترقيته-٢٠٢٠، دار الكتب والدراسات العربية.
٨- د/ سامى الطوخي:-النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية فى إدارة الشئون العامة - دار النهضة العربية-٢٠١٤م.
٩- د/ عبد الغفار عفيفي:- الأساليب الحديثة المستخدمة فى المؤسسات التعليمية فى حماية النزاهة ومكافحة الفساد - ٢٠١٣م- بدون دار نشر.
١٠- د/ عبد الغنى بحسن::-علم الإدارة العامة - الدار المصرية الحديثة- ١٩٨٢م.
١١- د/ عبد الفتاح حسن:-مبادئ الإدارة العامة - ١٩٧٢م-.
١٢- د/ عطية حسين أفندي:-اتجاهات جديدة فى الإدارة العامة - ٢٠٠١م.
١٣- د/ فؤاد العطار:-مبادئ علم الإدارة العامة - ١٩٧٤-دار النهضة العربية.
١٤- د/ فؤاد العطار:- مبادئ علم الإدارة العامة - ١٩٧٤-دار النهضة العربية.
١٥- د/ ليلا تكلا:-أصول الإدارة العامة- مكتبة الانجلو المصرية -١٩٧٧م.

١٦- د/ ماجد راغب الحلو:-علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية- منشأة المعارف- ٢٠٠٥.
١٧- د/ محسن العبودي:-الإدارة العامة- دار النهضة العربية- ١٩٩٠م.
١٨- د/ محمد إبراهيم الدسوقي على:-الفساد الإداري- دار النهضة العربية - ٢٠١٥..
١٩- د/ محمد رفعت عبد الوهاب:-الإدارة العامة - الدار المصرية الحديثة- ١٩٨١م..
٢٠- د/ مصطفى عفيفي:-مبادئ وأصول علم الإدارة العامة - ط١-١٩٩٠م.
٢١- د/ نزية حماد معجم المصطلحات المالية والاقتصادية-فى لغة الفقهاء-دار القلم - دمشق- ٢٠٠٨م- ص٢٧٠.
٢٢- د/عطية حسين أفندي:-الإدارة العامة -إطار نظري مداخل للتطوير وقضايا هامة فى الممارسة-دار النهضة العربية- ٢٠٠٢م،ص٢٢٨.
٢٣- د/على الباز:-أصول علم الإدارة العامة- دار الجامعات المصرية.
٢٤- د/مصطفى كافي:-الإعلام والفساد الإداري والمالي وتداعياته على العمل الحكومي- دار الحامد للنشر والتوزيع-ط١- ٢٠١٦م..
٢٥- محمد إبراهيم الدسوقي على:-الفساد الإداري- دار النهضة العربية- ٢٠١٥م - ص٥٣٣.
٢٦- هشام فريد رستم:- الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة- ج١،مكتبة الآلات الحديثة أسيوط، ١٩٨٥.

الأبحاث العلمية وأوراق العمل

١- د/ السيد أحمد مرجان:-ثورة التحرير والثورة الإدارية نحو الشفافية والإصلاح فى ضوء النظام الإداري الإسلامي - بحث مقدم بكلية الحقوق -جامعة الإسكندرية للمؤتمر العلمي الدولي الثورة والقانون -ديسمبر ٢٠١١م.
٢- دعاء رضا رياض محمد:- التأصيل النظري لمفهومي الكفاءة والفاعلية وتحليل طبيعة العلاقة بينهما -بحث مقدم فى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة- ٢٠١٥م
٣- د/ عادل عبد العال خراشي:- آليات مكافحة جرائم الفساد فى ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصري والشريعة الإسلامية مجلة كلية الشريعة والقانون - العدد ٧-٢٠١٥م.
٤- د/ عبد القادر الشيخلى:- دور القانون فى مكافحة الفساد الإداري والمالي، ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر السنوي الثالث فى الإدارة- بيروت - أكتوبر ٢٠٠٢م.
٥- د/ عبير مصلح:-النزاهة والشفافية والمساءلة فى مواجهة الفساد - ط٣- ٢٠١٣م -الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
٦- د/ محمد محمود عبدالله يوسف:-الشفافية المعلوماتية وعمليات التنمية المستدامة مع التعرض للتجربة المصرية- ورقه بحثية مقدمة لجامعة القاهرة.

