

الفصل الثاني
وسائل مكافحة الفساد
والأجهزة القائمة على مكافحته

الفصل الثاني

وسائل مكافحة الفساد

والأجهزة القائمة على مكافحته

تمهيد وتقسيم :

الفساد ظاهرة اجتماعية وسياسية واقتصادية معقدة تؤثر في جميع جوانب المجتمع⁽¹⁾. وهو يؤدي إلى خسائر كبيرة على كافة المناحي، فالفساد يؤثر على القدرة على جذب الاستثمارات، إضافة إلى العديد من الآثار بعيدة المدى، بما في ذلك الاستقطاب الاجتماعي، وعدم احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان، والممارسات غير الديمقراطية، وتسريب الأموال المخصصة للتنمية والخدمات الضرورية، وبما أن الفساد في الأساس هو قضية متصلة بإدارة الحكم، وهو يعني إخفاق المؤسسات في إدارة المجتمع وافتقارها إلى القدرة اللازمة للقيام بذلك من خلال إطار من القيود والضوابط الاجتماعية والقضائية والسياسية والاقتصادية، فإن العمل على مكافحته لا يقتصر على صعيد دون الآخر ولا على مستوى دون الآخر ولكن يتطلب تكاتف عدة عوامل وكذلك فواغل لمكافحته والقضاء عليه، نظراً لتعدد ظاهراته ومن ثم تعدد نواحي وأبعاد تحليلها.

وقد قالت غيت لابل رئيسة منظمة الشفافية الدولية، أنه: "في أشد البلدان فقراً، يمكن لمستويات الفساد أن تعني الفرق بين الحياة والموت، عندما تكون الأموال المخصصة للمستشفيات أو المياه النظيفة على المحك، وقالت أن استمرار ابتلاء الكثير من المجتمعات بالمستويات العالية من الفساد والفقر قد

(1) Smith, G.R. (2000). "Confronting Froud in the Digital Age", Paper presented at the Fraud Prevention and Control Conference, the Australian Institute of Criminology in Association with the Commonwealth Attorney-General's Department. Surfers Paradise, 24-25 August.

بلغ حد الكارثة الإنسانية المستمرة بشكل لا يمكن السكوت عليه^(١).

وقد وقعت مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ كما صدق البرلمان المصري عليها، وقد ترجم ذلك التصديق إلى استكمال العمل في هذا المجال الخاص بمكافحة الفساد في ظل عمل الهيئات والمؤسسات^(٢) التي كانت بالفعل قد أنشئت في وقت في وقت سابق لهذا الغرض أو إنشاء مؤسسات جديدة.

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول هذا الفصل في المباحث التالية :

المبحث الأول: وسائل مكافحة الفساد والمسئولية التأديبية للموظف العام كوسيلة لمكافحة الفساد.

المبحث الثاني : أجهزة مكافحة الفساد في مصر والرؤية المستقبلية لمكافحته.

المبحث الثالث: مكافحة الفساد في دول المقارنة فرنسا وأمريكا والمنظمات الدولية ودور الحوكمة في مكافحته.

(١) أشار إليها د. محمد نصر القطري: الحماية الجنائية من الفساد، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٨، أكتوبر ٢٠١٢، ص ١٦٩.

(٢) عادل عبداللطيف: الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها: إطار لفهم الفساد في الوطن العربي ومعالجته، مجلة المستقبل العربي، السنة ٧، العدد ٣٠٩، بيروت، ٢٠٠٤، محمود عبدالفضيل: مفهوم الفساد ومعايير، مجلة المستقبل العربي، السنة ٢٧، العدد ٢٠٩، بيروت، ٢٠٠٤م؛ عرابية زياد: من يحمي الفساد في سورية، جريدة النور، العدد ٢٦، ٢٠٠٨م، ص ١٣٣.

المبحث الأول

وسائل مكافحة الفساد

والمسئولية التأديبية للموظف العام كوسيلة لمكافحة الفساد
سنبحث في وسائل مكافحة الفساد وآلياتها في مطلب أول والمسئولية
التأديبية للموظف العام كوسيلة لمكافحة الفساد في مطلب ثاني.

المطلب الأول

وسائل مكافحة الفساد

إن الفساد مشكلة بل معضلة شديدة التعقيد، متعددة الجوانب، تتداخل
أسبابها وظروف نشوئها ومبررات وأسس استمرارها ودوامها تداخلاً كبيراً،
لذا تتطلب مواجهتها إتباع إستراتيجية شاملة متكاملة (سياسية وإدارية
ومجتمعية ووقائية واقتصادية ثم قانونية عقابية في نهاية المطاف)^(١). لذا لا بد
من مواجهة الفساد بوسائل متعددة تجابه جوانبه وأسبابه وصوره المتعددة
ومبررات استمراره، ولا بد من التوصل بتلك الطرق المتعددة لمواجهة الفساد
في الوقت ذاته.

وأهم وسائل مكافحة الفساد^(٢):

أولاً : ملاحقة عمليات الفساد جزائياً: وهي وسيلة من أهم وسائل
مكافحة الفساد التي تساهم مساهمة فاعلة أكيدة في الحد منه فيما إذا أحسن
العمل بها وأخذ بالأسباب التي تصلح لتجنب نتائجها السلبية الخطيرة على

(١) د. سليمان عبد المنعم: ظاهرة الفساد، دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية.

لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص ١٧.

(2) Gupto, G. Davoodi, H. and Tiongson, E (2002), "Corruption and Provision of Health Care and Education Services", In George, T. Abed and Saujcev Gupta (eds), Governments, Corruption and Economic Performance, Washington, D.C. IMF.

الوظيفة العامة وحقوق الإنسان^(١).

وهي تعتمد بشكل أساسي على تجريم القوانين بعض صور الفساد وملاحقة مرتكبيها بواسطة المحققين تحت إشراف قضاة التحقيق، وتقديمهم للمحاكم لمعاقبتهم بالعقوبات التي تحددها القوانين، وهي في فلسفتها في مكافحة الفساد تقوم على الردع العام، فحيث يستحيل اكتشاف كل عمليات الفساد، وحيث يستحيل زج جميع مرتكبي أفعال الفساد في السجون، وحينما يتعذر جمع الأدلة الكافية لملاحقة جميع عمليات الفساد، إلا أن معاقبة بعض المفسدين، واكتشاف بعض قضايا الفساد يحقق الردع العام، لذا فإن هذه الوسيلة تحقق هدفها حينما تتمكن السلطات التحقيقية من بث هاجس الرقابة الكفؤة وهاجس احتمال كشف الفساد لدى كل من يفكر فيه سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص، فذلك رادع مهم يقلل من عمليات الفساد، ولو كان مستحيلاً فضح كل عملياته وملاحقتها جزائياً^(٢).

وتعتمد فاعلية هذه الوسيلة على :

(أ) استيعاب النصوص العقابية الوطنية تجريم أكبر قدر ممكن من صور الفساد سواء أكان إدارياً أو سياسياً، إلا أن التشريعات على الأغلب لا تضم كل صور الفساد، بل تغفل الكثير من الصورة المهمة منها، فرغم تصديق عدد من الدول العربية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ إلا أن قانونها لا يجرم الرشوة في إطار القطاع الخاص التي تدعو الاتفاقية المذكورة إلى تجريمها، ولا يجرم الإثراء غير المشروع أو ما يعرف بـ (من أين لك هذا) والتي تدعو الاتفاقية المذكورة أيضاً إلى تجريمها.

(١) د. حسام الدين فتحي ناصف: المرونة المطلوبة في تطبيق القانون المحلي على وقائع المسؤولية التقصيرية المعقدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨م، ص ٤٧ وما بعدها.

(2) D.J. Gould, the effects of corruption on administrative performance: illustrations from developing countries, World Bank Staff Working, paper no. 580 (Washington, D.C. World Bank, 1983).

(ب) كفاءة المحققين القائمين بملاحقة جرائم الفساد وقدرتهم على جمع الأدلة بما يكفي لإدانتهم من قبل المحاكم حين إحالتهم إليها، وغالباً ما يودع التحقيق في قضايا الفساد إلى ضباط الشرطة التابعين لوزارة الداخلية أو إلى محققي هيئة النزاهة أو إلى المحققين التابعين لمجلس القضاء، وغالباً ما تحتاج التحقيقات إلى أجهزة^(١).

(ج) كفاءة القضاء واستقلاليتة وحياده ومنع التأثير عليه أو التدخل في أعماله.

(د) عدم تدخل السلطات الأخرى كالتنفيذية أو التشريعية في أعمال الملاحقة الجزائية للمفسدين مهما كانت مبررات التدخل وأسبابه، سواء أكان التدخل بالتأثير على القضاء أو على المحققين أو على رؤسائهم الإداريين.

إلا أن من الخطأ الكبير الظن بأن هذه الوسيلة (الملاحقة الجزائية للمفسدين) هي الوسيلة الوحيدة اللازمة لاجتثاث الفساد أو حتى للحد منه أو التقليل من آثاره بشكل مقبول ومفيد، لأن هذه الوسيلة في مكافحة الفساد لن يكون بإمكانها أن تساهم في ذلك إلا بنسبة تقل عن ١٠% إذا بالغنا في تقييمها، لأسباب كثيرة، منها عدم كفاءة القائمين عليها، فجرائم الفساد التي تظل في طي الكتمان أكثر بكثير من الجرائم التي تكتشف حتى في الدول التي تمتلك قدرات تحقيقية وقضائية كفوءة، فما حال كشف الفساد في دول تكون الجهات القضائية فيها أقل كفاءة وخبرة من المفسدين، بل قد تكون أحياناً مخترقة بطريقة أو بأخرى^(٢).

(1) Heyneman, S. Anderson, K. and Nuraliyeva, N. (2006), "The cost of corruption in higher education", conference on the economics of education, institute for the study of economic of education, Dijon, France, June.

(٢) د. على عبدالقادر القهوجي: المساعدات الدولية أمام القاضي الجنائي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأزاريطة، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٤٠-٤٣؛ نص المادة ٧٥ ق أ ج =

ولهذه الوسيلة (المعالجة الجزائية للفساد) نتائج جانبية سلبية عميقة، فهي سلاح ذو حدين، إذ أن المبالغة به، وإيداعها إلى محققين غير مخضرمين، والتشهير بالمتهمين قبل حكم المحاكم عليهم بالإدانة بالتهم التي نسبت إليهم، وعدم احترام النص القانوني، الذي يجعل التحقيق سرياً^(١)، والتشهير بالموظفين في وسائل الإعلام تحت غطاء مكافحة الفساد، يؤدي إلى فقدان الشعب ثقته بالوظيفة العامة والقطاع العام، كما تؤدي إلى فقدان الموظف العام ثقته بنفسه، حينما يستقر لديه الشعور بأنه معرض للملاحقة بسبب وبدون سبب، فيبدأ بالحرص قبل أي شيء على حماية نفسه في كل قراراته وأعماله ولو أدى ذلك إلى إهدار وضياع المال العام، فلو أعلن عن مناقصة إنشاء مجاري صرف صحي، ووجد الموظف المختص بأن الشركات التي قدمت عروضاً بغطاءات متدنية، بشكل لن ينفذ المشروع إلا بطريق خاطئة لأن قدراتها العلمية والعملية

=المصري تعتبر إجراءات التحقيق ذاتها والنتائج التي تسفر عنها من الأسرار ويجب على قضاة التحقيق وأعضاء النيابة العامة وما يشغلون بالتحقيق أو يحضرونه بسبب وظيفتهم أو مهنتهم عدم إفشائها ومن يخالف ذلك منهم يعاقب طبقاً للمادة ٣١٠ من قانون العقوبات، نصت المادة (٥٧) من لسنة ١٩٧١ (للمتهم وللمشتكي والمدعي والمسؤول عنها عن فعل المتهم ووكلائهم أن يحضروا إجراءات التحقيق، وللقاضى أو المحقق أن يمنع لأسباب يدونها في المحضر على أن يبيح لهم الإطلاع على المحقق بمجرد زوال هذه الضرورة ولا يجوز لهم الكلام إلا إذا أذن لهم، وإذا لم يأذن وجب تدوين ذلك، يطلب على نفقته صورة من الأوراق والإفادات إلا إذا رأى القاضى أن أعطائها يؤثر على سير التحقيق أو سريته، ج- لا يجوز لغير من تقدم ذكرهم حضور صريح على أن المحقق في العراق يعد سرياً على غير أطراف القضية الجزائية، فلا يحق لغير أطراف القضية وقاضى التحقيق والمحقق حضور التحقيق إلا التحقيق حصراً.

(١) نص المادة ٧٥ ق.أ.ج المصري تعتبر إجراءات التحقيق ذاتها والنتائج التي تسفر عنها من الأسرار ويجب على قضاة التحقيق وأعضاء النيابة العامة ومن يتصلون بالتحقيق أو يحضرونه بسبب وظيفتهم أو مهنتهم عدم إفشائها ومن يخالف ذلك منهم يعاقب طبقاً للمادة ٣١٠ من قانون العقوبات.

لا تنهض بها لتنفيذ المشروع بشكل سليم، وأنه يتوجب أن يحيل المناقصة للشركات التي يقدر الموظف المختص بأنها قادرة على تنفيذ المشروع بما يتلائم مع الأصول رغم أن عطاءاتها عالية، ولكنها متناسبة مع حقيقة تنفيذ المشروع تنفيذاً علمياً صحيحاً، فإنه — مع توقع ملاحظته من جهات غير كفوة وغير مختصة بميدان عمله — فإنه سيحيل المناقصة إلى الشركة التي قدمت أدنى العطاءات، رغم أنه موقن بأن المشروع سينفذ بطريقة قد لا تسعفه للاستمرار بالعمل إلا لأسابيع أو لأشهر قليلة، لحماية نفسه من الملاحقة، ولو كان يعلم قطعاً، أن ذلك سيهدر المال العام، ويؤدي إلى تضرر المناطق التي سينفذ فيها المشروع.

وهذه صورة بسيطة من مئات الصور التي أنتجتها سياسة الملاحقة التحقيقية الخاطئة للفساد، والتي لم يقصد منها مكافحة الفساد بقدر ما كانت للدعاية وإعطاء صورة غير حقيقية كاذبة للعامة وللرأي العام ليس إلا، فإن الثابت أن أهم أسباب إعادة المبالغ المرصودة في موازنة الدولة نهاية الأعوام ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ لعدم إنفاقها من قبل الوزارات والمؤسسات العامة كان هو خوف بعض الوزراء والمسؤولين من الملاحقة الجزائية والخوف من اتهامهم بالفساد وسرقة تلك الأموال، فيما لو بادروا إلى إنفاقها لتقديم الخدمات والحاجات التي رصدت لها، لذا فضلوا تجنب إنفاقها وإعادتها نهاية العام لتجنب احتمال اتهامهم والتشهير بهم^(١).

(١) د. أبو اليزيد علي: جرائم الإهمال، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٥، ص ٢١.

وبدأت صور أبشع من الفساد تظهر تحت غطاء مكافحة الفساد من أظهرها انتهاك حقوق الإنسان، وإهدار حكم القانون، والإخلال بسيادته، والتدخل في أعمال القضاء، والمساس باستقلاله، واستغلال الجهات التحقيقية غير النزينة وغير الكفوءة التي فقدت استقلالها وحيادها في تصفية الخصوم السياسيين بحجة مكافحة الفساد تحت دفع الجهات السياسية المناوئة.

وعلى العموم فإن للجانب التحقيقي (الجزائي) في مكافحة الفساد أثراً لا ينكر وأهمية كبيرة، لكن يتوجب — فيما يتعلق به — إصلاح الهيئات التي تضطلع بدور مكافحة الفساد بواسطته، من خلال جعلها جهات فاعلة، ومنعها من التدخل في أعمال واختصاصات وصلاحيات المهنيين والفنيين^(١)، وضمان استقلالها من خلال حسن اختيار القائمين عليها في كفاءتهم وحيادهم ونزاهتهم، والحيلولة بينها وبين التدخل في أعمال الموظفين المهنيين بواسطة محققين، أو موظفين قليلي الخبرة، والتجربة، بحيث لا يفرق بين المخالفة البسيطة القانونية أو الإدارية أو المالية، وبين المخالفة الانضباطية، وبين الجريمة التي يعاقب عليها قانون العقوبات، وإلزامها بمراعاة حقوق الآخرين وسمعتهم حين محاولتها الإعلان عن المعلومات المتعلقة بالفساد، للتخفيف من النتائج السلبية

(١) وثيقة الأمم المتحدة رقم 187/1/9، A/CONF، تقرير الأمم المتحدة التحضيرية لورشة

مكافحة الفساد ٢٠٠٠ ديسمبر ١٩٩٩، ص ٧-٨.

- Milian conference on "Responding to The Challenge of Corruption" Milian-Italy, 19-20 Nov. 1999.
- The (World Bank Report on Corruption), 1997.
- M. Cherif Bassiouni and Edurado Vetere, Organized Crime: A Complitation of U.N.Documents (1975-1998, Transnational Publishers, INC, Ardsley, new York, 1998.
- Ethan Nadelmann, Cops Across Borders (University Park, Pernnsylvania, Pennsylvania, State University Press, 1993).

لهذه الوسيلة الخطرة^(١).

والاعتماد على فلسفة تقوم أن تكون تلك الوسيلة قد حققت ما مطلوب منها في مكافحة الفساد حينما تتمكن الجهات القائمة عليها من بث تصور وجود الرقابة الفاعلة والمساءلة، وإمكانية كشف عمليات الفساد وملاحقة مرتكبيها، ولو لم تتمكن من كشف جميع عمليات الفساد، أو ملاحقة جميع مرتكبيه، لأن ذلك أمر مستحيل، ولأن القصد من تلك الوسيلة ليس بالانتقام من الفاسدين بقدر ما يقصد منها ردع أعمال الفساد والحد منها^(٢)، لذا يتوجب العمل في ميدان مكافحة الفساد بهذه الوسيلة على الأسس الآتية :

- أن يكون هدف هذه الوسيلة هو الردع العام للحد من عمليات الفساد، وأن لا يكون هدفها الانتقام من المفسدين، أو بث الرعب والخوف من تجبر وتحكم وتعسف الجهات العاملة في هذا الميدان، أي أن تكون الجهات التحقيقية قادرة على إرهاب الفاسدين فقط، وأن يكون الموظف النزيه في مأمن من ملاحقتها فلا يتهرب من مسؤولياته وأداء واجباته، وبخلافه فإن الفساد الذي تجلبه سيكون أكبر من الفساد الذي تحد منه.
- أن تقف السلطات التحقيقية عن حدود مهامها القانونية، وتمتنع عن التدخل والتأثير في أعمال وقرارات الموظفين المختصين، أي أن تكون مهمة المحقق لاحقة لقرارات وأعمال الموظف المختص، فإذا وجد فيها مخالفة ترقى لمستوى الجريمة كان له حق ملاحقته عنها، أما إذا لم يجد في تلك الأعمال (الواقعة في الماضي) ما يعد جريمة فلا حق له في التعرض له بأي حال من الأحوال، ولا يحق له التدخل

(١) د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، ١٩٥٨م، ص ٨٩؛ د. ثروت بدوي: مبادئ القانون الإداري، مصر، ١٩٧٣، ص ٨٠؛ د. عثمان خليل عثمان: نظرية المرافق العامة، القاهرة، ١٩٥٨م، ص ٢٤٥.

(٢) د. ظريف شوقي: الآثار النفسية للعقوبات سالبة الحرية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجناائية، قسم بحوث العقوبات، القاهرة، ١٩٩٣م، ص ٢٢ وما بعدها.

في توجيهه أو أن يفرض عليه اتخاذ قرارات أو توجهات معينة، كما حصل في تداخلات جهات مكافحة الفساد في الكثير من اختصاصات وعمل الوزارات رغم عدم اختصاصها فيما تتدخل فيه، أن تحترم السلطات في أعمالها حقوق الإنسان وحكم القانون وسيادته، وأن لا يكون شعار مكافحة الفساد مبرراً لانتهاك حقوق الإنسان ومخالفة القوانين والتشهير بالأشخاص بلا حكم بات بالإدانة، خلافاً للقاعدة الدستورية القاضية بأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات، لأن ما تجلبه تلك الانتهاكات من مساوئ وأضرار وفساد هو أعظم مما تحققه تلك الأعمال من أثر في مكافحة الفساد^(١).

وتبدو أهمية هذه لوسيلة من وسائل مكافحة الفساد في أنها تصلح — في النجاح في استعمالها — إلى الحد من كل أنواع الفساد سواء أكان فساد صغير أو فساد كبير بواسطة الردع العام وفرض حس الرقابة والمساءلة لدى موظفي القطاع العام، إلا أنها من الناحية لعملية لا تحقق أغراضها إلا بحصر جهود القائمين عليها في ملاحقة الفساد الكبير، فهي لا تصلح غلا في ملاحقة الفساد الكبير لأنها في حالة التركيز على ملاحقة الفساد الصغير فإن الجهود فيها ستضيع في دعاوى تافهة صغيرة لا تحقق أغراض هذه الوسيلة العامة في نشر الإحساس بوجود الرقابة والردع العام، وأن يكون هناك من الوسائل الحديثة بأن يتم التقليل في التعامل مع الجمهور — منعاً لروافد الفساد — فلن يكون مجدياً زج عدد غير محدود من الموظفين عن طريق إحكام الرقابة

(١) د. فوزية عبدالستار: شرح قانون العقوبات — القسم الخاص، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٨٢؛ د. سمير عبود عباس وصباح نوري عباس: الأمم المتحدة الفساد في الحكومة، منشور في موقع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، هيئة التعليم التقني، معهد الإدارة، الرصافة بعنوان الفساد الإداري والمالي في العراق لعام ٢٠٠٨م/١٤٢٩هـ، ص ١٥.

والدفع بعدد من رجال الضبطية القضائية أو من الرقباء في الدواوين الحكومية كالتسجيل السفاري أو دوائر الضرائب - في السجن لتعاطيهم الرشوة^(١). كما أن عمليات الفساد الصغير عددها ضخمة جداً إلى حد أنها لو تمت ملاحظتها جميعاً لزوج بعدد غير محدود من موظفي القطاع العام في السجن، ومع ذلك فإن ملاحقة كل تلك العمليات ومرتكبيها غير مستحيل، بالرغم من أن الجهات المعنية بالملاحقات الجزائية لا تملك قدرات أو إمكانيات ملاحقة تلك العمليات الكثيرة التي يصعب كثيراً الحصول على أدلة كافية في قضاياها، لذا لا بد من أن توجه المؤسسات المتخصصة في ملاحقة الفساد جزائياً - كهيئة النزاهة - على ملاحقة الفساد الكبير وترك ملاحقة الفساد الصغير، لأن تحقيق أي إنجاز في ملاحقة الفساد الكبير يعطي أثراً كبيراً في تحقيق الردع العام والحس بالرقابة في عموم القطاع العام، ولأن قضايا الفساد الكبير تكون قضايا كبيرة وبمبالغ كبيرة جداً وهي مؤثرة في الاقتصاد الوطني، لذا يكون التركيز عليها

(١) تعد الرشوة من أبشع صور الفساد شيوعاً لما تتضمنه من معاني اللامبالاة وعدم الاكتراث من قبل الموظف العام بالوظيفة العامة لدرجة أنه يتاجر فيها ويبيعها بأبخص ثمن، ومن هنا فقد حرمت الشريعة الإسلامية الرشوة واعتبرتها من قبيل أكل أموال الناس بالباطل.