٧- د/ محيى محمد مسعد:-دور الشفافية فى مواجهة عولمة الفساد- بحث منشور فى كلية الحقوق -جامعة المنوفية- ع ٢٤-أكتوبر٢٠٠٣م.
٨- د/سهى محمد مصطفى:-الفساد الإداري فى المنظمات الحكومية (أسبابه-أثاره-طرق مكافحته) - المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية-جامعة قناه السويس-م٨-ع٣-٢٠١٧م.
٩- دور الشفافية والمساءلة فى الحد من الفساد الإداري - بحث منشور فى مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال - ٢٠١٥م.
١٠- الشفافية الإدارية وتطبيقاتها في ضوء السنة النبوية دراســة تـأصيلية:- بحث منشور فى مجلة الدراسات الإسلامية الأردنية- مج١١- ع٤- ٢٠١٥.
١١- د/حسين شحاته:- المنهج الإسلامي للرقابة على التكاليف - بحث مقدم لندوة الإدارة فى الإسلام- التي نظمها المعهد الإسلامي للبحوث بجدة بالتعاون مع جامعة الأزهر-ط٢-٢٠٠١.
١٢- د/ محمد خلف:-معايير الشفافية فى الفقه الإسلامي وأثرها فى الوقاية من الأزمات الاقتصادية- بحث منشور فى مجلة الجامعة الإسلامية - م٢٢-ع٢-٢٠١٤م.
١٣- د/ محمد طاهر عبد الوهاب:- الرقابة الإدارية فى النظام الإداري الإسلامي- وقائع ندوة النظم الإسلامية- ١٩٨٤- مج١.
١٤- مدحت محمد أبو النصر:-إدارة منظمات المجتمع المدني- ايتراك- القاهرة -٢٠٠٧م.

الرسائل العلمية

١- د/ حمدي أمين عبد الهادي:- نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة- رسالة دكتوراة -كلية الحقوق -جامعة القاهرة- ص٢٩٦.
٢- د/شرقاوي فرغلي: مكافحة الفساد الإداري فى القانون والشريعة الإسلامية-رساله دكتوراه مقدمة لجامعة أسيوط-٢٠١٧م.

الدوريات والتقارير والمجلات

١- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.
٢- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج إدارة الحكم فى الدول العربية- المكتب الإقليمي للدول العربية.
٣- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (undp)، مذكرة تطبيقية الوصول إلى المعلومات - أكتوبر ٢٠٠٣م-www.(undp) .org/ oslocenter
٤- التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التمية - الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٧م.
٥- التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة التنمية الإدارية" أولويات العمل

وآلياته"- الصادر فى أغسطس ٢٠٠٨م.
٦- التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة التنمية الإدارية- الصادر فى ٢٠١٠/٣/٢٣م.
٧- مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة - الصادرة عن وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري بجمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م -
٨- مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة وفقا لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١لسنة ٢٠١٦- الصادرة فى ٢٠١٩م
٩- التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التمية - الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٧م.
١٠- النزاهة والشفافية والمساءلة فى مواجهة الفساد:- د/ عبير مصلح- ط٣- ٢٠١٣م -الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
١١- ليلى الشهري:-الفساد ومكافحته والوقاية منه رؤية شرعيه-حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية بالإسكندرية- مج ٨-ع٣٣.

المواقع الإلكترونية

١- النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة على الرابط التالي
http://www.undp-aciac.org/publications/ac
٢- احمد الكردي:-الشفافية الإدارية، مقالة منشورة في موقع المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية على شبكة المعلومات الدولية على الرابط: http:// hurdiscussion.com
٣- الشفافية الإدارية:-أحمد الكردي على الرابط
http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy
٤- موقع مصراوي https://www.almasryalyoum.com
٥- النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة على الرابط التالي
http://www.undp-aciac.org/publications/ac
٦- موقع اليوم السابعhttps://www.youm7.com
٧- http://www.ap.gov.egالموقع الرسمي لهيئة النيابة الإدارية
٨- الموقع الرسمي لهيئة الرقابة الإدارية
https://www.aca.gov.eg/arabic/News/ACANews/Pages/default.aspx
٩- https://www.france24.com
١٠- https://www.iraqfoundation.org

المراجع الأجنبية

(1) Better Governace For Development In the Middle East and North Affrica

Enhancing and ACCountability Washington D.C THE WORLD BANK.

(2) Transparency;An Analysis of an Evolving Fundamental principle in International Economic Law;C. ZollneT,(2006) 27 Michigan Journal of International Law.583

(3) UNCTD,Transparancy.Unctd serieson issues in international investment Agreiment united, New york and Geneva,2006

Index of general and specialized legal sources and references

General and specialized legal references

1- Dr. Ibrahim Abd Al-Aziz Shiha: Assets of the Public Administration - 2004 - Knowledge Establishment

2- Dr. Ahmed Hafez Najm: Principles of Management Science - The House of Arab Thought - 1979.

3- Dr. Ahmed Mustafa Sobeih: Financial and administrative oversight and its role in reducing administrative corruption - Arab Studies Center - I1-2016.

4- Dr. Ahmed Allam: - Corruption crimes and mechanisms to combat it within the scope of public office - Dar Al-Nahda Al-Arabi-I1-2015.

5- Dr. Amir Faraj Younes: Combating job corruption and its relation to crime at the local, regional, Arab and international levels under the United Nations Convention against Corruption - University Office - 2010.

6- Dr. Bilal Ameen Zeineddine: The phenomenon of administrative corruption in Arab countries and comparative legislation - Dar al-Fikr al-Jamia.

7- Dr. Jamal Muwafi: - Combating administrative corruption between Islamic law and statutory laws with applied study on corruption in the selection and promotion of public employee-2020, The House of Books and Arab Studies.

8- Dr. Sami Al-Tukhi: - The legal system of the government under the sun, transparency in the management of public affairs - Dar Al-Nahda Al-Arabi 2014.

9- Dr. Abdel Ghaffar Afifi: Modern methods used in educational institutions in protecting integrity and combating corruption - 2013 - without a publishing house.

10- Dr. Abdul Ghani Hassan: :: Science of public administration, Modern Egyptian House, 1982.

11- Dr. Abd El-Fattah Hassan: Principles of Public Administration - 1972 AD-.

12- Dr. Atiyah Hussein Afandi: New Trends in Public Administration - 2001

13- Dr. Fouad Al-Attar: Principles of Science of Public Administration - 1974 - Dar Al-Nahda Al-Arabi.

14- Dr. Fouad Al-Attar: Principles of Science of Public Administration - 1974 - Dar Al-Nahda Al-Arabi.

15- Dr. Leila Tekla: Principles of Public Administration - Egyptian Library of Anglo - 1977.

16- Dr. Majid Ragheb Al-Helou: Science of Public Administration and the Principles of Islamic Sharia - Knowledge Establishment - 2005.

17- Dr. Mohsen Al-Aboudi: General Administration - Dar Al-Nahda Al-Arabi - 1990.

18- Dr. Mohamed Ibrahim El Desouki on: - Administrative corruption - Dar Al Nahda Al Arabiya - 2015.

19- Dr. Mohammed Rifaat Abdel Wahab: General Administration - Modern Egyptian House - 1981.

20- Dr. Mustafa Afifi: Principles and Principles of Public Administration Science - I1-1990.

21- Dr. Naziha Hammad, Lexicon of financial and economic terminology-in the language of Jurisprudence-Dar Al-Qalam - Damascus - 2008 M - p. 270.

22- Dr. Atiya Hussein Afandi: Public Administration - A Theoretical Framework for Development and Important Issues in Practice.

23- Dr. Ali Al-Baz: The origins of the science of public administration - Egyptian University House.

24- Dr. Mustafa Kafi:-Information, administrative and financial corruption and its repercussions on government work-Dar Al-Hamid Publishing and Distribution-I1-2016.

25- Mohammed Ibrahim Al-Desouki on: - Administrative corruption - Dar Al-Nahda Al-Arabi - 2015 A.D - p.533.

26- Hisham Farid Rostom: Crimes against the integrity of public office - C1, Modern Machine Library Assiut, 1985.

Scientific research and working papers

1- Dr. Ahmed Morgan: - The liberation revolution and the administrative revolution towards transparency and reform in light of the Islamic administrative system - Research presented at the Faculty of Law - Alexandria University for the International Scientific Conference on Revolution and Law - December 2011.