تعتبر الرشوة من مظاهر الفساد في المجتمع وقد جرمها المشرع المصري في المواد من ١٠٣-١١١ من القانون العقوبات، وبإلقاء نظرة تاريخية على جريمة الرشوة نجد أن المشرع قد جرمها في قانون العقوبات الأهلي ١٨٨٣ وتطلب أن يكون المرتشي موظفاً عاماً ولكنه خرج عن هذا الأصل في عام ١٩٠٤ واعتبر الخبير المحكم وكل مكلف بخدمة عامة في حكم الموظف العام، كما أضافت المادة ١٨٩ التي اعتبرت كل من الطبيب والجراح ولو لم يكن موظفاً عاماً يقوم بأداء شهادة مزورة فيما يتعلق بمرض أو عاهة يستوجب الإعفاء من خدمة عمومية مرتشياً إذا ما كانت هذه الشهادة المزورة مرتبطة بموعده بشئ وعاقبه بعقوبة الرشوة حفاظاً على المصلحة العامة، وتتطوي هذه الجريمة على اتجار الموظف العام لوظيفته واستغلالها لفائدته الخاصة وقد انعكست حقيقة جريمة الرشوة في القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٣ الذي توسع ف تجريم الرشوة وغلظ العقوبة المقررة لها.

ضرورياً وملحاً، وهو يحقق للجهات المتخصصة في ملاحقة الفساد هدف مهم هو توجيه جهود محققينا وقدراتها ومواردها في قضايا كبيرة ونافعة ومحصورة لكي لا تنتشر في قضايا صغيرة وتافهة وغير مؤثرة كالرشاوى البسيطة وتزوير بعض المحررات، إلا أن ذلك لا يمنع من محاسبة مرتكبيها، فضلاً عن تجفيف منابعه^(١).

ثانياً : الشفافية :

هي ببساطة العمل في العلن، أي أن تكون كل المرافق والمؤسسات التي تدير الشأن العام شفافة تعكس ما يجري بداخلها، فيجب أن تكون الحقائق معروفة ومتاحة للبحث والمساءلة والنقاش، والشفافية لا تقف ضرورة وجودها على مؤسسات القطاع العام بل يجب أن تكون متوفرة في م يتعلق بالأحزاب والنفابات ومنظمات المجتمع المدني، وهي خير وسيلة لفضح الممارسات الفاسدة والحد منها سواء أكانت فساداً كبيراً أم فساداً صغيراً، فالفساد عملية تنمو وتزدهر في الظلام، وتحت مبررات السرية والمصالح العليا والأمن، والتكتم وحجب المعلومات عن الناس والصحافة ومؤسسات المجتمع المدني، لذا فخير وسيلة لمكافحة الفساد هي إجبار الفاسد على العمل في الشمس، وإلزامه بعرض أعماله وأوراقه ووثائقه على أصحاب الحق فيما يتصرف به من أموال (الشعب)^(٢).

(١) د. محمود عبدالفضيل ود. المرسي السيد حجازي: التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، عدد ٢٦٦ شهر أبريل، ٢٠٠١.

- Article (2) Lio no 83-634 du 13 Jullet 1983 cod administratif – Dalloz – 1987 – P. 1013. J. Schumpeter, Theory of Economic Development (Cambridge, Mass, Harvard U.P) 1934 Eric Davis, Challenging Colonialism: bank Misr and Egyptian industrialization, 1920-1941 (Princeton university Press, Princeton, N.J.) 1983, p. 88.

(٢) انطوان عسرة: دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣١٠ في ديسمبر ٢٠٠٤، ص ١٢٦.

وهذا ينبغي أن ينبع من فلسفة تتبناها الدولة بكامل سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية ومؤسسات الرقابة تقوم على أن الموظف مهما علا منصبه هو خادم وأجير عند أبسط المواطنين، وهو ليس إلا وكيل عن كل فرد من أفراد الشعب في تصرفه بالشأن العام وبالمال العام، وينبغي بالوكيل أن يلتزم بتقديم حساب عن تصرفه بمال الموكل وأن يقدم له وثائقه ومستنداته التي تثبت ذلك، ومن حق الأصيل (الموكل) محاسبته عن سلامة ودقة وكفاءة وجدوى تصرفه بذلك المال، ولا يتسنى للأصيل (الشعب) ذلك إلا إذا أتيح له الوقوف على تصرفات الموظف بالمال العام، لذا يتوجب تبني هذه الفلسفة وإصدار قانون يجيز لأي مواطن أو لأي جهة صحفية أو إعلامية ولأي مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني الوصول إلى وثائق ومعلومات تصرف الموظفين بالمال العام، وقد صدر في العديد من الدول مثل ذلك القانون منها بعض الدول العربية وإن كانت لا تلبى الحاجة^(١).

والشفافية ليست هدفاً في حد ذاتها وإنما هي وسيلة من وسائل مكافحة الفساد وهي تؤدي هذا الدور بطريقتين :

- بطريق مباشر : حينما تكون مانعاً مباشراً من تورط الموظف بعمليات الفساد، لأنه يعمل في بيئة مكشوفة، لا تشجع على الفساد، فلا تغري بممارسة الفساد إلا بيئة من السرية والتكتم والعمل في الخفاء وفي ظل حماية الأسوار العالية، كما أنها تكون دافعاً للموظف - خاصة القيادي - من أجل تحقيق منجزات حقيقة في أعماله، فهي تحثه على ذلك لأنه سوف يكون ملزماً بتقديم تقرير إلى الشعب والإعلام عما حققه في مؤسساته وأن أعماله وإنجازاته سوف تكون محل بحث ونقد وملاحظة وتحليلات لإحصاءاته وظروف عمل دائرته تحت قيادته.

(١) د. ماهر عبد شويش الدرة: شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، المكتبة القانونية، بغداد، طبعة منقحة، ٢٠٠٧، ص ٥٢.

• بطريق غير مباشر: بالمساعدة في عملية المحاسبة والمساءلة والرقابة فعندما تتاح المعلومات على نطاق أوسع تكون هناك فرصة لرقابة ومساءلة أكبر فتعطي الشفافية إحساس بوجود رقابة دائمة لا يمكن تحديد مصدرها ووقت أثارها.

لذلك فإن الشفافية والفساد مفهومان متعارضان بينهما علاقة عكسية فكلما زادت الشفافية في المجتمع وفي كل المجالات وعلى كافة الأصعدة كلما ارتفعت إمكانية محاربة الفساد والحد منه والسيطرة على آثاره المدمرة^(١)، لأن الفساد لا ينمو ويؤتي ثماره السامة إلا خلف الستر وفي الخفاء وفي أجواء الغموض وعدم الوضوح^(٢).

فلا بد من قلب هذه المعادلة ليس في أخلاقيات الموظف والقطاع العام فقط بل في أخلاقيات وثقافة المواطن العادي ونظرتة إلى الموظف العام

(١) د. جاسم محمد الذهبي: الفساد الإداري في العراق، تكلفته الاقتصادية والاجتماعية، مصدر سابق، ص ٣؛ المشرع المصري ألحق بالموظف العام فئات معينة، ولم يقف عند هذا الحد بل أنه طبق أحكام الرشوة على أفراد لا يعتبرون موظفين عموميين ولا الفئات التي تعد في حكم الموظفين العموميين، ومنه ما نص عليه القانون في المادة ٢٢٢ في رشوة الأطباء، والمادة ٢٩٨ بشأن رشوة الشهود، على أنه ما إذا قبل من شهد زوراً في دعوى جنائية أو مدنية عطية أو عداً بشيء ما يحكم عليه هو والمعطي أو من وعد بالعقوبات المقررة للرشوة.

(٢) د. محمد الأمين البشري: الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، مكتبة فهد الوطنية، ٢٠٠٧، ص ٧٤؛ نصت المادة ١٠٥ من قانون العقوبات المصري على أن كل موظف عمومي قبل من شخص أدى له عملاً من أعمال الوظيفة، أو أخل بواجباتها هدية أو عطية بعد تمام لعمل أو الامتناع عنه، والإخلال بوظيفته، بقصد المكافأة على ذلك، وبغير اتفاق مسبق، يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه، ولا تزيد عن خمسمائة جنيه، وسبب تخفيف العقوبة في جريمة المكافأة اللاحقة أنها لا تتضمن اتفاق سابق بين الموظف وطالب الخدمة، ولذلك يلزم لتوافر الجريمة أن ينصب القبول على هدية أو عطية وليس على مجرد الوعد بها، وذلك لأن الوعد بعمله على عمل غير مشروع تم دون اتفاق سابق.

والمؤسسات العامة، ويجب التشدد في التشريعات بإلزام المؤسسات العامة بالشفافية والإعلان عن أعمالها وإحصائياتها وإنجازاتها وتصرفاتها في المال العام، وتقديم تقارير شهرية وسنوية أو فصلية وإتاحتها إلى الجمهور والصحافة.

ثالثاً : وضع الرجل المناسب في المكان المناسب :

عادة ما يتبع الموظفين سلوكيات رؤسائهم، فيما يتعلق بالفساد والنزاهة، ولا يمكن أن يقبل من السلطة التنفيذية أن تأتي برؤساء فاسدين ومفسدين ثم تطلب من الجهات الرقابية والمعنية بمكافحة الفساد محاسبتهم ومنعهم من القيام بأعمال الفساد وتحقيق مكاسب غير مشروعة باستغلال سلطاتهم العامة، فيتوجب اختيار الموظفين وقياداتهم المباشرة على أسس سليمة بما يضمن وضع الشخص المناسب الكفوء النزيه ذو الخبرة والجدية والقدرة القيادية على رأس المؤسسات والدوائر^(١).

وتعد هذه الوسيلة أهم وسائل السلطة التنفيذية في محاربة الفساد والحد منه، فليس أنجح من محاربة الفساد في دائرة فاسدة من وضع رجل نزيه كفوء حريص على رأسها، فالقيادة المباشرة للنزيهة هي أقدر سلطة على الضرب على أيدي المفسدين في أية مؤسسة أو دائرة، لأن الرئيس المباشر هو الأقرب إلى مفردات العمل، والأقدر على تقييم مرؤوسيه ومعرفة حقائقهم من جميع الجهات، وهو قادر على تغيير آليات العمل وأسسه، ويكون غالباً على معرفة تامة بموظفيه ونزاهتهم وقدراتهم وحدود ثقافتهم وحاجاتهم أكثر من أية جهة أخرى سواء أكانت إدارية رئاسية أو رقابية أو تحقيقية^(٢).

(1) Heyneman, S, Anderson K. and Nuraliyeva, N. (2006), "The cost of corruption in Higher education", conference on the economics of education, institute for the study of economic of education, Dijon, France, June.

(٢) أ. أحمد خفاجي، أ. كرم خميس: بعض قضايا الفساد في المحاكم المصرية، ص ٢٦٥؛ د. صلاح سالم: تحليل قضايا الفساد في مصر، ص ٢٩٣؛ لواء هتلر طنطاوي: دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في مصر، ص ٣٠٥ وهي بحوث منشورة في مجلد ندوة الفساد والتنمية.

ولكن لا يكفي في تطبيق هذه الآلية لمكافحة الفساد اختيار النزاهيين، إذ أن النزاهة لا تكفي، بل يتوجب أن يتوفر في الرجل المناسب متطلبات أهمها:

- **الكفاءة العملية العالية:** ولا يكفي في ذلك حمل الرجل شهادة علمية ولو عالية، إلا أن العبرة إضافة إلى الشهادة بالكفاءة العملية الشخصية، وذلك أمر ليس من الصعب تمييزه عند أصحاب الشهادات.

- **التخصص :** أي أن يكون الرجل من أصحاب الاختصاص في ميدان الوظيفة التي يراد تعيينه في منصب قيادي فيها، فلا يقبل أن يعين الأطباء كمفتشين عموميين ولو في وزارة المالية، أو تعيين مهندس الكيمياء مديراً للري، أو تعيين خريج الكليات البحرية مديراً للتعليم.

- **الخبرة العملية:** فلا تكفي الشهادة مهما علت ولا التخصص في تولي المناصب القيادية بل لابد أن يكون الرجل المرشح لمنصب قيادي ذي خبرة عملية وتطبيقية عميقة في ميدان عمله، ليكون خبيراً في أسرار وخفايا عمله ومؤسسته.

- **الحرص والجدية.**

- **تأقيت فترات الخدمة للوظائف القيادية.**

إضافة إلى النزاهة ليكون فعلاً رجلاً مناسباً لمكان مناسب^(١).

وتبدو أهمية هذه الآلية في مكافحة الفساد بأنها تصلح لملاحقة المفسدين عن طريق رؤسائهم المباشرين إذا أحسن اختيارهم فعلاً، وهي وسيلة ناجحة في مكافحة الفساد الكبير مثلما هي ناجحة في مكافحة الفساد الصغير.

إلا أن اعتماد تلك الآلية معقدة وصعبة تحتاج إلى إرادة سياسية وكفاءة إدارية وأشخاص قادرين على العمل بنزاهة وحرص وجدية على مستوى جميع مفاصل الدولة وهو أمر يصعب تحقيقه في فترة قصيرة، لذا فإن هذه

(١) د. محمد نصر القطري : الحماية الجنائية من الفساد، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٨، أكتوبر ٢٠١٢، ص ١١٩.

الوسيلة لا تكون قادرة على أن تؤتي أكلها إلا بعد فترة طويلة إذا تم اعتمادها - بجدية كافية - من القيادات التنفيذية العليا في البلاد، وأقرت السلطات التشريعية الأصول القانونية لها، وآليات العمل بها وفرضتها بقوانين عملية جدية وواضحة^(١).

ولعلنا لا نبالغ إذا قررنا أن الفساد سيتم القضاء عليه، باعتماد هذه الآلية وحدها لو أحكم العمل بها بإخلاص وجدية^(٢)، إلا أن الحال لدينا يسير - بإصرار - على خلاف ذلك، فالوظائف القيادية (مدير عام فما فوق) تمنح على أساس الولاء للحزب أو الكتلة أولاً ثم القرابة والصدقة والوساطة ثانياً، أما النزاهة والكفاءة والحرص والجدية فلا شيء منها يعد أساساً لتولى المنصب القيادي العام^(٣).

وعلى العموم فإن أفضل وسيلة لتطبيق قاعدة الرجل المناسب في المكان المناسب في حدود مقبولة هو حصر التعيينات في الوظائف القيادية^(٤). على أن يتم ذلك على أسس قانونية محكمة تأخذ بالأسس والمتطلبات التي ذكرناها آنفاً، وبآليات محكمة تضمن توفر المنافسة المنصفة العادلة على أسس الكفاءة والجدارة والتخصص والخبرة والحرص والجدية والشجاعة، ففي الكويت أدى إلغاء تعيين الموظفين من جانب الوزراء وحصر جميع التوظيفات

(١) د. عباس أبو شامة: عولمة الجريمة الاقتصادية، الرياض، مكتبة فهد الوطنية، ٢٠٠٧، ص ٤٢.

(٢) د. عوض محمد: الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥م، ص ٩٥.

(٣) د. صباح كرم شعبان: جرائم استغلال النفوذ، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ط ٢، ١٩٨٦، ص ٢٧.

(٤) د. رمسيس بهنام: الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٨، ص ٣٢٧ "نصت المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ : (يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة المدنية العامة الاتحادي، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون).

في الدولة في عملية شفافة يشرف عليها مجلس الخدمة المدنية مركزياً إلى التخفيف من محاباة الأقارب والمحسوبية في التوظيف إلى حد كبير وفتح آليات إما تكافؤ الفرص والمزيد من الاعتماد على الجدارة في التوظيف^(١).

رابعاً : تقليص دور القطاع العام :

إن كبر حجم القطاع العام وتعدد أعماله ووظائفه يؤدي فيما يتعلق بمكافحة الفساد إلى :

١- تعذر إيجاد رقابة فعالة على أعماله وجميع مفاصله مهما كبر حجم

مؤسسات الرقابة بالنظر لضخامة مؤسسات القطاع العام.

٢- يتطلب ضبطه ومراقبته والإشراف عليه نفقات وأموال ومبالغ بها جداً.

٣- ينجم عنه زيادة حجم مؤسسات الرقابة مع توسع حجم القطاع العام

مما يؤدي إلى الترهل وما يتبعه من زيادة مبالغ بها في النفقات.

نتيجة لأن القطاع العام هو في حقيقته قطاع غير محدد الأهداف، فإن إنتاجه وفائده محدودة، فهو يستنزف خزينة الدولة نتيجة سوء الاختيار في مشاريع معظمها خاسر، محتكراً ومعوفاً للعديد من الاستثمارات والمبادرات الخاصة الضرورية مسبباً بشكل مباشر في إفقار المواطن وتخلفه وإحباطه، وخسائره مزمنة ومتراكمة لدى الأغلبية الساحقة من المشاريع الحكومة والصناعية والخدمية^(٢). لذا يتوجب تقليصه وحصر وظائفه في أضيق الحدود، وترك كل ما يمكن القطاع الخاص القيام به إليه، ومنع القطاع العام من العمل إلا في الميادين التي يعجز القطاع الخاص عن القيام بها، لأن تقليص القطاع

(١) منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، مصدر سابق، ص ٦٧ و ٦٨.

(٢) فارس الشهابي: الإصلاح الإداري لا يتم إلا بالتغيير الجذري للفكر والأهداف والقوانين، القطاع العام من منظور الليبرالية الاقتصادية، مقال متاح على موقع الإلكتروني www.malhom.com

العام يقلل من عمليات الفساد ويسهل عملية مراقبته والإشراف عليه وضبط الفساد فيه^(١).

ويتوصل إلى تحقيق هدف هذه الوسيلة من خلال العديد من الوسائل منها:

- الخصخصة.
- بالحد من إنشاء المؤسسات العامة الجديدة من خلال إيداع تطبيقات القوانين الجديدة إلى المؤسسات القائمة مادام ذلك ممكناً، كترك تطبيق قانون حل نزاعات الملكية إلى المحاكم دونما حاجة لإنشاء هيئة دعاوى الملكية، أو ترك واجبات مؤسسة السجناء أو مؤسسة الشهداء إلى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
- من خلال وسائل القضاء على الترهل في المؤسسات العامة من خلال وسائل متعددة منها التشجيع على التقاعد وتقليل سن التقاعد ومنع التمديد إلا تحت أسس وضوابط مشددة، ومنح رواتب تقاعدية مجزية وغيرها.

إلا أن التوجهات التشريعية في معظم الدول العربية اليوم تسير على خلاف ذلك، فقد تعثرت خطوات الخصخصة، وقد توسع القطاع الحكومي بشكل مبالغ فيه، وظهر مع ذلك التوسع عمليات فساد جديدة، تتطلب جهود ومؤسسات جديدة لمكافحة الفساد فيها^(٢).

-
- (١) د. عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧م، ص ١٦٥، عن موقف الإسلام من الملكية الفردية، انظر د. سعاد إبراهيم صالح: مبادئ النظام الاقتصادي وتطبيقاته، دار الضياء، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٠٤ وما بعدها؛ د. علي سليمان: قضية الصناعة في مصر، سلسلة مقالات في الأهرام الاقتصادي، الأعداد في ١٩٨٦/١٠/٦ إلى ١٩٨٦/١١/١٣.
- (٢) إبراهيم صفاء الدين والصرايرة، أكتف "العلاقة بين تدني المستوى المعيشي للموظفين والفساد الإداري من وجهة نظر العاملين: دراسة ميدانية في الدوائر الحكومية لمحافظة جرش، مجلة الإداري، العدد ٨٧، ديسمبر ٢٠٠١، ص ٤٣-٨٠.

خامساً : توفير شروط النزاهة قبل مطالبة الموظف بها :

ونقصد بها تهيئة ظروف مناسبة للموظف للعيش عيشة كريمة مع عائلته، ويتم هذا بالشكل الأساسي بضمان راتب مجزي، وحل أزمة انسكن، وتوفير ضمان صحي واجتماعي، فلا يمكن أن تدعو الموظف لأن يكون نزيهاً وهو لا يتلقى راتباً يكفيه وعائلته للعيش عيشة كريمة، وكان الإمام علي (ع) سبقاً في الإشارة إلى هذه الوسيلة من وسائل ضمان النزاهة في الوسط القضائي برسائلته المشهورة إلى مالك الاشر بقوله: (ثم اختر للحكم من الناس أفضل رعينك .. ثم أكثر تعاهد قضائه، وأفسح له في البذل، فلا يزيل علته وتقل معه حاجته إلى الناس، وأعطه من المنزلة كما لا يطمع غيره من خاصتك، ليأمن اغتيال الرجال له عندك)⁽¹⁾.

فيتوجب أن تقر الدولة لموظفيها رواتب مجزية في ضوء الظروف الاقتصادية وأسعار السوق وسعر الصرف، فإن ذلك هو الخطوة الأولى التي يقبل بعدها ملاحقة الموظف ومطالبته بالنزاهة، فأقرار ذلك يكون عوناً للموظف النزيه ليصمد على نزاهته، ويكون دعوة للمفسد من الموظفين للعودة عن فساده، فينتزع منه مبرر في الاستمرار بطلب الرشوة وأكل مال الناس بالباطل، كما أنه ينتزع تعاطف الناس مع مبررات وأسباب الفساد الصغير، فيدفعهم ذلك إلى محاربته.

وفي هذا الميدان يتوجب مراعاة ما يلي :

- أن يكون راتب كل الموظفين مجزياً حقيقية، وأفضل وسيلة لتحقيق ذلك هو أن تتبنى السلطة التشريعية قانون يأخذ بنظرية الأجر الاجتماعي في تحديد رواتب الموظفين، وتقوم تلك النظرية على أساس أن يكون أقل راتب لأصغر موظف في الدولة هو مبلغ لا يكفي لإعاشة عائلة

(1) Habibullah Khan, "Marketing vs Planning", in Anthony T.H. Chin and Ng Hock Guan, Economic Management and Transition Towards a Market Economy: An Asian Perspective, (World Scientific, Singapore), 1996.

متوسطة في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية في البلد عيشة كريمة، تقوم بتقديره لجنة من الاقتصاديين والقانونيين والخبراء، ثم تتدرج رواتب باقي موظفي الدولة صعوداً بنسب معينة على حسب المسؤوليات والخبرة.

- أن يراعى حد أعلى وحداً أدنى للرواتب أن لا تكون بينها فروقات مبالغ بها لأن ذلك يؤدي إلى الشعور بالغبين والإقصاء الاجتماعي، كما يؤدي إلى تركيز الأموال والثروة بيد فئات معينة من الشعب، ويوحي للموظفين في الدرجات الدنيا من السلم الإداري بغمط حقوقهم، وأن لهم حقاً في اختلاس وسرقة الأموال العامة لسد الفرق المبالغ به في مقادير الرواتب مع غيرهم من الموظفين في أعلى السلم^(١).
- ربط مقدار الإثابة للموظف بالمهارة والخبرة والمسؤولية.

ولاشك أن السياسة العامة في الدول العربية والغربية في موضوع الرواتب المعمول بها - وبخاصة مع ما يواجهه العالم العربي في ريعه الجديد، وسلسلة الاحتجاجات الغربية - هي مدعاة لمزيد من الفساد والإفساد والشعور بالغبين والإقصاء.

وتلك السياسة الفوضوية غير المنضبطة لا بمبدأ ولا قاعدة ولا نظرية في تحديد الرواتب في القطاعات المختلفة، هي شكل من أشكال تشريع القابض على السلطة لنفسه^(٢).

ورغم الأهمية الكبيرة لوسيلة توفير شروط النزاهة في مكافحة الفساد إلا أنها لا تكون ناجعة ومؤثرة إلا في مكافحة فساد الموظفين الصغار الذي

(1) Carl Johnson, Russian Organized Crime, Colorado, West View Press, 1995, p. 24.

(٢) عربية ابن علي: الفساد أشكاله - أسبابه ودوافعه - آثاره - مكافحته وإستراتيجيات الحد من تناميته، معالجته، مجلة دراسات إستراتيجية، جامعة دمشق، العدد ١٦، ٢٠٠٥م، ص ١٢.

يُندفعون إلى ارتكاب عمليات الفساد تحت ضغط الحاجة لتوفير متطلباتهم اليومية وحاجاتهم الأساسية، إلا أنها لا تكون مؤثرة في حالات فساد الموظفين الكبار لأن هؤلاء لا يندفعون إلى ارتكاب عمليات الفساد تحت ضغط الحاجة بل يندفعون إلى ذلك للرغبة في زيادة ثرواتهم فلا ينفع معهم زيادة رواتبهم مهما كانت الزيادة كبيرة^(١).