2- Doaa Riad Riad Mohammed: The theoretical establishment of the concepts of efficiency and effectiveness and analysis of the nature of the relationship between them - Research presented at the Faculty of Economics and Political Science, Cairo University - 2015

3- Dr. Adel Abdel-Aal Khorashi: Mechanisms to combat corruption crimes in light of the United Nations Convention against Corruption and Egyptian legislation and Islamic Sharia Law Review Law Faculty No. 7-2015.

4- Dr. Abdel Qader Al-Shaikhly: The role of the law in the fight against administrative and financial corruption, a paper presented at the third annual conference in the administration, Beirut, October 2002.

5- Dr. Abeer Muslih: Integrity, transparency and accountability in the face of corruption

- I3 2013 - Coalition for Integrity and Accountability.

6- Dr. Mohamed Mahmoud Abdullah Youssef: - Transparency in information technology and sustainable development processes with exposure to the Egyptian experience - research paper presented to Cairo University.

7- Dr. Mohi Mohamed Masaad: - The Role of Transparency in Confronting the Globalization of Corruption - A study published in the Faculty of Law, Menoufia University, on October 24, 2003.

8- Dr. Suha Mohamed Mustafa: - Administrative corruption in governmental organizations (its causes-its effects-ways to combat it) - Scientific Journal of Commercial and Environmental Studies - University of the Suez Canal-M8-G3-2017.

9- The Role of Transparency and Accountability in Reducing Administrative Corruption - Research published in Entrepreneurship Journal - 2015.

10- Administrative transparency and its applications in light of the Prophet's Year Original study: - Published research in the Jordanian Journal of Islamic Studies - G11-G4-2015.

11- Dr. Hussein Shehata: Islamic Curriculum for Cost Control - An introduction to the Management Seminar in Islam, organized by the Islamic Research Institute in Jeddah in cooperation with Al-Azhar University - t2-2001.

12- Dr. Muhammad Khalaf: Standards of Transparency in Islamic Jurisprudence and Its Effect on the Prevention of Economic Crises - A Published Paper in the Islamic University Magazine - P22-P2-2014.

13- Dr. Mohamed Taher Abdel Wahab: Administrative Control in the Islamic Administrative System - Proceedings of the Islamic Systems Seminar - 1984 - C1.

14- Medhat Mohammed Abu Al-Nasr: - Civil Society Organizations Department - Turkish - Cairo - 2007.

scientific message

1- Dr. Hamdi Amin Abdel Hadi: Theory of Efficiency in Public Service - Doctoral Thesis - Faculty of Law - Cairo University - p.296.

2- Dr. Sharqawi Farghali : Combating administrative corruption in law and Islamic Sharia-Doctoral thesis submitted to Assiut University-2017.

Periodicals, reports and magazines

1- United Nations Convention against Corruption, 1 October 2003.

2- UNDP - Program for Governance in the Arab States - Regional Office for the Arab States.

3- United Nations Development Program (UNDP), Application Note on Access to Information - October 2003www.(undp).org/ oslocenter-

4- First Report of the Transparency and Integrity Commission of the Ministry of Development, issued on 7 February 2007.

5- Second Report of the Transparency and Integrity Commission of the Ministry of Administrative Development "Priorities and Mechanisms of Action" - issued in August 2008.

6- Third report of the Transparency and Integrity Commission of the Ministry of Administrative Development, issued on 23 March 2010.

7- Code of Conduct for Civil Servants, issued by the Ministry of Planning, Follow-up and Administrative Reform of the Arab Republic of Egypt for 2014 -

8- Code of Conduct and Ethics for Public Service in accordance with the Civil Service Act No. 81 of 2016, issued in 2019

9- First Report of the Transparency and Integrity Commission of the Ministry of Development, issued on 7 February 2007.

10- Integrity, Transparency and Accountability in the Face of Corruption: Dr. Abeer Mosleh-T3-2013-Coalition for Integrity and Accountability.

11- Leila Al-Shahri:-Corruption, combating it and preventing it. A legitimate vision-Yearbook of the College of Islamic and Arabic Studies in Alexandria-M8-G33.