سادساً : إشاعة ثقافة النزاهة: ويتعين أن تكون بثلاثة اتجاهات رئيسية:

- بث المدركات الأخلاقية والثقافية والحضارية بين عموم المواطنين.
- تنمية المنظومة القيمية الدينية في المجتمعات.
- زيادة الوعي بمخاطر الفساد.

ويتم ذلك من خلال المؤسسات التربوية والمجتمع المدني وأجهزة الإعلام ورجال الدين والمفكرين والمصلحين ممن يمكن الاستعانة بهم في برنامج منظم مدروس.

ومما يوجه إلى عقوبات الجرائم الاقتصادية في الفكر الوضعي المعاصر من سلبيات ما يلي^(٢):

١- تقتقد نظم العقوبات الوضعية إلى دور القيم الإيمانية في سد باب الفساد قبل وقوعه من خلال المراقبة الذاتية ودافع وباعث الضمير الحي، فعلى سبيل المثال، عندما نزل الله آيات تحريم الخمر، قام كل مسلم على الفور بتعطيم الكأس الذي بيده، ولكن عندما يصدر قانون يمنع الخمر، يتستر

(1) U.N Doc. A/CONF. 187/9-Para 25-23.

(٢) لمزيد من التفصيل يرجع إلى :

- د. على محمد جريشة: المشروعية الإسلامية الكبرى، مكتبة وهبة، ١٩٧٦م، ص ٢٣.
- الشيخ مناع القطان: وجوب تحكيم الشريعة الإسلامية، دار التوزيع والنشر الإسلامية، ١٩٨٧م، ص ٤٠.
- د. عبدالله ناصح علوان: محاضرة في الشريعة الإسلامية، دار السلام، ١٤١١هـ/١٩٩٠م، ص ٦٥.

الناس ويشربون خفية أو لا يهتمون ولا يعبؤون.

٢- تهمل نظم العقوبات الوضعية الجوانب الأخلاقية ودورها في تقويم الإنسان وحفظ المجتمع، فعلى سبيل المثال: تبيح الزنا واللواط والقمار والسكر، والترف، والبذخ، وصالات الرقص .. وكل هذا يفسد الإنسان والمجتمع والاقتصاد، ولقد ظهر اتجاه عالمي جديد ينادي بضرورة الأخذ في الاعتبار القيم في كافة المجالات الاقتصادية، وظهرت مواثيق تنادي بذلك.

٣- تقتقد نظم العقوبات الوضعية إلى التربية النفسية والسلوكية في إصلاح الفرد من الداخل، ويفسر ذلك حوادث الغضب والقرصنة والسب والقتل والانتحار وترويع الآمنين .. وذلك بالرغم من توافر الموارد المادية لمن يقومون بها.

٤- إن العقوبات في الفكر الوضعي المعاصر من وضع البشر الذي يحكمه القصور والعجز والمحدودية والجهل، ويتأثر بمؤثرات البيئة والوراثة والهوى والضغوط، وذهب اتجاه في الفقه وفي هذا الخصوص، القوانين والأنظمة الوضعية فيها تناقض مع السنة الكونية والناموس العام، فعلى سبيل المثال أباحت الرأسمالية للإنسان أن يمتلك وأن يعمل ما يشاء بدون قيود ولا حدود .. وحظرت الشيوعية على الإنسان أن يمتلك أي شيء، وكلاهما يخالف فطرة الإنسان.

٥- سهولة التقلت من العقاب من خلال الثغرات الكامنة في القوانين الوضعية ذاتها، ومن خلال ترتيب وتنظيم الأوراق والوثائق وتعاون أهل الجريمة مع بعضهم البعض، فكم من مجرمين قتلوا من العقاب، وكم من أبرياء عوقبوا ظلماً وعدواناً^(١).

وبالرغم من وجود هذه السلبيات إلا أنه في بعض البلدان غير

(1) Schumpeter, Theory of Economic Development (Cambridge, Mass Harvard U.P), 1934.

الإسلامية استطاعت أن تحد من الجريمة نسبياً، وكان من مقومات ذلك تطبيق العدالة والحرية وبدأت تهتم بمسألة القيم والأخلاق في مجال الاقتصاد^(١).

ولاشك أن درجة خطورة استغلال الجريمة المنظمة للفساد القائم ترتفع بدرجة كبيرة من مدخل أن ظاهرة الفساد والرشوة قد أصبحت ذات طبيعة عبر وطنية، ولقد أكد "إعلان داکار - مثلاً -" بشأن المنع والسيطرة على الجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد Dakar Declaraon on the Prevention and Control of Organized Transnational Crime and Corruption أكد على أنه لم يعد بالإمكان التعامل مع ظاهرة الفساد وطنياً مما يوجب التعاون الدولي في مكافحته، مشيرة الأبحاث والأدبيات التي انبثقت منها إلى أنه أصبح من الأسهل وأكثر أمناً للموظفين العموميين أن يتحصلوا مبالغ كبيرة من المال في الصفقات والمعاملات التجارية الدولية أكثر من المحلية والوطنية، وأنه حتى وفي حال أن مورس فساد كبير بكامله في المستوى الوطني فإن الحاجة إلى تحويل المكتسب إلى الخارج تجعله ذا بعد دولي، ولاشك أن الطبيعة عبر الوطنية للجريمة المنظمة وللفساد تفتح أمام كليهما آفاقاً تشكل خطورة شديدة - اقتصادية واجتماعية وسياسية - في المستويين الوطني والدولي، ولعل ملامح تلك الآفاق والخطورة الشديدة تبدو من خلال التأشيرات الآتية :

البعد عبر الوطني للجريمة المنظمة وللفساد يرجح معه نشوء وتطوير علاقات تكاملية وتعاون عمليتي بينهما في المستوى عبر الوطني^(٢).

وقد أقرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة (٢٥) منها

(١) مناقشات "موضوع التعاون الدولي على مكافحة الجريمة عبر الوطنية" بتاريخ ٩-

١٠/مايو ٢٠٠١ في إطار الدورة العاشرة المستأنفة للجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية

حول متابعة مقررات مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المدينين،

فيينا، ٢٠٠٠م) وثيقة رقم 13/2001/(U.N. Doc E/2001/30-E/CN. 1530)

(٢) U.N. Doc E/CN 15/1998/6/Add 1.29 Aug 1997.

لتجريم عرقلة سير العدالة، في حين تنص المادة ٣٢٩ على هذه الجريمة وقد نص في المادة الأخيرة على سبيل المثال (١) - يعاقب بالحبس أو الغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أي حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً.

٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو أية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان الحكم أو الأمر داخل اختصاصه^(١).

وعلى هذا الأساس فإن استغلال الوظيفة أو الفساد بأشكاله المتعددة جريمة رشوة أو اختلاس أو استغلال وظيفة يعد جريمة يعاقب عليها القانون^(٢) لكونها قيام بفعل ما ضد المصلحة العامة ويعرض نزاهة الوظيفة العامة للخطر باعتبارها الأداة التي تنفذ من خلالها الدولة سياستها، وأن أي فعل أو الامتناع عن فعل يشكل الركن المادي لهذه الجرائم ويؤدي إلى تحريك المسؤولية الجنائية ضد الموظف الذي يمارس هذه الأعمال، ويوقع على من يرتكبها عقوبة منصوص عليها في قانون العقوبات^(٣).

(١) على جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجمعية، ٢٠٠٠، ص ٢١٧.

(2) John Kenneth Galbraith, A Short history of Financial Euphoria (New York, Viking Penguin Books) 1990. pp. 34-4. www.hrdiscussion.com

(٣) د. مصطفى كامل: شرح قانون العقوبات العراقي، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٩م، ص ٢٥٤؛ د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري - قضاء التعويض، ١٩٧٧، ص ٢٨٢ وكذلك د. على جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص ٢٥٣.

المطلب الثاني

المسئولية التأديبية للموظف العام

في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة كوسيلة لمكافحة الفساد
تمهيد وتقسيم :

الوظيفة العامة هي غاية كل مواطن يريد الحصول على دخل شهري ثابت يستطيع معه ترتيب حياته على هذا الدخل الثابت، في الوقت ذاته فإن الدولة باعتبارها شخص معنوي عام لا يمكنها أن تؤدي دورها في الجهاز الإداري إلا من خلال هذا الشخص الطبيعي الذي يعبر عن إرادتها، وهو شخص الموظف العام.

وقد صاحب الوظيفة العامة العديد من القوانين المنظمة لها، بداية من القانون رقم ٢١٠ لعام ١٩٥١، حتى قانون العاملين المدنيين الحالي رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ والقوانين المعدلة له، وهذه القوانين كلها كانت تضع الأسس العامة للتوظيف، من حيث التركيز على جانب الوظيفة العامة ومدى حاجة الجهاز الإداري إليها، وما تتطلبه من شروط معينة ومؤهلات خاصة في شاغلها، دون النظر إلى الجانب الشخصي للموظف، كذلك فإن تحديد الأجر كان على أساس ما يبذله الموظف من جهد وليس على أساس المؤهل الذي يحمله الموظف أيضاً فقد نصت هذه القوانين على وضع جداول بالدرجات الوظيفية وتم تقسيم هذه الوظائف إلى دائمة ومؤقتة وفقاً لطبيعته ووضع وصف لكل وظيفة، وما يتطلبه من اشتراطات لشغلها.

والوظيفة العامة هي مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين، وهذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تتمثل في كيفية قيام الموظف بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية تظهر في علاقة الموظف بالدولة، والاهتمام بشكله وكرامة الوظيفة العامة التي يشغلها^(١).

(١) د. عبدالباسط علي أبو العز حارص: المركز القانوني للمتعاقدين بالجهاز الإداري بالدولة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٦، إبريل ٢٠١٢، ص ٢٩.

ومصطلح موظف عمومي يعني أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، وبصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص، وبمعنى أي شخص يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي لكل دولة^(١).

وتعد أخلاقيات الوظيفة العامة محور الارتكاز لمنع ومكافحة الانحراف والفساد الإداري، وغير ذلك من السلوكيات المنافية للأخلاق العامة والتي يمكن أن تهدد الأمن الاجتماعي إذا ما مست العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص وإعادة التوزيع العادل لثروات المجتمع.

(١) يتطابق هذا المعنى، وما أقره المشرع المصري، ومع ما اتفقت عليه الدول أطراف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، راجع: مادة ١١٩ مكرراً، قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته؛ ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، اتفاقية مكافحة الفساد، ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، مادة ٢ لقد فتح بنص المادة ٦٧ من الاتفاقية باب التوقيع على هذه الاتفاقية أمام جميع الدول من إلى كانون الأول / ديسمبر في ميريدا - المكسيك، ثم في مقر الأمم المتحدة بنيويورك حتى .. كانون الأول/ديسمبر وتقرر بنص المادة ٦٨ من الاتفاقية بدء نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار أو الانضمام، ومن التعريفيين أعلاه يمكن اشتقاق معنى مصطلحي الوظيفة العامة والمؤسسة العامة بأنهما كل منصب تشريعي أو تنفيذي أو إداري أو قضائي، يشغل بالتعيين أو الانتخاب أو الأثنين معاً، بشكل دائم أو مؤقت، يقدم خدمات عمومية مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر للمواطنين أو الأجانب في حالات محددة، وكل مؤسسة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية تشغل مناصبها بالتعيين أو الانتخاب أو الأثنين معاً، بشكل دائم أو مؤقت، يقدم خدمات عمومية مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر للمواطنين أو الأجانب في حالات محددة، وكل مؤسسة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية، تشغل مناصبها بالتعيين أو الانتخاب أو الأثنين معاً، بشكل دائم أو مؤقت، تقدم خدمات عمومية مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر للمواطنين أو الأجانب في حالات محددة.

والفساد الإداري يتعلق بسلوك الموظف العام واستخدامه الموارد العامة لتحقيق مصالح أو أغراض شخصية أو ممارسته الاختلاس أو الرشوة. وتعرف أخلاقيات العمل بأنها مجموعة القواعد والضوابط والمعتقدات والقيم التي تحدد السلوك الذي يجب على الموظف الالتزام به عند ممارسته لعمله في أي وقت وأي مكان.

ويحظى هذا المفهوم باهتمام متزايد في جميع دول العالم سواء المتقدمة منها اقتصادياً وتقنياً ومعرفياً، أو حتى تلك الدول النامية التي تسعى للحاق بركب نظيراتها المتقدمة في محاولتها لتحقيق التنمية الفكرية والاقتصادية والاجتماعية.

ولابد من تعظيم مفهوم أخلاقيات العمل وترسيخه حيث أن الإسلام كمنهج يبين ضرورة تمسك الموظف والتزامه بجملة من الأخلاقيات الوظيفية ويوضح مدى ارتباطها بتأدية الواجبات المهنية والإجادة في العمل والإخلاص فيه وهي من الأمور التي حثت عليها كافة الأديان لضمان أن يصبح الموظف منتجاً وينعكس بذلك أدائه الأخلاقي على نفسه وعلى مجتمعه^(١).

والحقائق الصارخة التي تكشف عنها الجهات الرقابية والمسوح الميدانية من شيوخ الإهمال والفساد الإداري وانتشار الرشوة وحافزها الأساسي قصور المساءلة وغياب الحساب وتضارب الاختصاصات، حيث يفرز الجهاز الإداري للدولة كل عام ما يزيد على ٧٠ ألف قضية مختلفة يُحفظ منها ٤٠ ألف ويحكم في أقل من ألفين^(٢).

(١) د. صبحي منصور: أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة في ملتقى "الاتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشئون الموظفين" والمنعقد في الرباط - المملكة المغربية خلال الفترة ١٦-٢٠ يوليو ٢٠٠٧م، ص ١٩٣.

(٢) التقرير الثالث الصادر عن لجنة الشفافية والنزاهة بعد انتهاء أعمال مؤتمر الأمم المتحدة الثالث للأطراف المتعاقدة في اتفاقية مكافحة الفساد والذي عقد في دولة قطر بالدوحة، نوفمبر ٢٠٠٩م.

والمسؤولية التأديبية هي المسؤولية القانونية الناشئة من إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته. وقد لقيت المسؤولية التأديبية للموظف العام عناية فائقة من مختلف التشريعات الوظيفية في العالم بسبب أهمية تحديدها وانعكاس آثارها على الهدف النهائي للتأديب وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد^(١).

ويعد قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هو النظام القانوني الأساسي لموظفي الدولة^(٢).

وتسرى أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي، ويسري كذلك على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم وعلى نوي الكادرات الخاصة فيما لم تنص عليه القوانين والقرارات المنظمة لشؤونهم الوظيفية^(٣)، ومن ثم يعد ذلك القانون الشريعة العامة التي يجب أن يرجع إليها عند عدم وجود نص خاص في قوانين الكادرات الخاصة^(٤).

وسوف نتناول هذا المطلب في فرعين أثنين :

الفرع الأول: إجراءات المساءلة التأديبية.

الفرع الثاني: تقييم نظام التأديب الوارد بنظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(١) د. مصطفى محمود عفيفي: النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة، ص ٢٤.

(٢) د. محمد رفعت عبدالوهاب: القانون الإداري، ص ١٤.

(٣) المادة الأولى من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المنشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٩ ب في ١٩٧٨/٧/٢٠.

(٤) د. محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص ٧٥.

الفرع الأول

إجراءات المسائلة التأديبية

إن العاملين المدنيين بالدولة يشملون العاملين في وزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي والعاملين في الهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم. أما بالنسبة للأعمال المحظورة على الموظف العام، وبصفة خاصة الأعمال المحظورة المتعلقة بمخالفة الأحكام العامة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، ومخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية، والإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة.

أما بالنسبة للجزاء الواردة في الفصل الحادي عشر عن ارتكاب أعمال محظورة فنلاحظ أن حددا الأدنى في المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة هي الإنذار وحدها الأعلى هو الفصل من الخدمة مروراً بتأخير العلاوة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين من السنة، خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بالتالي والإحالة للمعاش. وفي كل الأحوال يترك الأمر للسلطة المختصة لتقدير الجزاء وللمحكمة التأديبية (الفصل الحادي عشر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ للعاملين المدنيين بالدولة)^(١).

بارتكاب الموظف العام مخالفة تأديبية ينشأ الحق في عقابه تأديبياً، وعلى خلاف الوضع في القانون الجنائي لم يعن المشرع المصري بتحديد

(١) د. غادة على موسى: مؤتمر حكم القانون والتنمية، المركز الحوكمة، المعهد القومي للإدارة، ٢-٣ مايو ٢٠١١.

المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، كما هو الشأن في الجرائم الجنائية التي حددها المشرع وبينها في نصوص قانون العقوبات والقوانين الجنائية الخاصة^(١).

فالجرائم الجنائية تخضع لما يعرف بمبدأ شرعية الجريمة ومفاده أنه لا يمكن اعتبار أي فعل جريمة جنائية إلا إذا كان ذلك الفعل أثمة المشرع صراحة وحدد عقوبة جنائية معينة توقع على مرتكبه، أما الوضع في المجال التأديبي مختلف، فلا يعرف القانون المصري مبدأ شرعية الجرائم التأديبية، إنما يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي من الموظف العام أنه يشكل إخلالاً بواجباته الوظيفية^(٢)، فلم يضع المشرع تعريفاً محدداً للجريمة التأديبية، ولم يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر، وإنما اقتصر القانون على بيان واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم بصورة عامة ودون تحديد دقيق^(٣)، فالمشرع نص على بعض واجبات العاملين بوجه عام منها أن يؤدي العامل أعماله بدقة وأمانة، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً لائقاً يتفق وحسن مظهر الوظيفة العامة، وتنفيذ أوامر رؤسائه، وتنفيذ أحكام القوانين واللوائح، كما أنه حرم على الموظف صراحة ارتكاب بعض الأعمال على وجه التحديد نظراً لأهميتها فنص على أنه "يحظر على الموظف ... " وأورد عدداً غير قليل من المحظورات منها إقضاء أسرار العمل والاحتفاظ لنفسه بأصل ورقة من أوراق العمل ومزاولة الأعمال التجارية وقبول الهدايا بمناسبة القيام بواجبات وظيفته وشرب الخمر ولعب القمار في

(١) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، ط ٢٠٠٠، ص ٣٤٢.

(٢) المادتين ٧٦، ٧٧ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٣) د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٧.

الأندية والمحال العامة ... إلى غير ذلك من المحظورات، ثم نص بعد ذلك على أن كل موظف يخل بهذه الواجبات أو يخرج على مقتضى الواجب الوظيفي في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً^(١).

وبذلك يمكن تشبيه الجريمة التأديبية بجرائم التعزيز في الشريعة الإسلامية وهي جرائم غير محددة في النصوص وليس لها عقوبات محددة سلفاً على كل منها، فالقانون الإداري المصري لا يأخذ بمبدأ شرعية المخالفة ولا يضع لكل مخالفة عقوبة معينة وإنما يترك ذلك لسلطة التأديبي تحت رقابة القضاء، على أن يكون الجزاء الموقع من بين الجزاءات التي حددها القانون، وأن يتناسب الجزاء مع جسامة المخالفة التأديبية^(٢)، ويرجع السبب في عدم حصر المخالفات التأديبية إلى تنوع الوظائف واختلافها بسبب اختلاف ظروف العمل من وحدة إلى أخرى بما يتعذر معه حصرها وتأنيبها^(٣).

والواقع أن ما اتجه إليه القانون المصري في هذا الصدد يتفق وطبيعة التأديب، وما يجب أن يتسم به من مرونة واتساع لمواجهة كل صور الإخلال بواجبات الوظيفة العامة من العاملين.

وتتم إجراءات المساءلة التأديبية بمرحلتين أساسيتين مرحلة التحقيق الإداري، ومرحلة توقيع العقوبة التأديبية.

أولاً : مرحلة التحقيق الإداري :

لم يعرف المشرع التحقيق الإداري، ولذلك نعرفه بأنه مجموعة من الإجراءات تباشرها سلطة مختصة قانوناً بهدف الكشف عن مرتكب المخالفة التأديبية وحشد الأدلة الدالة على ذلك بهدف إنزال العقوبة التأديبية على مرتكب المخالفة التأديبية.

(١) د. ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ٣٤٣.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق جلسة ١١/١١/١٩٦١.

(٣) د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة، ص ١٣.

والأصل أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف العام دون أن يتم التحقيق معه، فالتحقيق الإداري من أهم الضمانات القانونية اللازمة التي يجب أن تسبق توقيع العقوبة التأديبية، إذ يعد من المبادئ الأساسية لشرعية المساءلة التأديبية إجراء التحقيق الإداري، وأن يكون تحقيقاً مستوف بأن يتم استجواب المتهم من خلال أسئلة محددة، بأن يتناول الواقعة محل الاتهام بالتمحيص فيحدد عناصرها من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة ثبوتها^(١).

وينتهي تحقيق الإداري إما إلى الحفظ أو إلى إدانة الموظف المتهم وهو ما يستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليه^(٢).

ثانياً : مرحلة توقيع العقوبة التأديبية :

العقوبة التأديبية هي جزاء وظيفي يصيب الموظف العام الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين^(٣)، وتنصب العقوبة التأديبية على مزايا الوظيفة العامة، وقد تصل إلى حد فسخ عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف العام وجهة الإدارة بالفصل من الخدمة.

وقد حصر المشرع العقوبات التأديبية، فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها القانون، وهو ما يعرف بمبدأ شرعية العقوبات التأديبية.

والعقوبات التأديبية الأصلية التي يجوز توقيعها على العاملين من غير شاغلي الوظائف العليا هي الإنذار وتأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر، الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة، الحرمان من نصف العلاوة الدورية، الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٩٤٧ لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٩٩٥/٤/٢٩.

(٢) د. علي جمعه محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٧، ص ٦٧.

(٣) د/ مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص ٣٢.

أشهر، تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين، خفض الأجر في حدود علاوة، خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة، خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية، الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة، أما العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف العليا هي التنبيه واللوم والإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة^(١).

والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته هي لغرامة التي لا تقل عن خمسة وعشرين جنيهاً ولا تجاوز خمسة أضعاف لجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة^(٢).

ولم يقرن المشرع التأديبي المخالفات التأديبية بعقوبات محددة على النحو الذي اتبعه المشرع الجنائي في قانون العقوبات، وبناءً على ذلك تتمتع السلطة التأديبية بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة التأديبية الملائمة التي تتناسب وجسامة المخالفة التأديبية من بين قائمة العقوبات التي حددها المشرع، إلا أن هذه السلطة في اختيار العقوبة التأديبية ليست مطلقة، إذ أنه ولئن كان للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب الإداري وملاءمة الجزاء الموقع له دون معقب إلا أن نمط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، كما أن الإفراط في الشفقة يؤدي إلى الاستهانة بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين^(٣).

(١) المادة ٨٠ من نظام العاملين المدنيين بالدولة.

(٢) المادة ٨٨ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٣٦ لسنة ٨ق، جلسة ١٩٦٢/١٢/٨.

وفيما يتعلق بالمخالفات المالية^(١) يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة اختيار جهة الإدارة لعقوبات تأديبية تتفق وجسامة المخالفات المالية، فإذا تبين لرئيس الجهاز أن جهة الإدارة وقعت عقوبة هينة لا تتناسب وجسامة لمخالفة فإن له أن يطلب من جهة الإدارة تشديد العقوبة فإذا لم تستجب كان له أن يطلب من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف المتهم^(٢)، ويلاحظ في هذا الصدد أن المشرع أغفل تحديد الجهة التي تتولى مراقبة ملائمة العقوبة التأديبية التي توقعها جهة الإدارة على المخالفات الإدارية. تعرف السلطة المنوط بها توقيع العقوبات التأديبية بالسلطة التأديبية، وهي إما أن تكون جهة الإدارة، أو المحاكم التأديبية بمجلس الدولة^(٣). فيختص الرؤساء المباشرة بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام، كما يختص شاغلو الوظائف العليا بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من الراتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً في السنة حيث لا تزيد في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً، في حين تملك السلطة المختصة توقيع جميع الجزاءات التأديبية فيما عدا جزائي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة^(٤). وتختص المحكمة التأديبية بتوقيع كافة العقوبات التأديبية، وتتفرد وحدها دون جهة الإدارة بتوقيع عقوبتي الفصل من الوظيفة والإحالة إلى المعاش.

(١) د. صلاح العطيفي: المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، طبعة

١٩٧٨م، ص ٣٢.

(٢) المادة ٣/٥ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات.

(٣) د. صلاح العطيفي: المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، طبعة

١٩٧٨م، ص ١٢٣.

(٤) المادة ٨٢ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

ولا يجوز التفويض في التأديب، إذ أن التفويض في توقيع العقوبات التأديبية من سلطة وظيفية إلى أخرى يتعارض والاختصاصات المحددة قانوناً لكل سلطة وظيفية ويجعل مما حدده المشرع لا قيمة له^(١).

وتتولى جهة الإدارة ممارسة سلطة العقاب التأديبي في المخالفات التي يجوز لجهة الإدارة التحقيق فيها، والمخالفات التي ترى النيابة الإدارية من تلقاء نفسها بعد انتهاء التحقيق إحالتها إلى جهة الإدارة للتصرف فيها، فلا يجوز قانوناً لجهة الإدارة أن تحول دون قيام النيابة الإدارية بمباشرة بأن تطلب من النيابة الإدارية الكف عن التحقيق، أو أن تجبر النيابة الإدارية على التصرف في التحقيق على نحو معين بأن تطلب من النيابة الإدارية عدم إحالة المتهمين إلى المحكمة التأديبية^(٢).

فلا يجوز لجهة الإدارة أن تتصرف في التحقيق إلا إذا قررت النيابة الإدارية بمطلق إرادتها إحالة الأوراق إليها لإصدار القرار التأديبي، وقيام جهة الإدارة بإصدار قرار بالتصرف في المخالفات أثناء مباشرة النيابة الإدارية التحقيق فيها يعد إجراء معدوماً عديم الأثر قانوناً^(٣).

وتتولى المحكمة التأديبية ممارسة سلطة العقاب التأديبي إذا أحيلت إليها الدعاوى التأديبية لتوقيع العقوبات التأديبية على المتهمين، ويحدث ذلك في الأحوال الآتية :

١- أن تصدر النيابة الإدارية من تلقاء نفسها قراراً بإحالة القضية إلى

المحكمة التأديبية وفقاً للمادة ١٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

٢- أن يطلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات إحالة القضية إلى

المحكمة التأديبية إذا رأى أن تصرف جهة الإدارة لا يتفق ونتيجة

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٢١٦ لسنة ٤٠ ق، جلسة ١٩٩٨/٢/١٤.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٠ لسنة ٢٩ ق، جلسة ١٩٨٢/١/١٠، الطعن رقم

١٥٥ لسنة ١١ ق جلسة ١٩٦٨/٦/١٠.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٣٠ لسنة ٩ ق، جلسة ١٩٦٧/٤/٨.

التحقيق في المخالفات المالية.

٣- أن تطلب جهة الإدارة إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية لتوقيع عقوبة أشد مما تملكه الإدارة.

وتختص النيابة الإدارية وحدها دون غيرها باتخاذ إجراءات إقامة الدعاوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، وتدخل في تشكيل المحكمة التأديبية وببطل جلسات المحاكمة إذا تغيب عنها عضو النيابة الإدارية، وتباشر الادعاء التأديبي أمام المحكمة نيابة عن المجتمع بأسره، وتتولى النيابة الإدارية فحص الأحكام الصادرة من المحكمة التأديبية للتحقق من صحتها، ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن على أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا إذا رأى وجهاً لذلك، ويباشر الطعن أحد أعضاء النيابة الإدارية بدرجة رئيس نيابة على الأقل.

الفرع الثاني

تقييم نظام التأديب الوارد بنظام العاملين المدنيين بالدولة

الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

تشوب قواعد التأديب الواردة بقانون نظام العاملين بالدولة الحالي الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ عدة مثالب أثرت بالسلب على المسؤولية التأديبية، الأمر الذي أدى إلى شيوع صور الفساد والإهمال الوظيفي والاعتداء على المال العام في المرافق العامة المختلفة، ويمكن أن نجمل تلك السلبيات على النحو الآتي^(١):

أولاً: ما نصت عليه المادة الأولى فقرة ٢ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ من سريان أحكامه على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم، أدى إلى فتح الباب على مصراعيه أمام العديد من الهيئات العامة إلى الإفلات من أحكام التأديب

(١) المادة ٨٨ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

الواردة بالقانون، وذلك بإغفال تضمين لوائحها الخاصة ما نص عليه القانون من أحكام تتعلق بالتأديب، فقد عمدت العديد من الهيئات العامة إلى إغفال النص في لوائحها على وجوب إجراء التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بها والتحقيق في المخالفات المالية بمعرفة النيابة الإدارية، وأغفلت كذلك النص على اختصاص رئيس هيئة النيابة الإدارية في وقف العاملين بتلك الهيئات احتياطياً عن العمل، وقد أدى ذلك إلى إخفاء المخالفات المالية التي تقع بتلك الهيئات العامة عن النيابة الإدارية وغل يدها عن مباشرة دورها القضائي في مكافحة الفساد المالي والإداري، وحماية المال العام بكافة الجهات والهيئات، بالإضافة إلى أن تلك اللوائح ترتب عليها المغايرة في قواعد ونظام المسؤولية التأديبية بين العاملين بالهيئات العامة وأقرانهم من سائر العاملين بالمرافق العامة المختلفة دون سند من قانون أو واقع، بل عمدت بعض تلك الهيئات إلى إسناد الاختصاص بتوقيع عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الوظيفة إلى مجلس تأديب أنشأته بقرارات إدارية في لوائحها الخاصة وألغت بذلك اختصاص المحاكم التأديبية بالعاملين بها^(١).

فمما لا شك فيه أن ما تضمنه القانون الحالي من اختصاصات للنيابة الإدارية يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في وجوب كشف حقيقة المخالفات المالية أياً كان مرتكبها حماية المال العام، وضمان التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بعيداً عن نفوذهم وتأثيرهم على القائم بالتحقيق مما يضر بحسن سير التحقيق.

ولذلك يدعو البعض^(٢) إلى تعديل نص المادة الأولى فقرة ٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة بالنص على سريان أحكامه على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم، وذلك مع عدم الإخلال

(١) المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٢) المستشار/ إسلام إحسان: النيابة الإدارية، مركز الحوكمة، المعهد القومي للإدارة، سلسلة أوراق الحوكمة، الورقة الأولى، بدون تاريخ.

باختصاصات النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية.

ثانياً : حدد المشرع في المادة ٨٠ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف العليا وهي أربع عقوبات : التنبيه واللوم والإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة.

وقصر اختصاص السلطة المختصة بجهة الإدارة على توقيع عقوبتي التنبيه واللوم فقط، ونظراً لإحجام المحاكم التأديبية عن توقيع عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة في أغلب الأحيان، فقد أضحي العقاب التأديبي الجائز توقيعاً على شاغلي الوظائف العليا محصوراً في عقوبتين أدبيتين هما التنبيه واللوم، ولا شك أن ذلك أثر بالسلب على تأديب القيادات الإدارية بعد أن أصبح العقاب الذي يمكن توقيعها صوري لا يحقق الردع المنشود.

وهو ما ندعو المشرع إلى إعادة النظر فيه بتشديد العقوبات التي يمكن توقيعها على شاغلي الوظائف العليا.

ثالثاً : حدد المشرع العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته هي الغرامة التي لا تقل عن خمسة وعشرين جنيهاً ولا تجاوز خمسة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة^(١).

وفي الواقع العملي هناك صعوبات كثيرة لتنفيذ أحكام الغرامة المحكوم بها تأديبياً، بالإضافة إلى ضعف الحد الأقصى للعقوبة، وعدم تناسبه في أغلب الأحيان مع خطورة الجرائم التي استوجبت تتبّع الموظف بعد انتهاء خدمته وإقامة الدعوى التأديبية عليه، وهو ما نرى معه أن يتبنى المشرع العقوبات التي وردت في قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والتي تضمنت

(١) يراجع المقال بجريدة الأهرام "لا يجوز إنشاء مجالس تأديب بقرارات إدارية" بعددها الصادر بتاريخ ١٠/٥/٢٠٠٢م.

عقوبة الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، والحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع، وذلك بالإضافة لعقوبة الغرامة، وقد ألغيت تلك العقوبات ضمناً بصور قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي الذي نسخ ضمناً النص الوارد في هذا الخصوص بقانون مجلس الدولة^(١).

رابعاً : ضرورة تحديد المخالفات التأديبية التي يعاقب عليها بعقوبة الفصل من الخدمة، فيجب النص صراحة في نظام العاملين المدنيين بالدولة على المخالفات التي تكون عقوبتها الفصل من الخدمة، وذلك ليكون الموظف على بينة من أمره قبل أن يرتكب المخالفة وهو أمر تقتضيه العدالة، وليتم إلزام السلطة التأديبية بتوقيع تلك العقوبة بعد أن لوحظت ندرة توقيعها مما أضر بالجهاز الإداري في أحيان كثيرة^(٢).

خامساً : نظراً لأهمية وخطورة المخالفات المالية أسند المشرع الاختصاص بالتحقيق فيها إلى النيابة الإدارية وحدها دون غيرها؛ وذلك ليضمن جدية التحقيق وحيدته ونزاهته، من خلال إسناده إلى هيئة قضائية مستقلة في عملها تعمل بمنأى عن سيطرة الرؤساء الإداريين، بما يحول دون تدخلهم في التحقيق إما للتستر على المخالفات رغبة في إخفائها، أو على الأقل لمحاباة مرؤوسيه من المقربين إليهم.

ونظراً لما يثيره التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا من حساسيات وصعوبات عملية داخل جهة الإدارة، بما يقتضي إسناد إجراء التحقيق معهم إلى جهة خارجية تتمتع بالاستقلال التام عن جهة عمل الرئيس الإداري المتهم، ولذلك أسند المشرع الاختصاص بإجراء التحقيق مع هؤلاء إلى النيابة الإدارية وحدها دون غيرها، مستهدفاً من ذلك تحقيق الشفافية الكاملة في مسائلة الرؤساء والقيادات الوظيفية.

(١) المادة ٨٨ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٢) بحث بعنوان "خمسين عاماً على نشأة النظام القضائي للتأديب" مجلة النيابة الإدارية،

٢٠٠٤، ص ١٣٤.

والواقع أن إسناد الاختصاص في التحقيق مع القيادات الوظيفية من شاعلي وظائف الإدارة العليا وفي المخالفات المالية إلى النيابة الإدارية يتفق والحكمة من إنشائها، والتي تتمثل في النأي بالتحقيق عن سيطرة الرؤساء الإداريين مما يضمن عدم التعسف في التحقيق والانحراف به لإدانة المرؤوسين والتكثيف بهم إرضاء للرؤساء إذا أرادوا ذلك^(١).

ولما كان ذلك كذلك، فإن تحقيق ما ابتغاه المشرع من إنشاء النيابة الإدارية وإسناد التحقيق في بعض المخالفات إليها، يقتضي أن يخضع الرئيس الإداري عند تصرفه في التحقيقات التي باشرتها النيابة الإدارية لرقابتها، وهو ما نادى به المستشار أحمد صبري شقور بضرورة النص على اعتداد الجهة المختصة بنتيجة التحقيق التي تنتهي إليها النيابة الإدارية وأن يتفق قرارها في جوهره ومضمونه مع هذه النتيجة فلا تصدر على خلافها قراراً بالحفظ أو توقع جزاء هين لا يتناسب مع خطورة الذنب، وهو ما يوجب على المشرع أن يتدخل ليقنن مبدأ يعطي للنيابة الإدارية حقاً مماثلاً للحق المخول للجهاز المركزي للمحاسبات بأن يكون لها تحريك الدعوى التأديبية إذا أصدرت جهة الإدارة قرار لا يتفق ونتيجة التحقيق أو وقعت عقوبة هينة لا تتناسب وجسامة المخالفة.

ولتحقيق ذلك يجب إضافة فقرة خامسة إلى المادة ٨٢ من نظام العاملين المدنيين بالدولة بأنه للنيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية خلال شهر من تاريخ إخطارها بقرار التصرف في تحقيقاتها إذا تبين لها أن ذلك القرار لا يتفق ونتيجة التحقيق، أو تضمن توقيع جزاء لا يتناسب وجسامة المخالفات.

والتعديل المقترح يتفق والمنطق القانوني السليم، إذ أن النيابة الإدارية تحمل أمانة الادعاء التأديبي العام نيابة عن المجتمع الوظيفي، ومن ثم بات

(١) المستشار/ أحمد صبري شقور، النيابة الإدارية، مجلة النيابة الإدارية، العدد الأول،

منطقياً أن تتوفر لها القدرة على التحقق من جدية العقوبة التأديبية التي وقعتها جهة الإدارة والتحقق من تناسبها وجسامتها المخالفة التأديبية، أسوة بالحق المقرر لها أمام المحاكم التأديبية، إذ تملك النيابة الإدارية أن تطعن على الحكم التأديبي أمام المحكمة الإدارية العليا إذا تبين لها أن ذلك الحكم وقع عقوبة هينة لا تتناسب وجسامتها المخالفة التأديبية، فمن غير المقبول أن تملك النيابة الإدارية مراقبة العقوبة التي توقعها المحكمة التأديبية ولا تملك ذلك بالنسبة لجهة الإدارة.

ولا يتعارض ذلك الاختصاص مع الاختصاص المقرر لنجهاز المركزي للمحاسبات في مراجعة قرارات الجزاء الصادرة من جهة الإدارة في المخالفات المالية وطلب تشديدها^(١)، إذ أن رقابة الجهاز مقصورة على القرارات الصادرة في المخالفات المالية فقط دون المخالفات الإدارية، في حين أن التعديل المقترح يسند ذلك الاختصاص للنيابة الإدارية في القضايا التي باشرت التحقيق فيها عموماً وهو ما يشمل المخالفات بنوعيتها المالية والإدارية، وهو ما يسد ثغرة تتمثل في انعدام الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في المخالفات الإدارية رغم خطورتها مثل التزوير والضرب والسب والإهانة وإفشاء أسرار العامل وإعطاء الدروس الخصوصية والإهمال الطبي في معالجة المرضى وغيرها من المخالفات الإدارية، بما يمكن معه القول بأن دور النيابة الإدارية في هذا الصدد سيتكامل ودور الجهاز المركزي للمحاسبات.

يضاف لما تقدم أن المشرع عادة يسند الاختصاص في مسائل التأديب إلى عدة جهات مثل طلب إقامة الدعوى التأديبية إذ أسنده المشرع إلى جهة الإدارة وإلى رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات وإلى النيابة الإدارية في آن

(١) المادة ٣/٥ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ المنظم لعمل الجهاز المركزي للمحاسبات.

واحد، دون أن يمثل ذلك ثمة تعارض بين عمل هذه الأجهزة، إذ يحقق ذلك أحكام الرقابة على الموظف العام بما يضمن جدية المساءلة التأديبية.

سادساً : ضرورة تضمين الأفعال المحظور على الموظف العام إتيانها — وإلا عد مرتكباً لمخالفة تأديبية، والتي أوردها المشرع في القانون^(١)، أفعال أخرى يؤثر إتيانها على سرعة البت في المسؤولية التأديبية، مثل امتناع الموظف عن المثول للتحقيق الإداري، إذ صمت المشرع عن تأثيم ذلك السلوك تأديبياً رغم آثاره السلبية، وهو ما أدى إلى تغشى ظاهرة تخلف الموظفين عن المثول أمام جهات التحقيق فور استدعائهم مما يؤدي تكرار الاستدعاء عدة مرات، مما يترتب عليه إطالة أمد التحقيق الإداري وتأخر البت في المسؤولية التأديبية، وإزاء ذلك القصور التشريعي ترددت أحكام المحاكم الإدارية العليا في هذا الصدد إذ اعتبرت في البداية أن التخلف عن الحضور بجلسة التحقيق دون عذر مقبول يعتبر ذنباً تأديبياً مستقلاً يجب أن يؤاخذ عليه الموظف^(٢)، إلا أنها عادت واكتفت بترتيب أثر مفاده أن الموظف أهدر بذلك حقه في الدفاع عن نفسه ولا يلومن إلا نفسه، ويتم في هذه الحالة التصرف في التحقيق وفقاً للأدلة الثابتة به سواء بإدانة المتهم أو براءته.

والواقع أن عدم وجود آلية قانونية تجبر الموظف العام على المثول للتحقيق الإداري أمر غير مقبول، ويتعارض مع ضرورة ترسيخ مفاهيم سيادة القانون وعلوه على الكافة بما يعزز من مفاهيم المساواة بين العاملين أمام القانون، كما أن التحقيق الإداري يجري أساساً لتحقيق مصلحة المرفق العام في الوقوف على أوجه الخلل في الأداء الإداري وتحديد المتسببين فيه، ومن ثم يجب أن ينصاع العاملون جميعاً بكافة مستوياتهم الوظيفية للانخراط في تحقيق تلك المصلحة العامة والعليا للمرفق العام وذلك بأن يساهموا في كشف الحقيقة

(١) المادة ٧٧ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٣٠ لسنة ٢٢ ق، جلسة ١٩٨١/٤/٤.

أمام قياداتهم الإدارية من خلال أقوالهم في التحقيق الإداري، وبالتالي ندعو إلى اعتبار الامتناع عن الإدلاء بالأقوال بالتحقيق الإداري دون عذر مقبول مخالفة تأديبية مستقلة يؤتمها المشرع ضمن الأفعال المحظور على الموظف إثباتها في المادة ٧٧ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته.

سابعاً : النص على تخويل رئيس هيئة النيابة الإدارية في أن يقوض في اختصاصه في إصدار قرارات الوقف الاحتياطي عن العمل على ذمة التحقيقات التي تبشرها النيابة الإدارية والمقرر بالمادة ٨٣ من نظام العاملين لمدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، إلى سائر أعضاء النيابة من درجة مستشار وكيل عام على الأقل، ويهدف هذا التعديل إلى تحقيق للامركزية في عمل النيابة الإدارية بما يساهم في سرعة إنجاز التحقيقات^(١).

يبين مما تقدم أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، بات في أمس الحاجة إلى تدخل المشرع لتعديل بعض نصوصه، لاسيما المتعلقة بالمساءلة التأديبية، بما يؤدي إلى تفعيلها، ويضمن جديتها، ويحقق تناسبها مع ما استشرى من انحراف وإهمال وتسبب في أغلب المرافق العامة، وهي ضرورة ملحة لتحقيق الردع اللازم وإعادة النظام والانضباط الوظيفي، بما يؤدي إلى حماية الوظيفة العامة، ويضمن ممارستها على الوجه الصحيح لخدمة أفراد الشعب المنتفعين بالخدمات الحكومية المختلفة، فمن غير المقبول أن يصير الحصول على الخدمة الحكومية بسهولة ويسر أمراً بعيد المنال، وحلم يداعب خيال كل مواطن يتعامل مع جهة حكومية، وأن يكون مرهوناً بالواسطة والعلاقات الشخصية، أو بسداد مدفوعات نقدية وعينية غير مشروعة، ومن ناحية أخرى يجب ضمان حرمة المال العام وصيانتته، بتشديد العقاب على كافة صور التعدي عليه

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٨٤٧ لسنة ٣٠ ق، جلسة ١٦/١١/١٩٨٥.

والإضرار به سواء عن عمد أم إهمال، ولتحقيق ذلك كله ندعو المشرع إلى إجراء التعديلات التشريعية المقترحة آنفاً والأخذ بها لتحقيق الإصلاح المنشود للوظيفة العامة في مصر^(١).

(١) المستشار/ إسلام إحسان: النيابة الإدارية مركز الحوكمة، المعهد القومي للإدارة ، سلسلة أوراق الحوكمة، الورقة الأولى، بدون تاريخ، ص ١٨.

المبحث الثاني

أجهزة مكافحة الفساد في مصر

والرؤية المستقبلية لمكافحته

تمهيد وتقسيم:

أصبح موضوع الفساد هو الشغل الشاغل لكل مصري، خصوصاً بعد ثورة ٢٥ يناير، ولم يعد الحديث عن الفساد مقصوراً على طبقة من المتقنين والصحفيين وغيرهم من المهتمين بالشأن العام، بل أصبح الموضوع محل نقاش العامة والخاصة على السواء^(١).

تمثل قضية الفساد Corruption في وقتنا الحاضر إحدى القضايا الهامة التي لاقت اهتماماً متزايداً من جميع دول العالم، فالفساد ظاهرة عالمية تنتشر في جميع الدول ولا يوجد فرق في هذا الشأن بين الدول المتقدمة والدول النامية حيث ينتشر الفساد في كل منها، إلا أنه يمارس على نطاق واسع في الدول النامية. كذلك لا توجد منظمة من المنظمات سواء كانت عامة أو خاصة إلا ويمارس بها قدر من الفساد، يتسع مداه أو يضيق حسب قوة أو ضعف نظم الرقابة الداخلية المطبقة في هذه المنظمات^(٢).

فعندما تكون نظم الرقابة الداخلية المطبقة في أي منظمة من المنظمات ضعيفة، فإن الفساد يتعايش معها في اتحاد وثيق، ويتغذى على نقاط الضعف فيها، ويتسرب داخل فجواتها، ويستند إلى آليات وقيم هذه النظم ذاتها؛ لهذا تتجم معظم الممارسات الفاسدة في أي منظمة من المنظمات نتيجة استغلال نقاط الضعف الموجودة في نظم الرقابة الداخلية المطبقة بها، فالفساد يمثل ناتجاً

(١) حسين محمود حسن: دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، مركز العقد الاجتماعي، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، القاهرة، ٢٠١١، ص ٨.

(٢) د. عادل السن: مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٩.

لهذه النظم الرقابية المطبقة في المنظمة ولا يمثل كياناً في حد ذاته؛ لهذا يجب إعادة النظر في هذه النظم وإعادة تصميمها بالصورة التي تمنع أو تحد من حدوث الممارسات الفاسدة التي تتغذى على ثغراتها.

والتأثيرات السلبية للفساد لا تقتصر فقط على مستوى المنظمة وإنما تؤثر أيضاً على المستوى القومي، فالفساد يمثل عائقاً أمام مسيرة التنمية الاقتصادية لأي دولة ويضعف الحافز على الاستثمار بها لأنه يؤدي إلى إعاقة التدفق الحر لرأس المال العالمي، وبالتالي انخفاض معدلات النمو، كما يؤدي الفساد إلى تراجع دور الدولة في مجال تأدية الخدمات العامة وتفاقم المشكلات الاجتماعية والاقتصادية مثل البطالة والفقر، كما أن الفساد يمثل مصدراً هاماً من مصادر غسل الأموال التي تترك الأسواق المالية أما على مستوى المنظمة فيؤدي الفساد إلى تبديد مواردها من خلال الاستخدام السيئ لها أو اختلاسها وانحرافها عن الاستخدامات المقصودة منها^(١).

وقد تزايد الاهتمام بمحاربة الفساد في السنوات الأخيرة للأسباب الآتية:

- ١- انهيار النظام الشيوعي.
 - ٢- زيادة هامش الديمقراطية.
 - ٣- اهتمام المنظمات الدولية المانحة والقروض الميسرة بقضية الفساد.
 - ٤- زيادة التأثير الاقتصادي المتبادل بين دول العالم.
 - ٥- تأسيس منظمات عالمية لكشف ومحاربة الفساد (منظمة الشفافية العالمية).
- سوف نتناول هذا المبحث في المطالب الثلاث الآتية :

المطلب الأول: مكافحة الفساد في مصر.

المطلب الثاني: أجهزة مكافحة الفساد في مصر.