Websites

- Integrity as a gateway to good governance at http://www.undp-aciac.org/publications/ac
- Ahmed Al-Kurdi:-Administrative transparency. Article published on the Arab Forum for Human Resources Management website on the international information network:
  http:// hurdiscussion.com
- Administrative transparency: - Ahmed Al-Kurdi at http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy
- Masrawy website https://www.almasryalyoum.com
- Integrity as a gateway to good governance at http://www.undp-aciac.org/publications/ac
- The Seventh Day site is wrong! The hyperlink reference is invalid. http://www.ap.gov.eg
- Official website of the Administrative Control Authority https://www.aca.gov.eg/arabic/News/ACANews/Pages/default.aspx

https://www.france24.com
https://www.iraqfoundation.org

Foreign references

(1) Better Governace For Development In the Middle East and North Affrica Enhancing and ACCountability Washington D.C THE WORLD BANK.
(2) Transparency;An Analysis of an Evolving Fundamental principle in International Economic Law; C. ZollneT, (2006)27 Michigan Journal of International Law.583
(3) UNCTD,Transparancy.Unctd serieson issues in international investment Agreiment united, New york and Geneva,2006

Reference index

General and specialized legal references

1. Dr. Ibrahim Abd Al-Aziz Shiha: Public Administration Assets - 2004 - Knowledge Facility-
2. Dr. Ahmed Hafez Najm: Principles of Management Science - The House of Arab Thought - 1979.
3. Dr. Ahmed Mustafa Sobeih:-Financial and administrative oversight and its role in reducing administrative corruption-Arab Studies Center-I1-2016.
4. Dr. Ahmed Allam: Corruption crimes and mechanisms to combat it within the scope of the public office-Dar Al Nahdah Al Arabiyya-I1-2015.
5. Dr. Amir Faraj Younis: Fighting job corruption and its relation to crime at the local, regional, Arab and international levels under the United Nations Convention against Corruption - university office - 2010.
6. Dr. Bilal Amin Zeineddine: The phenomenon of administrative corruption in the Arab countries and comparative legislation - university thought house.
7. Dr. Jamal Mowafi: Combating administrative corruption between Islamic Sharia and statutory laws with an applied study on corruption in the selection and promotion of public employee-2020, Dar al-Kutub and Arab Studies.
8. The legal system of the government under the sun Transparency in the management of public affairs - Dar al-Nahda al-Arabi (2014).
9. Dr. Abdel Ghaffar Afifi: Modern methods used in educational institutions in protecting integrity and combating corruption - 2013 - without a publishing house.
10. Dr. Abd al-Ghani Hassan: Science of public administration, Modern Egyptian House, 1982.
11. Dr. Abdel Fattah Hassan: Principles of Public Administration - 1972 -.
12. Dr. Atiya Hussein Effendi: New Trends in Public Administration - 2001.
13. Dr. Fuad Al-Attar: Principles of Public Administration Science - 1974 - Dar Al-Nahdah Al-Arabiyya.
14. Dr. Fuad Al-Attar: Principles of Public Administration Science - 1974 - Dar Al-Nahdah Al-Arabiyya.
15. Dr. Leila Takla: The Origins of Public Administration-Egyptian Library of Anglo-1977.
16. Dr. Majid Ragheb Al-Halu: Science of Public Administration and the Principles of Islamic Sharia - Knowledge Foundation - 2005.
17. Dr. Mohsen Al-Aboudi: General Administration - Dar Al-Nahdah Al-Arabi - 1990.

18. Dr. Mohamed Ibrahim Eldesouky: Administrative corruption - Arab Renaissance - 2015.
19. Dr. Mohamed Rifaat Abdel Wahab: The General Administration - Modern Egyptian House - 1981..
20. Dr. Mustafa Afifi: Principles and Principles of Public Administration Science - I1-1990.
21. Dr. Nazia Hammad, Dictionary of Financial and Economic Terms-in the Language of Scholars-Dar Al-Qalam-Damascus-2008-p. 270.
22. Dr. Atiya Hussein Afandi: Public Administration - A Theoretical Framework for Development and Important Issues in Practice - The Arab Renaissance House - 2002, p. 228.
23. Dr. Ali al-Baz: The origins of the science of public administration - Egyptian University House.
24. Dr. Mustafa Kafi:-Media and administrative and financial corruption and its repercussions on government work-Dar al-Hamid Publishing and Distribution-I1-2016..
25. Mohamed Ibrahim Eldesouky: Administrative corruption - Dar Al-Nahdah Al-Arabiyya - 2015 - p. 533.
26. Hisham Farid Rostom: Crimes Affecting the Integrity of the Public Office - G1, Modern Machine Library Assiut, 1985.