المطلب الثالث: نحو رؤية مستقبلية لمكافحة الفساد في مصر.

(١) كيمبر لي آن: الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة: محمد جمال إمام، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، ١٩٨٦.

المطلب الأول

مكافحة الفساد في مصر

يستمد البعد القانوني لمكافحة الفساد أهميته من كون الفساد جريمة تفتقر غالباً إلى وجود "المجني عليه" كشخص طبيعي مثلما يوجد في الكثير من الجرائم الأخرى مثل القتل والسرقة. كما قد يغيب - في جرائم الفساد - الأذى الشخصي المباشر، الأمر الذي يلقي أعباءً على الشخص الذي تعرض للأذى في إثبات وقوعه، بالإضافة إلى الأعباء الملقاة على أجهزة الرقابة والتقصي والتحقيق لإثبات وقوع الأذى والجريمة استناداً إلى نص : لا جريمة بدون نص قانوني !

يضاف إلى ما سبق أن جرائم الفساد هي جرائم عرض وطلب، ومن ثم بها تستر وكتمان من جانب العارض والطلب، حيث يصعب الكشف عن الجريمة لوجود اتفاق ضمني بين الطرفين بالتستر وتأمين موقفيهما^(١).

وهنا تبدو خطورة البعد القانوني في ظاهرة الفساد، حيث غالباً ما يتم إساءة استغلال النصوص القانونية واللوائح والإجراءات التنظيمية والالتفاف عليها لصالح جريمة الفساد، أو وضع وسن من اللوائح والقوانين ما يغطي على الجريمة.

في هذا السياق يمكن بيان ما تنتهجه الحكومة من سياسة تهدف من خلالها إلى إيجاد إطار مؤسسي صلب يضم الكثير من سلطات وهيئات مكافحة الفساد.

بالتالي وبناءً على ذلك اتبعت مصر مجموعة من الإجراءات تهدف من خلالها إلى مكافحة الفساد.

(١) محمد أحمد صالح: التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ٢٠٠٣، ص ١٨؛ ذكي حنوش: مظاهر الفساد في السلوك اليومي للمواطن العربي، الأسباب والعلاج، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، ٢٠٠٣، ص ٦.

أولاً : بدأت هذه الإجراءات بإعادة تعريف دور الدولة من منفذ إلى منظم ومراقب وواضع للسياسات، وما تبع ذلك من إصدار قانون الضرائب الجديد، وتبسيط التعريفات الجمركية، وإعداد قانون جديد يغير من دورة عمل منح تراخيص البناء، إضافة إلى إنشاء جهاز حماية المستهلك وإقرار قانون منع الممارسات الاحتكارية، فضلاً عن إعداد قانون الوظيفة العامة الجديد والذي يهدف إلى تطوير الخدمة المدنية ويحتوي على العديد من المبادئ الهامة في مجال المساءلة والمحاسبة، كما تم وضع مجموعة من التشريعات تضمن المزيد من الشفافية، بالإضافة إلى تبني برنامج لتنمية ثقافة التمسك بالحق لدى المواطنين.

وقد جاء على رأس هذه الخطوات صدور قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٧ بتشكيل وتحديد اختصاصات لجنة الشفافية والنزاهة^(١). وقد كانت هذه الخطوة بمثابة تفعيل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي وقعت عليها مصر بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، فقد تضمنت الاتفاقية في مادتها السادسة حث الدول على تدعيم منظومتها الوطنية للنزاهة والشفافية ومحاربة الفساد وفقاً للمبادئ الأساسية لنظام الدول القانوني، كما تتولى هذه اللجنة منع الفساد بآليات ووسائل فعالة.

وتعتبر "لجنة الشفافية والنزاهة" لجنة دائمة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية حيث تختص باستكمال أعمال الوزارة في دراسة سبل واقتراح آليات وتعزيز ودعم الشفافية والمحاسبة ومكافحة الفساد بوححدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعات الحكومية والعامة وذلك بالتنسيق والتعاون الكامل مع الأجهزة المعنية بالدولة، ومتابعة التزامات مصر الدولية في هذه المجالات. هذا وتختص اللجنة في سبيل تنفيذ ما كلفت به، باقتراح إستراتيجية

(١) د. غادة موسى: دور لجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، من مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠.

قومية لمكافحة الفساد وآليات تفعيلها، إضافة إلى اقتراح الإطار المؤسسي والتشريعي لمحاربة الفساد، كذلك العمل على وضع المؤشرات والمعايير القومية الخاصة بقياس الفساد والتنسيق مع الجهات الدولية في هذا الشأن، بالإضافة إلى رصد حالات الفساد الإداري، واقتراح أولويات العمل لتحسين صورة ومركز مصر في المؤشرات الدولية واقتراح نظام فعال لخدمة المواطنين لتلقي الشكاوى وتوفير آلية للمتابعة مع الجهات المعنية، وتعمل اللجنة كنقطة اتصال مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية لتأكيد الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني والمجتمع الدولي، كما تعمل على نشر ثقافة مكافحة الفساد والإخبار عن الفساد (Whistle blowing) (١).

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن لجنة الشفافية والنزاهة إنما تعمل جانباً إلى جنب مع الجهات الرقابية الأخرى في الدولة والتي يبلغ عددها ٣٣ جهة رقابية، يترأسها الجهات ذات الاختصاص المباشر والأصيل، والتي منها النيابة العامة - نيابة الأموال العامة، هيئة الرقابة الإدارية، النيابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، يلي ذلك الأجهزة ذات الأدوار المكملة لجهاز حماية المستهلك، جهاز حماية المنافسة والبنك المركزي، كما تلعب المؤسسات النيابية والقضائية والمجتمع المدني دوراً هاماً في مكافحة الفساد وذلك من خلال مجلسي الشعب والشورى والمجالس المحلية والمحاكم الجنائية ومجلس الدولة وكذا المجلس القومي لحقوق الإنسان.

هذا وللتقارير التي تصدرها لجنة الشفافية والنزاهة أهمية خاصة تتأتى من كونها تقارير حكومية تدين الحكومة، وهو ما يمثل دليلاً على أن الإصلاح قادم، وإن كان يسير ببطء شديد، والأمر يتوقف على مصداقية وجدية

(١) راجع : وزارة التنمية الإدارية، التقرير الثاني، المرجع السابق، ص ٨.

J. Gould, The effects of Corruption on Administrative Performance Illustrations, From Developing Countries, World Bank Staff Working, Paper No. 580 (Washington D.C. World Bank, 1983).

المؤسسات والمنظمات والاتفاقات الدولية من جهة، وإصرار وعزم ومثابرة الأفراد والأحزاب والمؤسسات المعارضة بمصر على مواصلة الطريق من جهة أخرى.

وقد قرر التقرير الثاني والصادر عن لجنة الشفافية والنزاهة في أغسطس ٢٠٠٨ بعنوان (أولويات العمل وآلياته)، أن للرقابة الشعبية أهمية خاصة في تحقيق الشفافية والنزاهة، لأنها الأقرب للمواطنين والأقدر على رصد اتجاهاتهم وآمالهم^(١).

كما بين أن نظام خدمة المواطنين الإلكتروني تلقى ٤٥٠ شكوى في ٦ أشهر، إضافة إلى ٣٧٠ شكوى عن طريق التليفون المخصص لذلك وهو رقم ١٩٤٦٨.

كذلك شدد على أهمية تحقيق المزيد من المساءلة السياسية أمام السلطات الرقابية والتشريعية والشعبية، كما طالب بتوفير التدابير الأمنية والنظم الخاصة لحماية الأشخاص الذين يقومون بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد.

وأكد على أن وجود إعلام حر قادر على الوصول إلى المعلومات والكشف عنها يتوقف على تطوير وتحديث التشريعات المتعلقة بتنظيم الإفصاح وتداول المعلومات وتفعيل دور نقابة الصحفيين وتشجيع مشاركة النخب والمؤسسات بالمجتمع المدني ورفع الوعي لدى المواطنين بأسباب الفساد وأشكاله ومخاطره وأساليب مكافحته وإقرار التشريعات التي تؤكد حق الوصول إلى المعلومات ونشرها، وتفعيل ميثاق شرف العمل الصحفي من

(١) لجنة الشفافية والنزاهة: وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير السنوي الثاني: أولويات العمل وآلياته، أغسطس ٢٠٠٨.

خلال التحقيق والالتزام بموضوعية النشر^(١).

بالتالي ووفقاً لما سبق عرضه يبرز الدور الذي لعبته مصر في مكافحة تفشي ظاهرة الفساد الإداري في المجتمع، وذلك سواء على المستوى التشريعي بتطوير واستحداث التشريعات والقوانين التي تواكب ما تنسم به الجرائم في العصر الحالي من الذكاء أو من خلال ابتكار آليات جديدة لمكافحة الفساد في مصر، وتفعيل مجال عمل آليات مكافحة الفساد الموجودة بالفعل، هذا بالإضافة إلى إيجاد مساحة عمل مشتركة مترابطة تعمل من خلالها كافة الآليات جنباً إلى جنب تحت إشراف الحكومة والمجتمع المدني^(٢).

ثانياً : لم يتعامل المشرع المصري في السياسة التشريعية لم يتعامل مع الفساد كجريمة مستقلة باعتبار ما يحمله المصطلح من مرونة تتجافى مع عمومية وتجريد القاعدة القانونية ليرى المشرع المصري الفساد بمثابة مؤشر بالسالب لقياس مدى فعالية إدارة الدولة لمؤسساتها ومن ثم حرصه على وضع آليات قانونية لمكافحة الفساد باعتبارها خلفية واحدة ضمن هيكلية إدارية موازية لمنظومة مسائل ذات شقين جنائي وتأديبي على شتى المستويات داخل الأجهزة الإدارية عبر الرقابة الذاتية داخل أجهزة السلطة الواحدة والرقابة الخارجية لكل سلطة على أخرى والمتبادلة بين السلطات الدولة الثلاث^(٣) ومن بين أبرز القوانين الخاصة بمكافحة الفساد.

(١) راجع : صدور التقرير الثاني عن مكافحة الفساد في مصر، www.swissinfo.org

، ديسمبر ٢٠٠٠، الورشة التحضيرية لمكافحة الفساد بالمتحدة الأمم تقرير رقم

A/CONF.187/1/19 ص ٧-٨.

Drug Money Laundering, Banks and Foreign Policy, USA Senate Foreign Relation, Committee, Subcommunittee on Narcotics (Feb 1990)

(٢) Theobald, corruption, Development and Underdevelopment (Durham, North Carolina, Duke University Press, 1990), pp. 23-67.

(٣) الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان <http://www.hrinfo.net>

قانون مكافحة غسل الأموال^(١):

صدر القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ بمكافحة غسل الأموال في مصر في ٢٢ مايو من العام نفسه، وينص القانون على حظر كل سلوك ينطوي على اكتساب الأموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها إذا كانت متحصلة من جريمة متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته، ويقضي القانون بإنشاء وحدة مستقلة بالبنك المركزي المصري لمكافحة غسل الأموال وتختص بتلقي الإخطارات الواردة ممن المؤسسات المالية عن العمليات التي يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال، وعلى الوحدة إنشاء قاعدة بيانات لما يتوافر لديها من معلومات.

وأن تضع الوسائل الكفيلة بإتاحتها للسلطات القضائية لتطبيق أحكام هذا القانون^(٢).

- ووفقاً للتقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة التنمية الإدارية فإن ترتيب المجالات الأكثر عرضه للفساد في مصر كالتالي :
- المدفوعات غير المبررة للحصول على الخدمات والتراخيص.
 - الضرائب/الجمارك.
 - تدوين ورفع المخالفات بأنواعها.
 - الإهمال واللامبالاة في إدارة المرافق العامة.
 - التوظيف الحكومي.
 - المشتريات الحكومية.

ويتضح مما سبق تشعب مجالات الفساد في مصر بين المالي والإداري بشكل أساسي وتعرض السطور التالية من الدراسة للجهود المصرية

(١) د. السيد أحمد علام: البيئة القانونية المقاومة للفساد المالي في مصر، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠ أبريل ٢٠١٣.

(٢) نص القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ الصادر من مجلس الشعب المصري.

في مكافحة الفساد المالي^(١).

تأهلت مصر في ٣١ يناير ٢٠٠٥ للمشاركة في المعيار الخاص لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي، ويعكس هذا المعيار الممارسة الدولية الفضلى في مجال الإحصاءات الاقتصادية والمالية، وأصدرت مؤسستا "موديز" و"ستاندر اند بوورز" تقييماً للسندات في مصر، وكان ديوان الجهاز المركزي للمحاسبات، الذي ألحق بمكتب رئيس الجمهورية منذ صدور القرار رقم ١٥٧ لعام ١٩٩٨، مشاركاً بفاعلية في جهود الحكومة الساعية إلى تخصيص القطاع العام والعمل على تحقيق الشفافية المالية، ومع أن "الجهاز المركزي للمحاسبات" هيئة مستقلة من الناحية النظرية تم تأسيسه بموجب القانون رقم ٥٢ لعام ١٩٤٢ (١٧ آب/أغسطس) يرفع تقاريره إلى مجلس الشعب، فإنه لا يستطيع تنفيذ تقاريره أو توصياته بشكل مستقل، لكن تقارير هذا الديوان السنوية توفر معلومات قيمة حول أنماط الاتفاق الحكومي، على الرغم من أن هذه المعلومات لا تتوفر إلا لعدد مختار من الصحفيين وغيرهم ممن يمكنهم الإطلاع على الوثائق البرلمانية. ويسمى رئيس الجمهورية رئيس ديوان المحاسبة المركزي ويوافق مجلس الشعب على تعيينه، ولا يمكن إعفائه من منصبه غلا بقرار من رئيس الجمهورية. ويمكن للديوان التحقيق في أوضاع الاتحادات والنقابات ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية، والأجهزة الحكومية وأي منشآت عامة، لكنه لا يستطيع الإشراف على شركات القطاع الخاص أو التحقيق في أوضاعها إلا في حال امتلكت الحكومة ٢٥% من رأسمالها أو أسهمها.

وعلى صعيد متصل ينطبق "قانون تنظيم المناقصات والمزايدات" رقم ٨٩ لعام ١٩٩٨ بوجه عام على جميع المناقصات والمشتريات العامة. وابتداء من عام ٢٠٠٣ تولت "المؤسسة العامة للخدمات الحكومية" المسؤولية عن

(١) انظر برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (مصر)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
<http://www.pogar.org/arabic/countries/country.asp?cid=19>.

جميع "مناقصات المشتريات العامة" نيابة عن خمس وزارات، بما فيها وزارتي المالية والتجارة والصناعة، وعملت على تطوير قاعدة بيانات وطنية للموردين لهاتين الوزارتين من أجل تطبيق هذا النظام على الوزارات الأخرى^(١).

وصدر القانون رقم ٨٠، وهو أول تشريع مصري لمكافحة غسل الأموال، في ٢٢ مايو ٢٠٠٢، ونص القانون على إنشاء وحدة خاصة شبه مستقلة في البنك المركزي لمكافحة عمليات غسل الأموال والتحقيق فيها، على أن تقوم هذه الوحدة بالتحقيق في أي نشاط مشبوه في أي مؤسسة مالية، وتتقاسم المعلومات بخصوصه مع مكتب النائب العام، جميع المؤسسات المالية ملزمة قانونياً بإبلاغ وحدة مكافحة غسل الأموال بأي سلوك مثير للشك وبأي معاملات أو صفقات مالية مشبوهة، ونتيجة لنشاط مكافحة غسل الأموال هذا أعلنت "فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، وهي الهيئة العالمية التي تقود الحملة الهادفة إلى حماية النظام المالي والعالمي من عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إزالة اسم مصر من قائمة "الدول والمناطق غير المتعاونة" في فبراير ٢٠٠٤.

ومن ناحية أخرى يتكون القطاع المصرفي من البنك المركزي ومن بنوك عامة كبرى، ومن العديد من البنوك المشتركة ومن البنوك التجارية الخاصة. والبنك المركزي المصري، الذي أسس سنة ١٩٦٠، مؤسسة عامة مستقلة ذاتياً وقانونياً، ومن مسئوليات البنك إصدار الأوراق النقدية، وصياغة السياسة النقدية، والمحافظة على استقرار الجنيه المصري، وإدارة احتياطي الدولة من الذهب، والرقابة على البنوك، وإدارة ديون الحكومة^(٢).

(١) د. حسنين المحمدي بوادي: الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٣؛ أ. محمد عادل التريكي: من أجل مكافحة الفساد الإداري والمحافظة على المال العام، www.trik.makloobbog.com ياسر خالد بركات

الوائلي: الفساد الإداري مفهومه ومظاهره وأسبابه www.amabaa.org

(2) Barr, Werner & McDonald, Curt (1998): "A return to the past ? Brazil's Privatization of public Utilities. The case of the electric power sector", Wuartely Review of Economics and Finance, Fall, Vol. 38, No. 3, pp. 305-523.

وأصدر البنك المركزي في ٢٨ مايو ٢٠٠٣ "قانون النظام المصرفي والعملة" كبديل من وثائقه التأسيسية السابقة كرد على سلسلة من القروض من غير ضمانات بملايين الدولارات حصل عليها رجال أعمال ومسؤولون كبار. ويفرض القانون الجديد شروطاً أشد على رأس المال المدفوع، ومجموعة مبادئ أو قواعد أخلاقية وضعت من أجل كبح تدفق الأموال من النظام المصرفي، شارك البنك المركزي المصري في شباط/فبراير ٢٠٠٥ في عمليات التفاوض بين عدد من أصحاب الديون المتعثرة والمشكوك في تحصيلها والمصارف الدائنة. وتبلغ الديون المتعثرة لدى القطاع المصرفي نحو ٧٠ مليار دولار أمريكي تشمل ديون شركات قطاع الأعمال العام، وأصدر البرلمان المصري "القانون المصرفي الموحد" (رقم ٢٠٠٤/١٠١) الذي أعطى البنك المركزي سلطة إشرافية أوسع لضبط عمليات الإقراض غير المدروسة والمتهورة، فقد طفت على السطح عدة فضائح مصرفية منذ سنة ٢٠٠١ يتعلق معظمها بتقديم قروض من غير ضمانات لرجال أعمال متنفذين والمسؤولين حكوميين^(١)، واعتباراً من سنة ٢٠٠٣ تم تحويل كل قضية من هذه القضايا إلى المحاكم التي أصدرت أحكاماً قاسية بالسجن على الذين تمت إدانتهم، ويقدر العجز عن تسديد القروض بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٣ بين ٨ و ١٠ مليارات دولار أمريكي أو ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً، وتمنع القوانين الجديدة إقراض أكثر من ٣٠% من أساس أسهم أي بنك لعميل واحد، كما تفرض على البنوك الاحتفاظ برأسمال يغطي ما لا يقل عن ١٠% من أصولها المعرضة للمخاطرة أو المجازفة، وتجعل هذه القواعد الجديدة النظام المصرفي

(١) الويسف، يوسف خليفة: "الفساد الإداري والمالي: الأسباب والنتائج وطرق العلاج"، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٣٠، العدد ٢، ٢٠٠٢، الكويت، مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت.

المصري متماشياً مع المعايير الدولية مثل اتفاق بازل لعام ١٩٩٧م^(١).
ومن الجهود المصرية في مكافحة الفساد أيضاً^(٢):

- إعادة تعريف دور الحكومة من منفذ إلى واضع سياسات ومراقب وتفعيل دور القطاع الخاص لتقديم الخدمات وتفعيل دور المجتمع المدني.
 - تبسيط التعريفات الجمركية واختصار دورة العمل للإفراج الجمركي وهو ما يتوقع ظهور أثره في قياس المؤشرات في العام الحالي.
 - قانون الضرائب الجديد واعتماد أسلوب الفحص بالعينة وهو ما يتوقع ظهور أثره في قياس المؤشرات في العام الحالي.
 - إعداد قانون الوظيفة العامة يحوى العديد من المبادئ الهامة في مجال المساءلة والمحاسبة.
 - البدء في إتاحة المناقصات على الإنترنت (بالتعاون بين وزارة المالية ووزارة الدولة للتنمية الإدارية).
 - إعداد كتيب ملزم لكل الجهات الحكومية فيما يخص المشتريات الحكومية بالتعاون مع وزارة المالية والبنك الدولي.
 - إعداد قانون جديد للبناء يغير من دورة عمل منح تراخيص البناء.
- يجرم القانون المصري ويعاقب على كل ما يتصور أن يمثل جريمة فساد، بل والإضافة إلى ذلك يتسم أحياناً بإتباع سياسة عقابية مغلظة في هذا الشأن، وباعتبار أن ترسانة التشريعات الوطنية لا تتطوي على قانون واحد، فإننا سوف نعرض لأبرز مظاهر مقاومة مصر للفساد من خلال مختلف

(١) د. حنان سالم: ثقافة الفساد في مصر، دراسة مقارنة للدول النامية، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص ١٧٢ وما بعدها، لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثاني، المرجع السابق، ص ٥.

(٢) التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة، وزارة الدولة للتنمية الإدارية، ٢٠٠٧/٢/٧م.

تشريعاته^(١)، وذلك على النحو التالي :

١- قانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية المصري :

ابتداءً تجدر الإشارة إلى أن مصر قد وقعت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، الأمر الذي جعلها ملتزمة بالعمل على موازنة تشريعاتها الوطنية مع ما استحدثته هذه الاتفاقية من أحكام.

هذا وقد جاء قانون العقوبات على نحو يتفق مع ما قرره الاتفاقية المشار إليها سلفاً، فقد انطوى على تجريم كل ما يمثل مظهراً من مظاهر الفساد، ذلك أن كل ما يمثل تلاعب أو اعتداء على المال العامي عد جريمة^(٢). وتتركز المظاهر القانونية لمكافحة الفساد في هذا الصدد تحت مجموعة من الجرائم هي :

- جريمة الرشوة وملحقاتها، والتي جرمها المشرع المصري في المواد من ١٠٣-١١١ من قانون العقوبات.
 - تعد جريمة الرشوة^(٣) من أبرز مظاهر الفساد في المجتمع، لذلك عمل المشرع على تجريمها في كافة صورها وأشكالها، فقد قام بتجريم كل من :
 - الطلب والأخذ والقبول.
 - العطية أو الوعد بها.
 - المكافأة اللاحقة.
 - الاستجابة لرجاء أو توصية أو وساطة.
- إضافة إلى ذلك جرم المشرع ما يعرف باستغلال النفوذ، وجعل مرتكب هذه الجريمة في حكم المرتشي.

(1) Cart Johnson, Russian Organized Crime, Colorado: Westview Press, 1995; p. 18. UN Doc E/CN 15/1993/4-14.

(٢) د. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م، ص ٢١٥.

(٣) د. أحمد رفعت خفاجي: جريمة الرشوة في التشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٧م، ص ١٣٦.

هذا ولم يقتصر المشرع على تجريم الرشوة في القطاع العام، بل جرم هذا الفعل عند وقوعه من المستخدمين العاملين في المشروعات الخاصة، كذلك يعتبر هذا العمل جريمة عند ارتكابه حتى في محيط الإدارات الخاصة، وهي الهيئات والشركات التي أعطى لها النظام القانوني دوراً هاماً بالنسبة للنشاط الاقتصادي والاجتماعي ولكن لم يعتبرها جهات أو هيئات عامة نظراً لطبيعتها الخاصة.

كذلك يعتبر المشرع مجرد عرض الرشوة جريمة، كما جرم عرض الوساطة أو قبولها لما يشكله من اتجار في الوظيفة العامة.

(ب) جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والتي جرمها المشرع بالمواد ١١٢-١١٩ من قانون العقوبات.

تشمل هذه المواد تجريم اختلاس المال العام، جريمة الاستيلاء على المال العام أو تسهيل ذلك^(١)، إضافة إلى ذلك تعتبر هذه الأفعال جريمة عند وقوعها في إطار شركات المساهمة، كما تشمل جريمة الغدر أو ما يعرف بطلب أو أخذ غير المستحق، إضافة إلى أن التربح يعد جريمة كذلك يعتبر المشرع الإضرار سواء أكان عمدي أو غير عمدي بالمال العام جريمة^(٢).

هذا وقد وضع تدرجاً واسعاً للعقوبات على الجرائم السابق ذكرها بدءاً بالحبس والغرامة وصولاً إلى السجن المشدد والمؤبد^(٣).

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرع المصري بموجب المادة ١٠٧ مكرر من قانون العقوبات قد قرر مانع عقاب للراشي والوسيط في حالة

(١) د. نائل عبدالرحمن صالح: الاختلاس، دراسة تحليلية، دار الفكر للطباعة والنشر، ط٢،

١٩٩٦م، ص ٢٠؛ د. محمد زكي أبو عامر: قانون العقوبات "القسم الخاص"، ص ١٥٩.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: الاعتداء على مال القطاع العام، بحث ميداني، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، العدد ٢، سنة ١٩٧٤م، ص ٩٩.

(٣) د. حسن صادق المرصفاوي: جرائم المال العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ٣٦.

إخباره السلطات بالجريمة أو اعترافه بها. وقد خول المشرع الراشي والوسيط مكنة إخطار السلطات جميعها بالجريمة مما يعني امتداد هذه المكنة للمذكورين حتى صدور حكم بات في الجريمة.

ونحن نرى بذلك ما تتطلب عليه هذه المادة من مزية للراشي والوسيط على نحو يشجع كل منهما على الإبلاغ عن هذه الجريمة مما يحد من انتشارها.

هذا وقد قررت المادة ١٥ من قانون الإجراءات الجنائية بموجب الفقرة الثالثة منها أنه لا تبدأ المدة المسقطه للدعوى الجنائية في الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات والواقعة من موظف عام إلا من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك، يعني ذلك أن المشرع المصري قد انتهج نهجاً قائماً على إتباع سياسة تقادم طويلة فيما يتعلق بجرائم الموظف العام وهو ما يتفق مع ما قرره اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة ٢٩ منها والتي قررت اعتبار التقادم فترة طويلة.

٢ - القوانين الخاصة بتوظيف الأموال :

إن القوانين التي قننت كيفية توظيف الأموال وضعت شروطاً واضحة المعالم بالأغراض التي تستطيع الشركات التحرك في إطارها وبما لا يتعارض مع أحكام قوانين البنوك والائتمان ونشاطها^(١).

هذه القوانين هي ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والقانون ١٥٩ لسنة ١٩٧٥ والقانون ١٤٦ لسنة ١٩٨٨.

يعرف القانون الأول رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والثاني ١٥٩ لسنة ١٩٧٥ شركات توظيف الأموال بأنها الشركات التي تقوم بتوظيف أموال مساهميهـا

(١) د. محمد بشارة عبدالرحمن: الفساد الإداري، الشارقة، مركز بحوث شرطة الشارقة، ١٩٩٩م، ص ٣٦.

وليس المودعين لديها في أكثر من نشاط اقتصادي، بينما حظر القانون الثالث على غير البنوك القيام بجمع الودائع من الجمهور.

يجرم القانون ١٩٨٨/١٤٦ أي دعوة للجمهور للاكتتاب العام أو الودائع بأي صورة أو تحت ستار أي من المسميات قبل الحصول المسبق على موافقة الهيئة العامة لسوق المال ووزير الاقتصاد وذلك بشروط وضوابط معينة.

وإذا رجعنا للقانون رقم ١٩٧٤/٤٣، نجد المادة ٣ من القانون قد حددت الأغراض التي تستثمر في مجالاتها الأموال المكتتب بها.

بالتالي وفقاً لهذه القوانين تعد العلاقة واضحة بين المستثمر والمدخر وشركة توظيف الأموال وهي أن تكون علاقة مساهمة في رأس المال في التأسيس والاكتتاب في الشركة وليس بإيداع المدخرات لديها لاستثمارها بمعرفة أصحاب الشركة.

هذا ويجرم قانون الشركات رقم ١٩٨١/١٥٩ بصراحة لا تشوبها الشبهات القيام بأنشطة الادخار أو تلقي الودائع أو استثمار الأموال لحساب الغير، ويستند في هذا التجريم أساساً إلى قانون البنوك والنقد الصادر عام ١٩٧٦ الذي يحظر على أية مؤسسة قبول الودائع تحت الطلب أو التعامل في النقد الأجنبي خارج الجهاز المصرفي.

وقد حددت تلك القوانين تعامل الشركات في النقد الأجنبي، فقد سمحت المادة (١٤) من القانون ١٩٧٤/٤٣ أن يكون لها الحق في إمساك حسابات بالنقد الأجنبي بشرط أن تكون هذه الحسابات مفتوحة طرف أحد البنوك المصرية الخاضعة للبنك المركزي.

وقد جاء القانون ١٩٨٨/١٤٦ في شأن الشركات العاملة في مجال تلقي الأموال بعدة أحكام، أهمها أنه يحظر على أية شركة أيّاً كان شكلها أن تتلقى أموالاً من الغير لتوظيفها أو استثمارها أو المشاركة بها طالما لم تتخذ شكل شركة للمساهمة، كما حظر على غير الشركات المساهمة إحداث

الاكتتاب العام أن توجه دعوة للجمهور بأي وسيلة^(١).

وتضمن هذا القانون عدة جزاءات على مخالفة أحكامه منها ما هو ذو طبيعة مدنية ومنها ذو طبيعة جنائية والذي يشمل السجن والغرامة كعقوبات أصلية، إضافة إلى ذلك تنص المادة ٢٦ من القانون على الجزاءات الإدارية المتمثلة في الحرمان من مزاولة المهنة مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وحظر مزاولة النشاط الاقتصادي مدة لا تزيد على ثلاث سنوات، كما أجاز القانون نوزير الاقتصاد استصدار قرار بشطب قيد الشركة بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة العامة لسوق المال إذا أثبت مخالفة الشركة لأحكام القانون ١٩٨٨/١٤٦.

٣- القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧، بإصدار قانون ضمانات وحوافز الاستثمار ينظم هذا القانون عمل الشركات والمنشآت في مجال الاستثمار الخاص ومشاركتها في عملية التنمية الاقتصادية. هذا القانون في مجمله يشجع عمل مختلف الشركات في مختلف مجالات الاستثمار، إلا أنه يخول للجهات الإدارية المختصة متابعة عمل تلك الشركات، بما يضمن حسن سير العمل فيها بعيداً عن مجالات سوء استغلال أنشطتها، وبما يحد من ارتكاب أفعال تسيء إلى عملية التنمية الاقتصادية^(٢).

٤- القانون رقم ١٩٦٤/٥٤ بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية والقانون رقم ١٩٨٨/١٤٤ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات :
تلعب الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات دوراً أصيلاً

(١) راجع المستشار/ مصطفى مجدي هرجة: جرائم الرشوة، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٠م، ص٣؛ د. أحمد أنور محمد، المرجع السابق، ص١٦٣ وما بعدها.

(2) The Draft United Nations Convention Against Organized Crime Fifth United Nations Congress on prevention of Crime and The Treatment of Offenders, Geneva, 1-12 Sep. 1975, Report Prepared by The Secrelariat, (Changes in Forms and Dimensions of Criminality – Transnational and National Crime as a Business Organized Crime, White Collar Crime and Corruption) (U.N. Doc. A/CONF. 58/3-1975).

ورقابي على أعمال الجهات الإدارية المختلفة بالدولة، فهذه الجهات ذات اختصاص مباشر وأصيل في الدولة، بالتالي جاءت هذه التشريعات لتنظم عمل كل منهما، كذلك تحدد الضوابط المناسبة لعمل كل منهما وتحدد اختصاصاتها على نحو تفصيلي وواضح.

٥- قانون الكسب غير المشروع رقم ١٩٧٥/٦٢ :

بين هذا القانون تفصيلاً الفئات الخاضعة له، كذلك بين الفئات المعنى بها فحص إقرارات الذمة المالية وكيفية تشكيلها مبيناً كافة ما يتعلق بها تفصيلاً. هذا وقد تم إنشاء جهاز الكسب غير المشروع بموجب القانون رقم ١٩٨٠/٩٥^(١).

٦- قانون حماية المستهلك رقم ٢٠٠٦/٦٧ :

حدد هذا القانون كافة الإجراءات الخاصة بتقديم الشكاوى وفحصها التصرف فيها تفصيلاً، وذلك على النحو الذي يبسر على المواطن حماية حقه، وإبداء رأيه فيما يتضرر منه^(٢).

٧- قانون الضريبة على الدخل الجديد رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥^(٣):

تقوم العلاقة الجديدة مع مصلحة الضرائب العامة على مبدأ الثقة المتبادلة بين الممول والمصلحة، ويأخذ القانون بالمبادئ الآتية:

١- الأخذ بنظام الفحص بالعينة، ويكون الإقرار الضريبي نهائياً لا يحتاج إلى فحص من المصلحة.

(١) د. فؤاد جمال: الكسب غير المشروع، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٨م.

(٢) د. شريف لطفي: حماية المستهلك في اقتصاد السوق، مقال بمجلة مصر المعاصرة، ٦ فبراير ١٩٩٢م، ص ١٥..

(٣) شرح قانون الضريبة على الدخل الجديد الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ مقارناً بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ وعلى ضوء آراء الفقه وفتاوى مجلس الدولة وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦.

- ٢- يكون الفحص بالعينة بناءً على أسس لاختيار الإقرارات.
 - ٣- تلتزم المصلحة بمعايير المحاسبة المصرية عند تحديد الربح، ولا يجوز إهدار أي دفاتر أو بنود تكلفة دون سند في هذه المعايير.
 - ٤- تكون لجان الطعن مستقلة عن مصلحة الضرائب يرأسها مستشار من وزارة العدل ويضمن تمثيلاً عادلاً للمصلحة ولمنظمات الأعمال.
 - ٥- التمييز الصريح بين التهرب الضريبي والتأخير في الالتزام الضريبي.
 - ٦- إقرار عفو ضريبي خاصة لأصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة بحيث يقبل تسجيل أي ممول وتعتبر سنة التسجيل هي سنة بدء النشاط دون المساءلة عن الماضي وإجراء عفو ضريبي شامل للقضايا والمنازعات مع الممولين بحيث تسمح للممول بسداد نسبة من المبلغ المتنازع عليه مقابل إنهاء النزاع.
- إن ما سبق عرضه إنما هو وارد على سبيل المثال وليس الحصر، ذلك أن مختلف القوانين الوطنية تعمل ضمن منظومة متكاملة للحد من ظواهر الفساد المختلفة، ذلك أن التوجه السليم لمقاومة الانحرافات المالية والإدارية يتم من خلال تعديل نظم الجزاءات وقواعد التأديب في الوظيفة العامة، على نحو يضمن تحقيق الردع الكافي ومقاومة الانحرافات، وذلك بتشديد العقوبات عن المخالفات الناشئة عن الإهمال التراخي في إدارة المرافق العامة من ناحية، وتشجيع مشاركة الجميع، على نحو يشمل المواطنين في مراقبة السوق والإبلاغ عن أي مخالف أو منحرف مهما كان مركزه وقربه ممن مراكز صنع القرار.

وتعد هذه الخطوة تنفيذاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تتضمن في المادة (٦) منها حث الدول على تدعيم منظوماتها الوطنية للنزاهة والشفافية ومحاربة الفساد بهيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تتولى منع الفساد بوسائل، مثل: تنفيذ السياسات المشار إليها في 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 إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم^(١).

هذا إلى جانب بعض المواثيق واتفاقيات دولية أخرى مثل :

- ميثاق الاتحاد الأفريقي لمنع ولمكافحة الفساد والتي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في ٢٠٠٣/٧/١٢ تم التوقيع عليها ولم يصدق عليها البرلمان المصري بعد.
- ميثاق الأوروبي الخاص بالقانون الجنائي المتعلق بالفساد (CEO).

المطلب الثاني

أجهزة مكافحة الفساد في مصر

تتعدد الأجهزة المصنمة للتعامل مع الفساد في القطاعين العام والخاص والجهاز الإداري للدولة^(٢)، بعض هذه الأجهزة لها اختصاص مباشر وضمني، والبعض الآخر يلعب دوراً تكميلياً، وتشمل قائمة أجهزة مكافحة الفساد في مصر ما يلي^(٣):

(١) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مركز العقد الاجتماعي، وحدة البحوث، د. حسين محمود حسن، ص ٣٤.

(٢) بوابة مكافحة الفساد في الأعمال، مبادرة مكافحة الفساد العام، تقرير مصر، صفحة الإنترنت.

www.business-anti-corruption.com/index.php?id=649.

(٣) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة بعنوان "أولويات العمل وآلياته" وزارة التنمية الإدارية، ص ١٢، صفحة الإنترنت.

www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-7175AE7B4A52/1731/TIC-Report2-v32.pdf.

أولاً : هيئة الرقابة الإدارية^(١):

تعتبر هذه الهيئة هي جهاز الرقابة في مصر المسلط لمكافحة الفساد^(٢)، وقد تأسست سنة ١٩٦٤ بصفتها منظمة مستقلة تابعة لرئيس الوزراء بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، وقد تم تجميد أنشطتها سنة ١٩٨٠، ثم أعيدت مرة أخرى سنة ١٩٨٢، والهيئة مسؤولة عن اكتشاف ومكافحة الفساد في الحكومة، وقطاع الأعمال العام، والقطاع الخاص الذي يشارك في تنفيذ العمل العام من خلال ممارسة جميع أنواع الرقابة (المالية والإدارية والتقنية والجنائية، وهي أيضاً مسؤولة عن ضمان تنفيذ القوانين السارية، والنظم واللوائح النافذة)^(٣). ولكن هذه الهيئة تعاني من عدد من أوجه القصور، فهي مثلاً تحتاج استصدار إذن رئاسي حتى تستطيع إلقاء القبض على مسؤول مشتبّه به^(٤). كما تفتقر الهيئة إلى الاختصاص في التحقيق بشأن الاتهامات بالفساد ضد بعض الفئات من موظفي الدولة^(٥). وتنفذ الهيئة مهامها من خلال أربعة قطاعات رقابية مركزية، وقطاعين إقليميين، وأربعة قطاعات مساعدة^(٦).

(١) هيئة الرقابة الإدارية. www.rekaba.com/english/chairman.html.

(٢) منظمة فريد هاوس

www.freedomhouse.org/template.cfm?ccountry=154%ccpage=37&edition=8&page=140§ion=84

(٣) المصدر السابق.

(٤) بوابة مكافحة الفساد في مجال الأعمال ، الملف القطري لمصر، مبادرات مكافحة الفساد العامة:

www.business-anti-corruption.com/index.php?id=649

(٥) منظمة فريد هاوس

www.freedomhouse.org/template.cfm?ccountry=154%ccpage=37&edition=8&page=140§ion=84

(٦) هيئة الرقابة الإدارية. www.rekaba.com/english/chairman.html.

ثانياً : هيئة النيابة الإدارية^(١):

تخضع لقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨، والذي يفوضها في متابعة جميع الموظفين الحكوميين والتحقيق معهم على جميع المستويات، "ويدعم الهيئة عدد كبير من العاملين، وتتولى التحقيق في العديد من الجرائم الإدارية والمالية، كما أن لها سلطة تسليم مرتكبي الجرائم إلى المحاكم الجنائية. تقوم هيئة النيابة الإدارية أيضاً بآلية رفع التقارير الداخلية، حيث يمكن من خلالها للمسؤول الحكومي توجيه شكواه، أو رفع تقرير عن الفساد".

ثالثاً : الجهاز المركزي للمحاسبات:

إن الجهاز المركزي للمحاسبات يعد واحداً من الأعمدة الهامة في نظام النزاهة الوطنية في مصر، وتتمثل علاقته الأساسية وتفاعله الرئيسي مع رئيس الجمهورية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، في حقيقة الأمر، ينظر إلى الجهاز المركزي للمحاسبات على أنه جهة المراقبة الأساسية على السلطة التنفيذية والقطاع العام، ولطالما أشارت تقاريره إلى أوجه القصور في أداء السلطة التنفيذية، إلا أن آلية المتابعة كانت دائماً تعتبر غير كافية، لقد اقتضت العلاقة مع السلطة التشريعية على تقديم التقارير الدورية على النحو المبين في

(١) نصت المادة الثالثة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية على أنه: مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بما يلي:

- إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.
- فحص الشكاوى التي تحال إليها من المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.
- إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها، ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه وذلك فيما عدا الحالات التي يجرى فيها التحقيق بناءً على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف.

القانون حول مهام الجهاز، ولكن لم يكلف مجلس الشعب الجهاز بإعداد أية تقارير خاصة.

رابعاً : الإدارة العامة لشرطة التحقيق في جرائم الأموال العامة:

أصدرت وزارة الداخلية في ١٢ يونيو سنة ١٩٥٣ قراراً بتأسيس مكتب معني "بمكافحة جرائم تزوير النقود" تابع لإدارة الأمن العام، وفي سنة ١٩٦٣ تأسست وحدة معنية بمكافحة تهريب الأموال داخل هيكل هذا المكتب، وفي سنة ١٩٦٥ صدر قرار وزاري لتغيير اسم المكتب إلى "شعبة مكافحة تزيف النقود والتدليس والتهرب الضريبي". وفي سنة ١٩٧٢ رفع قرار وزاري آخر مستوى هذه الشعبة إلى إدارة باسم "إدارة مكافحة جرائم الأموال العامة"؛ ثم تأسست شعبة جديدة كجزء من المشروع، في حين استمرت الإدارة في انتسابها إلى إدارة الأمن العام. وفي سنة ١٩٧٩ انتسبت هذه الإدارة إلى قطاع الأمن الاقتصادي، إلى أن صدر المرسوم الرئاسي سنة ١٩٨٤ بإنشاء "الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة"، وفي سنة ١٩٨٥ صدر القرار الوزاري رقم ١٦٧ بتنظيم الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة^(١).

وينظم عمل هذه الإدارة القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون سلطة الشرطة^(٢)، وهي مسؤولة عن عدد من المهام المعنية بمواكبة التطورات في مجال مكافحة الجرائم الاقتصادية التقليدية والحديثة، ومع أنه هناك مجال لتحسين الجهود المبذولة من قبل الإدارة، فهي تسعى جاهدة لكي تحول دون

(1) www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/historicaldevelopment

www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/historicaldevelopment

(٢) التقرير الثاني الصادر عن لجنة الشفافية والنزاهة "أولويات العمل وآلياته" وزارة التنمية الإدارية :

www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-717AE7B4A52/1731/TIC-Report2-v32.pdf

التأثير السلبي لتلك الجرائم على مناخ الاستثمار، فالهدف الذي وضعتة الدولة من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وجذب الاستثمارات الدولية لم يتحقق بعد، بيد أن تلك الجهود التي تقوم بها الإدارة تسير في طريق تحقيق ذلك الهدف^(١).

خامساً : جهاز الكسب غير المشروع^(٢):

نظم القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ أحكام الكسب غير المشروع، وتم إنشاء إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل بموجب هذا القانون^(٣). ولها سلطة التحقيق في الدخل غير المشروع المشتبه به. يطلب من المسؤولين الإفصاح عن ممتلكاتهم وممتلكات أزواجهم وأطفالهم عند تقدمهم أي منصب. ويتلقى الجهاز التقارير التي تتصل بالفساد من الجمهور، ومن موظفي القطاعين العام والخاص. ولكن الجهاز لا يحقق في قضايا الفساد، بل يمررها إلى سلطات التحقيق. وفي حالة عدم عثور سلطات التحقيق على أدلة كافية لدعم الاتهامات، فإن قانون ٢ لسنة ١٩٧٧ يفرض عقوبات على الأشخاص الذين يبلغون عن جرائم فساد كذباً، أو بنوايا سيئة. وفي القضايا التي يثبت فيها تزوير إقرارات الذمة المالية، يحول الجهاز القضية إلى المحاكم الجنائية المختصة^(٤).

(١) التحقيق في جرائم الأموال العامة ومهام الإدارة العامة.

www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/historicaldevelopment

(2)www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/generaldepartment

www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/generaldepartment

(٣) التقرير الثاني الصادر عن لجنة الشفافية والنزاهة .

www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-717AE7B4A52/1731/TIC-Report2-v32.pdf.

(٤) بوابة مكافحة الفساد في الأعمال، مبادرة مكافحة الفساد العام، تقرير مصر، صفحة الإنترنت.

www.business-anti-corruption.com/index.php?id=649.

سادساً : الوحدة المصرية لمكافحة غسل الأموال^(١):

الوحدة المصرية لمكافحة غسل الأموال هي وحدة الاستخبارات المالية المصرية المسؤولة عن مكافحة غسل الأموال وتمويل العمليات الإرهابية في مصر، تأسست هذه الوحدة سنة ٢٠٠٢ بموجب قانون ٨٠ لسنة ٢٠٠٢، ومهمتها الرئيسية تتمثل في تحسين نظم مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال المؤسسات المالية في مصر، بغرض منع استخدامها في التعامل بالمتحصلات الواردة من العمليات الإجرامية، أو في تمويل الأعمال الإرهابية. تعتبر الوحدة مسؤولة عن تلقي وتحليل ونشر الإفصاحات المالية للسلطات المختصة، وتتلقى وحدة مكافحة غسل الأموال من المؤسسات المالية تقارير بشأن العمليات المريبة، وتتولى جميع الفحوصات والتحقيقات الضرورية بالتنسيق مع السلطات المختصة^(٢).

سابعاً : النيابة العامة :

تعتبر النيابة العامة هي الوكيل العام أمام المحاكم الجنائية، ولها الحق في التقاضي في الجرائم الجنائية، وقد حصلت النيابة على هذا الحق بموجب التشريع المصري المتصل بتحريك الدعوى، حتى لو تخلى المدعي عن حقه في ذلك^(٣).

(١) موقع وحدة مكافحة غسل الأموال على شبكة الإنترنت

mlcu.org.eg/index-english.htm

(٢) نفس المصدر السابق.

(٣) الهيئة المصرية العامة للاستعلامات :

[www.sis.gov.eg/En/Politics/Judiciary/Prosecution/041008000000000001](http://www.sis.gov.eg/En/Politics/Judiciary/Prosecution/041008000000000001.htm)
, htm.

ثامناً : آليات وزارة المالية :

تتكون تلك الآليات من بعض القوانين التي تنظم أنشطة قطاع الأعمال العام، ومن بينها^(١):

- هيئة الخدمات الحكومية، قانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم العطاءات والمزادات، والقرار الرئاسي رقم ٢١٢٦ لسنة ١٩٧١.
- التفقيش المالي والإداري: قانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن حسابات الحكومة، وقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن موازنة الدولة.
- المراقب المالي: قانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن موازنة الدولة وقانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبات الحكومية.

المجلس القومي لحقوق الإنسان^(٢):

تأسس المجلس في ١٩ يونيو سنة ٢٠٠٣ بموجب قانون ٩٤ لسنة ٢٠٠٣، ويهدف المجلس إلى تعزيز وتطوير حقوق الإنسان، وتدعيم قيمها، ونشر الوعي بهذه الحقوق مع ضمان ممارستها، يعمل المجلس باستقلالية في ممارسة مهامه وأنشطته واختصاصاته. وينظر إليه باعتباره أداة رامية إلى تعزيز الديمقراطية، وضمان الحريات العامة، وحماية حقوق الإنسان^(٣)، ويهدف إلى ما يلي :

- حماية الحقوق المصرية في الداخل، وتعزيز صورة مصر في الخارج من خلال السعي إلى القضاء على جميع التشريعات المقيدة للحريات.

(١) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة "أولويات العمل وآلياته" الصادر عن وزارة التنمية الإدارية، ص ٦٣، على الإنترنت :

www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-717AE7B4A52/1731/TIC_Report2_v32.pdf.

(٢) المجلس القومي لحقوق الإنسان www.nchr.org.eg/en/home.asp.