Scientific Research and Working Papers

27. Dr. Ahmed Morjane:-Liberation Revolution and Administrative Revolution towards transparency and reform in light of the Islamic administrative system-Research presented at the Faculty of Law-University of Alexandria for the International Scientific Conference on Revolution and Law-December 2011.
28. Doaa Riad Riad Mohammed: Theoretical Foundation of the Concepts of Efficiency and Effectiveness and Analysis of the Nature of the Relationship between the two - Research presented at the Faculty of Economics and Political Science, Cairo University, 2015
29. Dr. Adel Abdel-Aal Kharashi: Mechanisms to Combat Corruption Crimes in the Light of the United Nations Convention Against Corruption and Egyptian Legislation and the Islamic Sharia Law Magazine, College of Sharia and Law, No. 7-2015.
30. Dr. Abdel-Qader Al-Shaikhali: The Role of Law in the Fight against Administrative and Financial Corruption, a paper presented at the third annual conference in the

administration, Beirut, October 2002.

31. Dr. Abeer Mosleh: Integrity, transparency and accountability in the face of corruption - I3 - 2013 - Coalition for Integrity and Accountability.
32. Dr. Mohamed Mahmoud Abdullah Youssef:-Information transparency and sustainable development processes with exposure to the Egyptian experience-a research paper presented to Cairo University.
33. The Role of Transparency in Confronting the Globalization of Corruption — Research published at the Faculty of Law, Menoufia University, October 24, 2003 .
34. Dr. Suha Mohamed Mustafa: Administrative corruption in governmental organizations (its causes, effects, methods to combat it) - Scientific Journal for Commercial and Environmental Studies - Suez Canal University-M8-P3-2017 .
35. The Role of Transparency and Accountability in Reducing Administrative Corruption - Research published in the Entrepreneurship Journal of Business Economics - 2015.
36. Administrative Transparency and its Applications in the Light of the Prophetic Year Original Study: - Research published in the Jordanian Journal of Islamic Studies - G11-P4-2015.
37. Dr. Hussein Shehata: The Islamic method of cost control - a paper presented for the seminar on administration in Islam - organized by the Islamic Research Institute in Jeddah in cooperation with Al-Azhar University-T2-2001.
38. Dr. Muhammad Khalaf: The Criteria of Transparency in Islamic Jurisprudence and Its Effect in Preventing Economic Crises - Research published in the Journal of the Islamic University - M22-P2-2014.
39. Dr. Mohamed Taher Abdel Wahab: Administrative Control in the Islamic Administrative System - Proceedings of the Islamic Systems Seminar - 1984 - C1.
40. Medhat Mohamed Abu El-Nasr: Civil Society Organizations Department - Itrak - Cairo – 2007

Scientific Messaging

41. Dr. Hamdi Amin Abdel Hadi: Theory of Efficiency in Public Employment - Doctoral Thesis - Faculty of Law - Cairo University - p. 296.
42. Dr. Sharqawi Farghali: Combating administrative corruption in the law and Islamic Sharia-a doctoral thesis submitted to Assiut University-2017.

Periodicals, reports and magazines

43. United Nations Convention against Corruption, 1 October 2003.
44. United Nations Development Program (UNDP) - Program of Governance in the

Arab States - Regional Office for the Arab States.

45. United Nations Development Program (UNDP), Application Note on Access to Information - October 2003 WWW.(UNDP).org/ oslocenter-
46. First report of the Transparency and Integrity Commission of the Ministry of Development, issued on 7 February 2007.
47. Second Report of the Transparency and Integrity Commission of the Ministry of Administrative Development, "Priorities and Mechanisms of Action", issued in August 2008.
48. Third report of the Transparency and Integrity Commission of the Ministry of Administrative Development, issued on 23 March 2010.
49. Code of Conduct for Civil Servants, issued by the Ministry of Planning, Follow-up and Administrative Reform of the Arab Republic of Egypt for 2014 -
50. Code of Conduct and Ethics for Public Service, in accordance with the Civil Service Law No. 81 of 2016 issued in 2019
51. First Report of the Transparency and Integrity Commission of the Ministry of Development - issued on 07/02/2007.
52. Integrity, Transparency and Accountability in the Face of Corruption: D/Abeer Muslih - T3-2013 - Coalition for Integrity and Accountability.
53. Laila Al-Shahri:-Corruption, Combating and Preventing It A Religious Vision-Yearbook of the College of Islamic and Arabic Studies in Alexandria-G8-G33.