(٣) الهيئة المصرية العامة للاستعلامات:

www2.sis.gov.eg/en/politics/Hrights/041200000000000001.htm

• التعاون مع المنظمات الحقوقية غير الحكومية في مصر^(١).

أما بالنسبة للهيئات ذات الأدوار المكملية في مكافحة الفساد، فمن بينها جهاز حماية المستهلك، وجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية. إضافة لتلك الأجهزة يتوافر عدد من الأجهزة التنظيمية التي تشمل الهيئة القومية لتنظيم الاتصالات، الجهاز المصري لمرفق الكهرباء وتنظيم حماية لمستهلك. كما يتوافر عدد من الآليات التي تطبقها الوزارات مثل آليات وزارة الصحة التي تتركز في الأساس على الرقابة على الصحة والمعايير^(٢)، وآليات وزارة التجارة والصناعة التي تتركز في الأساس على الرقابة الصناعية والمعايير والغش التجاري^(٣)، وآليات وزارة الإسكان التي تشمل هيئة التفتيش الفني على الأبنية^(٤) التي تأسست بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٣ والتابعة لمركز البحوث القومي للإسكان والبناء، وتتولى التفتيش والرقابة والمتابعة على كافة الجهات الإدارية المسؤولة عن التخطيط والتنظيم بالوحدات المحلية في جميع أنحاء الجمهورية^(٥).

تحصل الهيئات المعنية بمكافحة الفساد، مثلها مثل كافة الهيئات الخدمية المدنية، على تمويل منتظم من الحكومة، فعلى سبيل المثال يحصل الجهاز المركزي للمحاسبات على جميع موارده من الميزانية القومية، ولا يقبل أية منح أو هبات، أما بالنسبة لعملية وضع الميزانيات التي تتبعها أجهزة مكافحة الفساد، فإنها تقدم ميزانية أولية إلى الحكومة ثم تتولى الحكومة تخصيص تلك الأموال وفقاً لتوافرها وفقاً للأولويات.

(١) نفس المصدر السابق.

(٢) وزارة التنمية الإدارية، لجنة الشفافية والنزاهة، "أولويات العمل وآلياته"، الجزء الثاني ٢٠٠٨.

(٣) نفس المصدر السابق.

(٤) الهيئة الفنية للتفتيش على الأبنية:

www.housing-utility.gov.eg/english/taftesh.asp

(٥) نفس المصدر السابق.

كما يتضح مما سبق، يتوافر عدد من الأجهزة المتعددة التي تم تصميمها بغرض التعامل مع الفساد في القطاعين العام والخاص والجهاز الإداري للدولة، البعض منها أجهزة حكومية لمكافحة الفساد تابعة لبعض الوزارات، في حين تنتم بعض الأجهزة الأخرى بطبيعة مستقلة أو غير مرتبطة بالحكومة. علاوة على هذا يتزايد عدد الجمعيات الخاصة والغير حكومية التي تستهدف دعم الشفافية ومكافحة الفساد^(١).

تهتم بعض أجهزة مكافحة الفساد بالإشراف على القطاع العام، بما في ذلك الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، الذي يتمتع بسلطة متابعة الموظفين الحكوميين بجميع الوزارات والأجهزة وعلى جميع المستويات، وشرطة الإدارة العامة للتحقيق في جرائم الأموال العامة التابعة لوزارة الداخلية، والمعنية بمحاربة ومكافحة جميع أنواع الجرائم الاقتصادية التقليدية والحديثة.

تعني بعض المنظمات الأخرى بالقطاع الخاص، بما في ذلك هيئة التفتيش الفني على الأبنية، وهيئة سوق المال، وهيئة المصرية للرقابة على التأمين، وقد تم دمج هيئة سوق المال وهيئة المصرية للرقابة على التأمين سنة ٢٠٠٩، ليدخلا تحت نطاق اختصاص الهيئة العامة للرقابة المالية التي بدأت عملها في الأول من يوليو ٢٠٠٩^(٢).

(١) وزارة الدولة للتنمية الإدارية (٢٠٠٨)، موجز تنفيذي للتقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة، "أولويات العمل وآلياته".

www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-4C7F-A315-7175AE7B4A52/1746/ExecutiveSummary2ndTICreportenglish2.pdf.

(٢) د. خالد سري صيام: دور الهيئة العامة للرقابة المالية في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠.

تعتبر العديد من مؤسسات مكافحة الفساد في مصر جزءاً من أو تابعة لهياكل حكومية، ويمكن أن يسهم هذا سلبياً بشكل غير مباشر في استقلاليته، ولكن القانون يمنح معظم هذه الجهات بعض المزايا التي تضمن استقلالها. بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ تتمتع أجهزة مكافحة الفساد بالسلطات التالية^(١):

- دراسة وكشف أسباب الإهمال في العمل والإنتاج، مع اقتراح وسائل لتجنبها، وضمان ملاءمة القوانين السارية للأهداف.
 - متابعة تنفيذ القوانين والقرارات واللوائح.
 - الكشف عن العيوب في النظم الإدارية والفنية والمالية.
 - اكتشاف ومنع الانتهاكات الإدارية والمالية والميل إلى إساءة استغلال السلطة.
 - فحص ونشر التقارير الإعلامية المتعلقة بالقصور في العمل، أو إساءة استغلال السلطة.
 - التحقيق في جرائم الأموال العامة التي يرتكبها الموظفون الحكوميون.
 - فحص شكاوى المواطنين.
 - فحص المترشحين للمناصب الإدارية العليا أو المرشحين للأوسمة.
 - رفع التقارير إلى رئيس الوزراء.
- وبموجب قانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥ تخول السلطة لهيئة الرقابة الإدارية في التحقيق وفي فحص الإفصاح المالي للموظفين العموميين في حالة الشك في الكسب غير المشروع، ولكن مع رفع تلك الشكوك إلى إدارة الكسب غير المشروع لتتولى عملها في هذا الصدد^(٢).

(1) www.rekaba.com/english/chairman.html.

(٢) د. حسن صادق المرصفاوي : قانون الكسب غير المشروع، منشأة عارف بالإسكندرية، سنة ١٩٧٥م، ص ٢٠٦ وما بعدها؛ د. فؤاد جمال عبدالقادر: الكسب غير المشروع، رسالة دكتوراه في القانون الجنائي، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٧م، ص ٢٢٠؛ د. محمد كمال عبدالعزيز، مقال حول قانون الكسب غير المشروع بمجلة المحاماة، العدد السادس، السنة الثامنة والأربعون، سنة ١٩٨٥م.

وبشكل عام تتمتع أجهزة مكافحة الفساد (الحكومية) بسلطة الضبطية القضائية، ولها سلطة البدء في التحقيقات. ولكن في هذه الحالة يتعين عليها أولاً الحصول على موافقة الرئيس، أو الأجهزة التنفيذية التي تتبعها. وعلى المستوى العملي، يمكن أن تعتبر تبعية تلك الأجهزة إلى السلطة التنفيذية نقطة ضعف تحد من فعاليتها في مكافحة الفساد.

وبالنسبة للعاملين في أجهزة مكافحة الفساد، فعادة ما تتجح الأجهزة في اختيار المهنين المحترفين منهم، المعدين جيداً للقيام بأعمالهم، والذين يتمتعون بسمعة طيبة. ويتلقى هؤلاء العاملين دورات تدريبية بصفة منتظمة^(١).

تحصل أجهزة مكافحة الفساد التابعة للحكومة والوزارات المختلفة على تمويل منتظم من الحكومة، ولكنها مسؤولة عن إدارة ميزانياتها.

كما أن معظم أجهزة مكافحة الفساد بتقدير الجمهور للعمل الذي تقوم به نتيجة لزيادة عدد قضايا الفساد التي تعاملت معها تلك الأجهزة^(٢). وعلاوة على ذلك فإن الحيادية في رفع استنتاجاتها تضيف إلى مصداقية تلك الأجهزة. **المساءلة^(٣):**

تتوافر العديد من القوانين التي تحكم عمل أجهزة مكافحة الفساد، ومن بينها قانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الذي تأسست بموجبه هيئة النيابة الإدارية بصفتها هيئة مسؤولة عن المتابعة والتحقيق. وقانون ٥٤ لسنة ١٩٧٥ وقانون ٩٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية، وقانون ٤٦ لسنة ١٩٧٢ لتنظيم السلطة القضائية. كما أن المسؤولين بأجهزة مكافحة الفساد تتم

(١) المعيار القياسي لمنظمة النزاهة العالمية، مصر، ٢٠٠٨.

(٢) تؤكد هذا الرأي من خلال مجموعات النقاش البؤرية التي تمت في القاهرة في يونيو ٢٠٠٩.

(٣) علي الصاوي: ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية، المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مسقط ٢١-٢٢ مارس ٢٠٠٩.

معاملتهم بصفتهم موظفين عموميين، كما يخضعون لأحكام قانون العاملين المدنيين بالحكومة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

وتجدر الإشارة إلى أن أجهزة مكافحة الفساد المسؤولة عن متابعة الموظفين الحكوميين لديها في تنظيمها الداخلي عناصر للرقابة لمتابعة السلوك الأخلاقي وسلوكيات لموظفيها. فعلى سبيل المثال أسست هيئة الرقابة الإدارية عدداً من النظم الداخلية والتدابير التي يمكن من خلالها متابعة الأنشطة وأداء موظفيها بشكل سليم^(١). علاوة على هذا تشرف أجهزة مكافحة الفساد على بعضها البعض. فعلى سبيل المثال يشرف الجهاز المركزي للمحاسبات على أموال أجهزة مكافحة الفساد الأخرى مثل هيئة الرقابة الإدارية وجهاز النيابة الإدارية وغيرها، وله حق الإطلاع الكامل على سجلاتها وحساباتها ومستنداتها. علاوة على ذلك، ففي حالة إدانة أي مسؤول يعمل بأي من تلك الأجهزة بجريمة فساد فإن النيابة الإدارية تجرى التحقيقات الملائمة، ولها سلطة تقديم المجرمين للمحاكمة أمام المحاكم الجنائية.

وفي القانون تعتبر هيئة الرقابة الإدارية منظمة مستقلة تابعة لرئيس الوزراء الذي ترفع تقاريرها له. كما أنه بموجب قانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤ يتمتع أفراد هيئة الرقابة الإدارية بسلطة رفع التقارير إلى رئيس الوزراء، والوزراء، والمحافظين، مرفقة بأية دراسات، أو معلومات، أو بيانات، مع تقديم التقارير التي تشمل نتائج الدراسات والمقترحات العلاجية إلى المسؤولين الأنف ذكرهم^(٢). ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات مؤسسة محاسبية مستقلة تابعة للرئيس، ولكنها ترفع تقاريرها المحاسبية إلى مجلس الشعب. علاوة على ذلك تعتبر النيابة الإدارية سلطة حكومية تتبع وزير العدل، توكل إليها مهمة مكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية، وهي مخولة بتقديم الموظفين المدنيين إلى

(1) www.mafhoum.com/press4/128S64.pdf.

(٢) هيئة الرقابة الإدارية www.rekaba.com/english/chairman.html

المحاكم الجنائية، ولأعضاء تلك الهيئات سلطة الضبطية القضائية^(١).

لا يرفع النائب العام تقاريره إلى جهاز بعينه، ولكنه عضو من أعضاء الجهاز القضائي، والمجلس القضائي الأعلى الذي يتمتع بسلطة تعيين، وترقية، ونقل، وتفويض، وإعارة القضاة والنواب العموميين. ويتم تعيينه من بين رؤساء محاكم الاستئناف، وقضاة محكمة النقض، أو من بين المحامين الأول بمكتب المحامي العام، وذلك بموجب قرار يصدره رئيس الجمهورية. ولوزير العدل سلطة الإشراف الإداري على النيابة العامة^(٢). وتعتبر النيابة العامة الرابط بين الفرعين القضائي والتنفيذي؛ "لذا يتمتع أعضاء النيابة العامة بوضعية قانونية خاصة. فهم من بين أفراد الهيئة القضائية، ولكن دون أن يكونوا قضاة. وعلى الرغم من أنهم من الجهاز التنفيذي، فإنهم ليسوا موظفين إداريين"^(٣).

وعلى المستوى التطبيقي يتم رفع التقارير، وتقوم أجهزة مكافحة الفساد بتسليم تقاريرها على أساس منظم. فعلى سبيل المثال يرفع الجهاز المركزي للمحاسبات تقاريره في نهاية كل شهر مارس إلى مجلس الشعب، ويحظى تقديم التقرير، وما يتصل به من نقاش، بتغطية إعلامية واسعة.

وبشكل عام، ليس من المطلوب استشارة الرأي العام في عمل أجهزة مكافحة الفساد. كما أن النائب العام غير مطالب بإتاحة تقاريره إلى الجمهور. ولكن في بعض الأحيان بإمكانه إصدار بيانات صحفية لتوضيح بعض الآراء العامة. إلا أنه له الحق والسلطة حظر نشر أية معلومات بشأن موضوع بعينه.

(١) تقرير النزاهة العالمي، تقييم ٢٠٠٧، حالة مصر

Report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf.

(٢) برنامج الحوكمة في المنظمة العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هيكل مكتب النيابة العامة في مصر:

www.pogar.org/publications/judiciary/prosecution/structure-egypt.pdf

(٣) تقرير النزاهة العالمي، تقييم ٢٠٠٧، حالة مصر :

Report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

إضافة إلى أنه لا يمكن للمواطنين الوصول إلى تقارير أجهز
المركزي للمحاسبات التي ترفع فقط إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية^(١)
ولكن الشكوى تعتبر هي لمشاركة وسيلة الجمهور في أنشطة أجهزة
مكافحة الفساد، فعلى سبيل المثال تحقق هيئة الرقابة الإدارية في شكاوى
المواطنين المتصلة بانتهاكات القانون، أو الإهمال في أداء مهام الوظيفة، كما
تفحص المقالات التي تنشرها الصحف فيما يتعلق بالشكاوى ذات الصلة بإساءة
استغلال السلطة والإهمال وسوء الإدارة، ويتم إخطار المتقدم بالشكوى بنتائج
الفحص فيما بعد^(٢)، يتلقى الجهاز المركزي للمحاسبات الشكاوى المقدمة من
الموظفين العاملين بالجهات العامة التي تخضع لرقابة الجهاز المركزي
للمحاسبات ويقوم بفحصها. علاوة على هذا يُطلب من النيابة الإدارية التحقيق
في الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون، وتتعلق بالزيادة غير المبررة وغير
المعقولة في ثروة فرد ما. كما يمكن أن تحصل على دعم من النيابة الإدارية
للتحقيق في هذه الشكاوى^(٣).

وعلى المستوى العملي أثبتت أجهزة مكافحة الفساد فعاليتها في لعب
الدور المنوط بها في مكافحة الفساد. ولكن بغض النظر عن فعالية تلك
المؤسسات، فإنها لا تزال تعاني من بعض نقاط الضعف فيما يتصل
باستقلاليتها، كما كان الحال وقت كبح دور الجهاز المركزي للمحاسبات في
برنامج الخصخصة استناداً إلى أن الحصول على إذن رئاسي مطلب ضروري
للشروع في اتخاذ فعاليات قضائية ضد مسؤولي الحكومة؛ وأخيراً ولكن ليس
آخر، فإن ميزانية تلك المؤسسات وسلطاتها تقرير من قبل الحكومة^(٤). لذا

(١) تقرير النزاهة العالمي، تقييم ٢٠٠٧، حالة مصر :

Report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

(٢) هيئة الرقابة الإدارية www.rekaba.com/english/chairman.html

(٣) تقرير النزاهة العالمي، تقييم ٢٠٠٧، حالة مصر :

Report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

(٤) مصريون ضد الفساد، تقرير ظل برلماني:

[www.nadafa.org/en/index/php?subaction=showfull&id=12000039600
&archive=&start_from=&ucat=1&cstart=12](http://www.nadafa.org/en/index/php?subaction=showfull&id=12000039600&archive=&start_from=&ucat=1&cstart=12)

يمكن القول بأن أهم نقاط الضعف التي تعاني منها أجهزة مكافحة الفساد تتمثل في تبعيتها للفرع التنفيذي.

ومن الأمثلة الدالة على نجاح النائب العام في عمله بصفته جهازاً لمكافحة الفساد كان دوره الأساسي في العديد من القضايا الهامة التي لفتت انتباه الرأي العام، والتي اتصلت بصورة أو بأخرى بأشخاص ذو أهمية كبيرة وذو علاقات واسعة. فعلى سبيل المثال فإن النائب العام أعاد فتح قضية هامة، ألا وهي قضية عبارة السلام ٩٨ التي غرقت سنة ٢٠٠٦ بمن كانوا على متنها، والذين بلغ عددهم ١٠٠٠ راكب معظمهم من المصريين العاملين بالمملكة العربية السعودية. وكانت تلك الكارثة من أشد الكوارث فداحة في تاريخ الحوادث البحرية الحديث. وقد تم اتهام مالك السفينة بمسؤوليته عن الكارثة. وكان هذا نتيجة لافتقار العبارة للعديد من إجراءات الأمن والسلامة، علاوة على انتهاك حظر إبحارها لمسافة تزيد على ٢٠ ميل بحري. وقد جذبت القضية اهتمام الرأي العام، إذ مثلت أزمة هائلة حصدت المئات من الأرواح. وكذلك لأن مالك العبارة رجل أعمال وله العديد من الصلات مع كبرى الشخصيات، علاوة على كونه أحد أعضاء مجلس الشعب والحزب الحاكم، "أجرى النائب العام تحقيقاً اتهم فيه مالك العبارة بالإهمال الجسيم، وبتحميل السفينة بعدد كبير من الركاب"^(١).

وفي أغسطس ٢٠٠٨ أصدرت محكمة جناح سفاجا حكماً بتبرئة مالك العبارة السلام ٩٨ من الاتهام بالتسبب في مقتل الركاب سنة ٢٠٠٦، ولكن التقارير الصحفية عكست رد الفعل الغاضب من جانب الرأي العام تجاه الحكم^(٢). ولكن النائب العام أعاد فتح القضية أمام محكمة الاستئناف، طالب النائب العام بإعادة المحاكمة نتيجة للتلاعب في السجلات والفساد في التحقيقات

(١) الإهمال أغرق السلام ٩٨، جريدة الأهرام ويكلي ٦-١٢ يوليو ٢٠٠٦، عدد ٨٠٢.

Weekly.ahram.org.eg/2006/802/eg4.htm

(2) Dash for freedom, AlAhram Weekly, 13 August 2008, Issue No. 909 accessed weekly ahram.org.eg/2008/909/pr1.htm

علاوة على العيوب في التوثيق والاستنتاجات التعسفية^(١).

تم إعادة فتح القضية وحُكم على مالك العبارة بالسجن لسبع سنوات؛ وعلى الرغم من هروبه إلى المملكة المتحدة، بذل النائب العام جهوداً جادة من أجل إعادته إلى مصر^(٢).

ومن القضايا الأخرى التي لعب فيها النائب العام دوراً هاماً في الدفاع عن مصالح المجتمع في مواجهة الفساد كانت شحنة القمح المشكوك في أمرها التي استوردتها السلطات المصرية سنة ٢٠٠٩. حيث ثار هذا الجدل بسبب الشكاوى القائلة بأن القمح غير صالح للاستهلاك الآدمي قد دخل البلاد دون الموافقات لشروط الرقابة على الجودة. استوردت الشحنة شركة تابعة للقطاع الخاص لصالح الهيئة العامة للسلع التموينية، وهي المشتري الأساسي للقمح التابع للحكومة. أمر النائب العام بفحص القمح المستورد بأكمله للتأكد من مطابقته مع مواصفات الجودة^(٣). وعقب ذلك تم اتخاذ قرار بإعادة الشحنة غير المطابقة مع حظر دخولها السوق المصرية. وإضافة إلى هذا حث النائب العام الشركة المستوردة على رد تكلفة الشحنة التي كانت الهيئة قد دفعتها إلى الشركة^(٤).

آليات النزاهة :

(1) Lawyers blame ferry verdict on referral to misdemeanors court, Daily News Egypt, 8/3/2008, accessed www.dailystaregypt.com/printerfriendly.aspx?ArticleID=15492.

(٢) جريدة الأسبوع ١٢ يونيو ٢٠٠٩

www.id3m.com/D3M/View.php?image-p08-019-12062009.jpg&Number=1&D=280277 against the grain, AlAhram Weekly, 21-27 May 2009, Issue No. 948, accessed weekly.ahram.org.eg/2009.htm.

(3) Against the grain AlAhram Weekly, 21-27 May 2009, Issue No. 948, accessed weekly.ahram.org.eg/2009.htm.

(٤) جريدة الأسبوع ١٢ يونيو ٢٠٠٩

www.id3m.com/D3M/View.php?image-p08-019-12062009.jpg&Number=1&D=280277 against the grain, AlAhram Weekly, 21-27 May 2009, Issue No. 948, accessed weekly.ahram.org.eg/2009.htm.

بشكل عام تخضع أجهزة مكافحة الفساد لقواعد صارمة، كما أن لها قواعد تحكم تضارب المصالح، والحصول على الهدايا والمنح كذلك التي يخضع لها موظفي الحكومة ولكنها أكثر صرامة. ويخضع الموظفون الجدد للمتابعة الحثيثة لمدة سنة كاملة قبل تخصيصهم في مناصبهم^(١).

وفي نطاق الواقع العملي، يقع الاختيار على موظفي أجهزة مكافحة الفساد وفقاً لمعايير مهنية محددة، توافر السمعة الطيبة، والنزاهة، والحيادية، والكفاءة، هي شروط مسبقة ومهمة بالنسبة للعاملين الجدد^(٢).

ينص قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن تنظيم الموظفين العموميين على القواعد ذات الصلة بتضارب المصالح، فضلاً عن القواعد المتعلقة بقبول الهدايا. وتؤكد المادة ٧٧ من القانون على مبدأ تضارب المصالح بصفته قاعدة قانونية لا بد من تطبيقها على الوظائف الحكومية المختلفة ومستوياتها المختلفة. كما تحظر المادة ٧٧ لقانون ٤٧/١٩٧٨ يحظر على الموظفين العموميين قبول الهدايا والضيافة، المكافآت وأخذ العمولات والقروض مقابل القيام بمهامهم وواجباتهم المنوطة بهم بموجب وظائفهم. علاوة على هذا يحث جميع العاملين في أجهزة مكافحة الفساد بموجب قانون ١١ لسنة ١٩٦٨ بشأن الكسب غير المشروع، والمعدل بقانون ٢ لسنة ١٩٧٧، ملء نماذج إقرار الذمة المالية لبيان ممتلكاتهم وممتلكات أزواجهم وأطفالهم.

الشفافية :

لا يفرض القانون على أجهزة مكافحة الفساد نشر تقاريرها. وعلى المستوى العملي يتم رفع تقارير أجهزة مكافحة الفساد إلى رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء، أو النائب العام، ولا يتم نشرها للجمهور^(٣). فعلى سبيل

(١) التقدير القياسي لمنظمة النزاهة العالمية مصر، ٢٠٠٨.

(٢) نفس المصدر السابق.

(٣) تقرير النزاهة العالمي، تقييم ٢٠٠٧ مصر

لمثال يسلم الجهاز المركزي للمحاسبات تقاريره إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية. وعلاوة على ذلك، فالنائب العام وفقاً لمادتي ٦١ و ٥٢ من قانون الإجراءات الجنائية ليس مطالباً بإتاحة تقاريره إلى الجمهور، ولكنه في بعض الأحيان يكون ممكناً منه إصدار بعض البيانات الصحفية لتوضيح أحد قضايا الرأي العام^(١).

آليات الشكاوي / الإبلاغ :

معظم الجهات الحكومية المعنية بمكافحة الفساد تتمتع بالعديد من السلطات التي تتجاوز التبليغ عن الفساد، وتولي التحقيقات ورفع قضايا الفساد إلى المحاكم المختصة. وعلى المستوى العملي، يظل تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن أداء الحكومة والموازنة أكثر الأدوات تأثيراً، في حين يتقدم الجمهور بالشكاوى إلى النائب العام الذي يتلقى التقدير والثقة من المجتمع لمحاربتة الفساد.