Websites

54. Integrity as an entry point for good governance at
55. http://www.undp-aciac.org/publications/ac
56. Ahmad Al-Kurdi: Administrative Transparency Article published on the Arab Forum for Human Resources Management website on the International Information Network:
57. http:// hurdiscussion.com
58. Administrative transparency: - Ahmed Al-Kurdi at http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy
59. Masrawy website https://www.almasryalyoum.com
60. Integrity as an entry point for good governance at
61. http://www.undp-aciac.org/publications/ac
62. Youm7 website https://www.youm7.com
63. http://www.ap.gov.eg Official website of the Administrative Prosecution Authority
64. Official website of the Administrative Control Authority

https://www.aca.gov.eg/arabic/News/ACANews/Pages/default.aspx

65. "https://www.france24.com"
66. https://www.iraqfoundation.org

Foreign references

67. (1) Better Governace For Development In the Middle East and North Africa Enhancing and ACCoundness Washington D.C. THE WORLD BANK.
68. (2) Transparency; An Analysis of an Evolving Fundamental Principle in International Economic Law; C. ZollneT,(2006)27 Michigan Journal of International Law.583
69. (3) UNCTD, Transparancy.Unctd serieson issues in international investment Agreiment United, New York and Geneva, 2006

فهرس الموضوعات

الموضـــــوع **الصفحة**

ملخص البحث ١٣٩٩
المقدمة ١٤٠١
إشكالية البحثِ ١٤٠٢
أهميةُ البحثِ ١٤٠٢
أسبابُ اختيارِ موضوعِ البحثِ ١٤٠٣
تساؤلاتُ البحثِ ١٤٠٣
أهدافُ البحثِ ١٤٠٤
منهجُ البحثِ ١٤٠٤
الدراساتُ السابقةُ ١٤٠٥
خُطَةُ البحثِ ١٤٠٧
دورُ الدولةِ فى إعادةِ الثقةِ فى الجهازِ الإداريِّ للدولةِ فى القانونِ الإداريِّ ١٤٠٨
المبحثُ الأوَّلُ: الدور الوقائي للدولة فى إعادة الثقة للجهاز الإداري للدولة فى القانون الإداري ١٤١٠
المطلبُ الأوَّلُ: الاعتماد على الكفاءة والجدارة فى اختيار موظفي الدولة ١٤١١
المطلبُ الثاني: كفاءة وفاعلية النظام المالي والإداري ١٤١٤
المطلبُ الثالثُ: نظامُ رقابةٍ ومتابعةٍ كفءٌ وفعَّالٌ ١٤١٧
المطلبُ الرابعُ: الشفافية والنزاهة فى نطاق الوظيفة العامة ١٤٢٢
المبحثُ الثاني: الدورُ العلاجيُّ للدولةِ فى إعادةِ الثقةِ للجهازِ الإداريِّ للدولةِ فى القانونِ الإداريِّ ١٤٣٩
المطلبُ الأوَّلُ: المساءلةُ والمحاسبةُ ١٤٤٠
المطلب الثاني: ملاحقة عمليات الفساد جنائيا ١٤٤٥
المطلبُ الثالثُ: تفعيلُ دَوْرِ الأجهزةِ الرقابيةِ ١٤٤٧
دور هيئة الرقابة الإدارية فى مكافحة الفساد وإعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة ١٤٤٩
دور الجهاز المركزي للمحاسبات فى مكافحة الفساد الوظيفي ١٤٥٠
دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فى مكافحة الفساد الوظيفي وإعادة الثقة فى الجهاز الإداري للدولة ١٤٥٢
دور هيئة النيابة الإدارية فى مكافحة الفساد الوظيفي ١٤٥٣
دور هيئة النيابة الإدارية فى مكافحة الفساد وإعادة الثقة فى الجهاز الإداري ١٤٥٦

لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة التنمية الإدارية ١٤٥٧
إدارة الكسب غير المشروع ١٤٥٩
الخاتمة ١٤٦٢
فهرس المصادر والمراجع القانونية العامة والمتخصصة ١٤٦٧
فهرس الموضوعـات ١٤٨٢