عملياً، فإن الشكاوى التي يتقدم الجمهور بها لا تتوافر لها الحماية بالقدر الكافي، حيث إن قانون ٢ لسنة ١٩٧٧، بتأسيس أجهزة الكسب غير المشروع، يفرض العقوبات على الأشخاص الذين يبلغون عن الفساد ويثبت سوء كذبهم أو سوء نيتهم، سواء أسفرت تلك المعلومات عن إجراءات قانونية أم لا^(٢).

(١) المرجع السابق، البنك الدولي "إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" واشنطن ٢٠٠٤.

(٢) التقدير القياسي لمنظمة النزاهة العالمية مصر، ٢٠٠٨.

تجدر الإشارة إلى أن الوعي بأهمية إيجاد وتفعيل حلقة التواصل بين الجهاز الإداري والمواطن في مصر بدأ منذ الستينات قبل الحديث عن التوجيهات الإدارية الحديثة في العالم وانعكس في قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٠٧ لسنة ١٩٦٦ بتنظيم مكاتب الشكاوى لتشمل كافة الوزارات والمحافظات والهيئات والمصالح والمؤسسات والشركات العامة، وتعمل على تلقي شكاوى المواطنين والعاملين بتلك الجهات وبحثها والرد عليها، ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧٠ لسنة ١٩٨١ بتنظيم مكاتب خدمة المواطنين ليصبح نطاق اختصاصها كافة الوزارات التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة، لجنة الشفافية والنزاهة، ص ١٧.

لا تتوافر الأحكام الخاصة التي تتعلق بالإبلاغ عن المخالفات، ولكن بشكل عام تخضع أجهزة مكافحة الفساد لنظم صارمة ومدونات سلوك لا بد من اتباعها. كما أن لها نظاماً تأديبية ورقابة داخلية على أعضائها.

لأجهزة مكافحة الفساد في مصر علاقات قوية برئيس الجمهورية، والجهاز التشريعي والتنفيذي، كل حسب انتمائه وتسلسله في رفع التقارير. لكن على الجانب الآخر، يتزايد عدد الجمعيات الخاصة والمنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجال النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في مصر.

نظراً لأن حملة مكافحة الفساد في مصر تقع تحت لواء الحكومة، وبسبب عدم سعيها للحصول على أية مشاركة في المنظمات غير الحكومية، أو منظمات المجتمع المدني، وضعت الحكومة نفسها في مواجهة النقد القائل بأنها تخضع للتدخل السياسي^(١).

المطلب الثالث

نحو رؤية مستقبلية لمكافحة الفساد في مصر.

وركانز محاربة الفساد المالي والإداري

الفرع الأول

نحو رؤية مستقبلية لمكافحة الفساد في مصر(٢)

تأسيساً على التحليل السابق لأسباب الفساد في مصر، وأخذاً في الاعتبار الظروف التي تمر بها مصر في الآونة الحالية، فإنه يمكن التفرقة بين نوعين من التدخلات التي يجب أن تتم لمنع ومكافحة الفساد في الدولة سواء على المستوى الزمني القريب أو على المستوى الزمني المتوسط والبعيد وذلك

(١) مجموعة نقاش برؤية في القاهرة، يونيو ٢٠٠٩.

(٢) د. علي لطفي: الفساد ورؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، جامعة عين شمس، إبريل، ٢٠١٣.

على النحو التالي :

أولاً : على المستوى الزمني القريب:

هناك مجموعة من التدخلات لا تحتاج إلى قوانين جديدة أو تغييرات هيكلية كبيرة في البنيان التنظيمي للدولة بقدر ما يمكن أن تتم عن طريق قرارات من مجلس الوزراء أو الوزراء كل في مكانه تستهدف تحقيق ثلاثة مبادئ رئيسية هي :

١ - الشفافية :

يجب أن تحترم الشفافية في كل قرار أو سياسة تتخذ من قبل أي جهة أو مسئول حكومي على كافة المستويات، بحيث يجب أن تصل إلى علم المخاطبين بها وأن يكون الوصول إليها أو الإطلاع عليها متاحاً للجميع. ويمكن تحقيق ذلك بعدة وسائل أهمها إنشاء مواقع إلكترونية أو استخدام بوابة الحكومة الإلكترونية، وفي حالة عدم إتاحة هذا أو ذلك يمكن أن تنشئ لوحات إعلانات في الجهات الحكومية لتحقيق ذات الغرض^(١).

فلا شك أن البيئة الشفافة لا ينمو فيها الفساد لأن المفسدون سرعان ما سيفضحون وهو ما يعني أن الشفافية وسيلة منع للفساد وليس فقط مكافحة، كما أن الشفافية تقطع الطريق على الإشاعات التي تزيد من عدم استقرار الحكومات والدولة بأكملها، وبالتبعية فإن الشفافية في مصلحة الحكومات النزيهة كما أنها في مصلحة المواطن^(٢).

٢ - المشاركة :

بصفة عامة، الشركاء في أي مجتمع هم الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطن الذي هو المكون الرئيسي لكل هذا، وإن كانت

(١) د. عبدالعزيز جميل مخيمر وآخرون: قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٠٥.

(٢) عبدالفتاح الجبالي، هناء عبيد: دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، ٢٠١٠.

مسميات هؤلاء الشركاء يمكن أن تختلف وتضاف إليها تفاصيل أخرى.

ويجب على جميع المسؤولين والمؤسسات الحكومية باختلاف مستوياتها وطبيعتها أن تشرك شركاء المجتمع هؤلاء في أية سياسة جديدة أو أي تعديل لسياسات قائمة، لما في المشاركة من ضمانات هامة وهي عدم الانحراف عن المصلحة العامة والأخذ في الاعتبار احتياجات جميع مكونات المجتمع خاصة المهمشين.

فالمشاركة تعد من أهم ضمانات عدم الانحراف عن تحقيق الشأن العام، بعكس الفردية في اتخاذ القرارات التي يشوبها دائماً النزوع إلى تحقيق مصالح شخصية أو لفئة على حساب أخرى، أو لحزب أو جماعة سياسية على حساب الأخرى، كما أن الفردية والمركزية في اتخاذ القرارات فيها معنى الإهانة إلى المجتمعات المحلية، حيث اعتادت الحكومات أن تعامل هذه المحليات على أنهم غير مؤهلين لإدارة شئونهم وبالتالي تقوم الحكومات المركزية بهذا الدور بدلاً منها^(١).

وبالإضافة إلى أهمية المشاركة في عدم الانحراف على الشأن العام، فإنها أيضاً ضمانة هامة لكي تكون السياسات ملبية لمتطلبات كافة الفئات، مما يزيد من الرضا بين جميع المواطنين ويقلل من القلاقل السياسية والاجتماعية، كما أن المشاركة تجعل جميع الأطراف يشعرون بأهميتهم ويعطيهم الإحساس بملكية هذه السياسات العامة مما يجعلهم أحرص على نجاحها وليس تعطيلها.

ويمكن تحقيق المشاركة بعدة وسائل أهمها جلسات الاستماع التي يمكن أن تقوم بها المؤسسات العامة المحلية والمركزية لسماع وجهة نظر المواطنين حول السياسات التي تقوم بها سواء الجديدة أو القديمة، كما يمكن استخدام الإعلام المرئي والمسموع والمكتوب والمقروء في طرح السياسات العامة

(١) د. عيد فالح العدوانى: الحوكمة ودورها في تحسين الأداء المؤسسي للجهاز الإداري ومتطلبات التطبيق في دولة الكويت، مجلة النهضة، المجلد العاشر، العدد الرابع، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٩.

المزعم القيام بها وأخذ رأي المواطنين ومختلف الأطراف حولها لتصحيح هذه السياسات قبل تطبيقها وتعديل مسارها بعد التطبيق ويمكن أن تقوم منظمات المجتمع المدني بدور هام في هذا المجال عن طريق الأنشطة المختلفة التي تقوم بها من ورش عمل ومؤتمرات وغيرها من الأنشطة.

٣- المساءلة^(١):

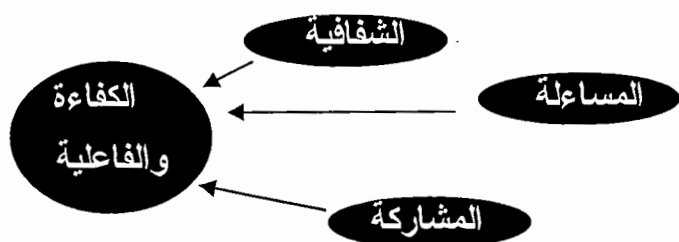
المساءلة تعني العقاب الفوري لكل من أخطأ بغض النظر عن موقعه في السلم الوظيفي أو وضعه في المجتمع، وحتى تؤدي المحاسبة أثرها المرجو يجب أن تتسم بصفات ثلاثة :

- سرعة التحرك: حيث أن العدالة البطيئة ليست رادعة.
- العلنية: ويجب الأخذ في الاعتبار أن الردع نوعان: ردع خاص للشخص نفسه حتى لا يعود للفساد مرة أخرى، وردع عام للمجتمع بأكمله حتى لا يقدم أحد على الفعل الذي قام به الجاني فيلحق بنفس مصيره، ولا شك أن إخفاء العقاب يعطل الردع العام.
- المساواة وعدم التفرقة : فيجب عدم التفرقة بين المسئول الكبير والصغير مما يزيد من ثقة المواطنين في الحكومة بصفة عامة ويحقق مزيداً من الاستقرار.

فيجب على المؤسسات الحكومية أن تعمل آليات المحاسبة لديها على الرغم من عدم كفايتها في بعض الأحيان بأوصافها الثلاث المذكورة حتى تكون رادعاً لكل من تسول له نفسه العبث بالمصلحة العامة أو المال العام. ومما يجب التأكيد عليه أن مكافحة الفساد ليست هدفاً في حد ذاتها،

(١) نظام المساءلة الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

ولكنها وسيلة لتحقيق غاية أكبر هي الحفاظ على المصلحة العامة والمال العام، وبالتالي فإن الهدف المبتغى من احترام الشفافية والمشاركة والمساءلة في كافة الشؤون المتعلقة بالشأن العام سوف يؤدي إلى جعل هذه السياسات العامة أكثر كفاءة في استخدام الموارد العامة وأكثر فاعلية في تحقيق الأهداف المرجوة منها بما يعود بالنفع على المجتمع بأكمله^(١).



ثانياً : على المستوى الزمني المتوسط والبعيد :

التحرك على المستوى الزمني المتوسط والبعيد — كما أشرنا من قبل — قد يحتاج إلى قوانين جديدة وإعادة هيكلة لبعض المؤسسات ودمج بعضها، وقد يصل الأمر إلى الحاجة إلى إنشاء مؤسسات جديدة. هذه النوعية من السياسات تحتاج إلى توافق مجتمعي حولها وقد يستغرق النقاش حولها زمناً ليس بالقصير، ويحتاج إلى أن يقود النقاش حولها مؤسسات عامة كبرى أهمها البرلمان باعتباره هو القادر على إصدار القوانين التي تكون معبرة عن إرادة الشعب، بشرط أن يكون تشكيل المجلس قد تم بصورة ديمقراطية حقيقية وليست شكلية.

وفيما يلي توضيح مختصر للمحاور التي يجب التحرك عليها على المستويين المتوسط والبعيد لمكافحة ظاهرة الفساد بنجاح :

(١) انظر، المذكرة التطبيقية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول مكافحة الفساد، ٢٠٠٤،

١- محور الإصلاح الإداري^(١):

هذا المحور يركز على إصلاح الإدارة العامة ابتداءً من تبسيط وتنظيم الإجراءات في القطاع الحكومي، وتحديد الاختصاصات بشكل دقيق يمنع التداخل والتواكل بين الجهات وبعضها وبين الموظفين وبعضهم البعض وتسريع ونبرة الحكومة الإلكترونية وإصلاح نظم التعيين والترقية ورفع المرتبات وإصلاح نظام منح الحوافز والمكافآت.

٢- محور الإصلاح المالي^(٢):

وأهم متطلباته تحقيق شفافية الموازنة العامة وعرضها بطريقة يسهل فهمها للكافة وإصلاح العيوب التي تشوب نظام الصناديق الخاصة وموازنات البند الواحد وتقضي على الفساد المستشري فيها، كما يجب إصلاح حقيقي لإدارة البنوك العامة وشركات قطاع الأعمال العام بمنع من تسييسها.

٣- محور الإصلاح المؤسسي^(٣):

حيث يجب فك تبعية الجهات الرقابية للسلطة التنفيذية حتى يمكن أن تؤدي دورها في رقابة السلطة التنفيذية بحيادية، هذا يمكن تحقيقه عن طريق جعل تبعية بعض هذه الجهات إلى السلطة التشريعية، وبعضها إلى السلطة القضائية ممثلة في مجلس القضاء الأعلى كلٌ بحسب اختصاصه أو خلق وضع استقلالي لهذه الجهات عن كل السلطات، وتوجد تجارب دولية حديثة في هذا المسلك الأخير.

(١) د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاته في ضوء مبادئ علم التنظيم، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٨.

(٢) عبدالفتاح الجبالي: السياسة المالية خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ورقة خلفية مقدمة إلى التقرير السنوي الثاني لمعهد التخطيط القومي.

(٣) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ورشة عمل عن تقييم الأداء المؤسسي والخطط الإستراتيجية، ١٢-١٨ إبريل ٢٠٠٩، أسطنبول.

كما يمكن تحقيق استقلالية هذه الجهات عن طريق إنشاء جهاز واحد جديد لمكافحة الفساد يضم تحت مظلته كافة الجهات الرقابية، مما يحقق لها الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، ويحقق التنسيق بين عمل هذه الجهات، وهناك تجارب دولية عديدة في هذا المجال نذكر منها سنغافورة وهونج كونج وبعض الدول العربية والإسكندنافية.

٥- محور التوعية الثقافية والمجتمعية^(١):

حيث يجب تصميم وتنفيذ برامج للتوعية المجتمعية بماهية الفساد وآثاره المدمرة، والسبل التي يمكن أن يلجأ إليها الأفراد والمؤسسات لمكافحته. هذه البرامج يجب أن تقودها الدولة ويكون للأسرة والمجتمع المدني والمؤسسات التعليمية والدينية أدوار محددة فيها بشكل تكاملي بما يؤدي في النهاية على خلق ما يسمى بالمواطنة الفعالة في مكافحة الفساد بما يجعل من المواطن العادي هو الرقيب الأول على المال العام والمصلحة العامة، ويكون دوره مكملًا لدور الجهات الرقابية.

٦- محور الإصلاح الهيكلي :

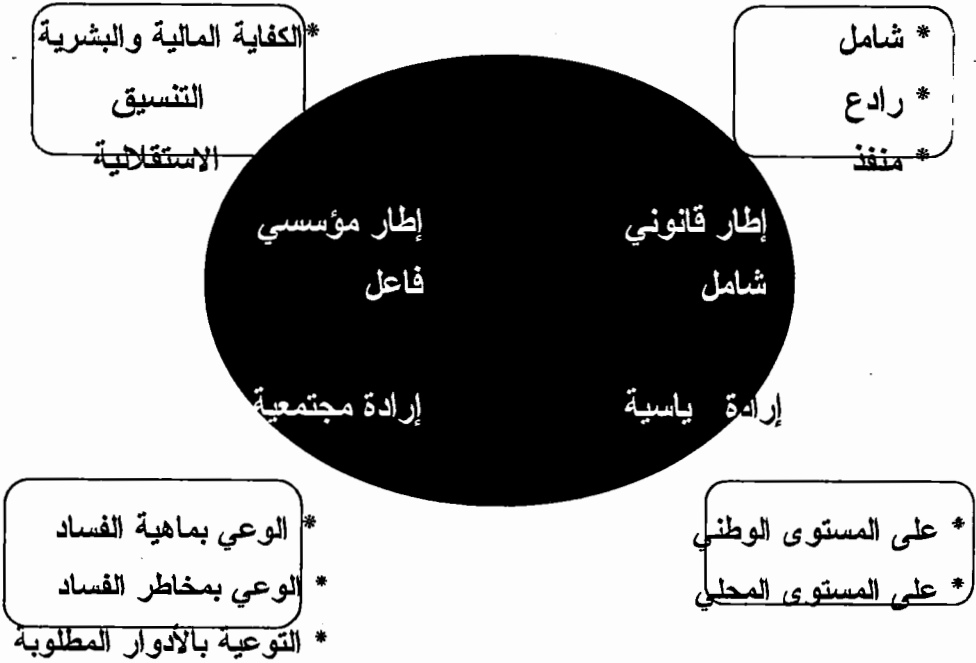
وهذا يدخل في إطار النقاش الدائر بعد الثورة حول الإصلاح السياسي بشكل عام بحيث يضمن النظام السياسي الذي سوف يتبع علاقة متوازنة بين الحكومة والبرلمان والقضاء علاقة تضمن استقلالية كل سلطة من الأخرى وألا تتغول أي منها على السلطتين الأخرين، وكلها أمور هامة لمكافحة الفساد كما سبق أن أوضحنا، كما يجب فصل الملكية عن الإدارة في مؤسسات الإعلام الحكومي بما يمنع من تسييسها.

وحتى تؤتي هذه الإصلاحات المقترحة جدواها يجب أن تكون متناغمة ومتناسقة مع بعضها البعض في إستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد

(١) عبد الخالق فاروق: أزمة النشر والتعبير في مصر، القاهرة، دار مكتبة الكلمة، ٢٠٠٠،

يشترك في وضعها وتنفيذها جميع الأطراف المعنية بدلاً من الإصلاحات المتفرقة التي قد تغطي جانب وتترك جوانب أخرى غير مغطاة مما يعرقل جهود مكافحة الفساد ويفقد الثقة فيها مع مرور الوقت^(١).

وفيما يلي شكل^(٢) يوضح الأركان الرئيسية لأي إستراتيجية مستقبلية لمكافحة الفساد ومتطلبات كل ركن من هذه الأركان.



وضع الفساد في الدستور المصري^(٣):

فقد صدر دستور جمهورية مصر العربية سنة ٢٠١٣ بعد الاستفتاء عليه في ١٤، ١٥ يناير ٢٠١٤ متضمناً الفصل السابع والذي يوضح مهام واختصاصات الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ومكافحة الفساد.

(١) حسين محمود حسن: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مرجع سابق.

(٢) المرجع السابق.

(٣) دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤.

تنص المادة (٢١٨) 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 في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

كما تضمن الدستور المقومات الاجتماعية والأخلاقية :

المادة (٨) يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي، وتلتزم الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، على النحو الذي ينظمه القانون.

المادة (٩) تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز.

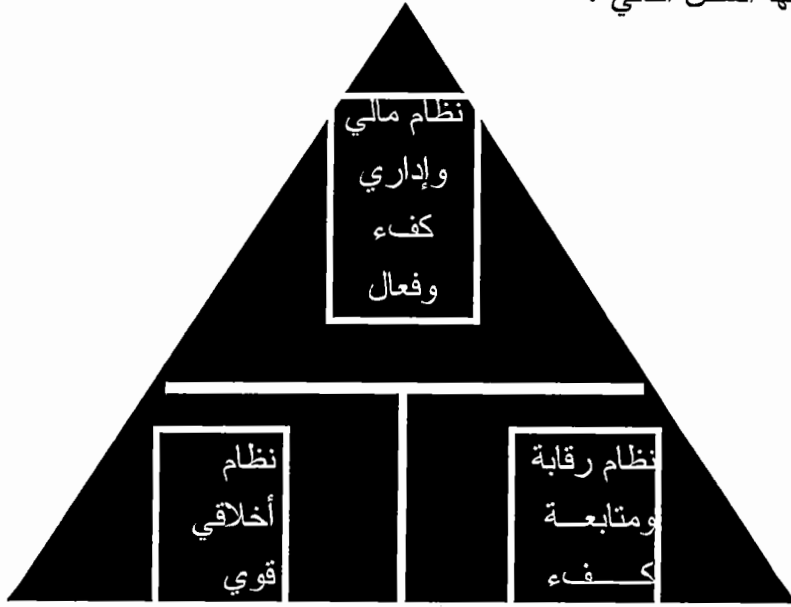
المادة (١٠) الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق والوطنية، وتحرص الدولة على تماسكها واستقرارها وترسيخ قيمها^(١).

(١) دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤.

الفرع الثاني

ركائز محاربة الفساد المالي والإداري^(١)

يرتكز نظام مكافحة الفساد المالي والإداري في الوحدات الحكومية والعامّة على تصميم وتنفيذ نظام كفاء وفعال يتكون من ثلاثة مكونات كما يوضحها الشكل التالي :



المكون الأول: نظام مالي وإداري كفاء فعال :

الخطوة الأولى للنجاح هي تصميم كفاء وفعال، ويقصد بالكفاءة وجود علاقة مثلى بين المدخلات والمخرجات أي الحصول على كم أكبر من المخرجات باستخدام نفس الكم من المدخلات، أو الحصول على نفس الكم من المخرجات باستخدام كمية أقل من المدخلات أما الفعالية فهي تحقيق الأهداف التي من أجلها تم إنشاء النظام.

(١) د. طارق عبدالعال حماد: آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، جامعة عين شمس، القاهرة، إبريل ٢٠١٣م.

وتصميم نظام مالي وإداري قوي وتنفيذه بشكل سليم هو الفاصل بين النجاح والفشل.

ويعتمد النظام المالي الجيد على عدة عناصر أهمها^(١):

- وجود نظام محاسبي ملائم (مجموعة مستندية ودفترية وسجلات وتقارير مالية مكتملة وتتم في ضوء معايير المحاسبة المصرية).
- وجود نظام رقابة داخلية قوي يتوافر فيه الفصل بين المسؤوليات والواجبات ووجود إدارة مراجعة داخلية يتوافر فيها عناصر الكفاءة والفعالية والاستقلالية والمكانة في الهيكل التنظيمي وكذلك توافر الضبط الداخلي والذي يعمل بتلقائية لمنع الأخطاء والغش وكشف الانحرافات بسرعة.
- الإشراف الإداري ومتابعة الأداء والتدريب والتحسين والتطوير.
- وضع نظم جيدة للحوافز والثواب والعقاب وكذلك وضع حد أدنى وحد أقصى للدخل في المنظمة.
- وضع نظام تضامن اجتماعي للوقوف بجوار العاملين في الظروف الصعبة ويعتمد النظام الإداري الجيد على عدة عناصر أهمها :
- الهيكل التنظيمي المناسب.
- تنمية الموارد البشرية باستمرار من خلال التدريب والتعليم ورفع المهارات وإرسال البعثات للخارج للتدريب على أحدث النظم والوسائل.
- نظم إدارية فعالة للاختيار والتعيين والتدريب والترقية وشغل المناصب القيادية.
- إجراءات إدارية واضحة ومكتوبة لتنفيذ الأعمال:

(١) المنظمات الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

<http://www.intosai.org>

تم تأسيس الأنتوساي عام ١٩٥٣ وهي مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية ذات مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ويبلغ عدد الأعضاء ١٩٠ عضواً كاملاً وأربعة أجهزة أعضاء منتسبين.

• إدارة ومتابعة الأداء من خلال :

- إجراءات مكتوبة وواضحة لأداء الأعمال وخطوات أداء العمل.
- تقييم الأداء دورياً.
- متابعة الأداء.
- تطوير الأداء وتحسينه.
- التشجيع على الابتكار وأن ينسب كل عمل لصاحبه.

المكون الثاني : النظام الأخلاقي القوي^(١):

يمثل السلوك الأخلاقي الرشيد العنصر الحاكم في نجاح أو فشل المجتمعات فهو الفيصل بين النجاح والفشل، فمهما تم تدبيره من موارد مالية وإمكانات مادية دون أن يدعمها عناصر بشرية فاهمة وقادرة ومدربة وتتمتع بأخلاقيات المهنة وأدوات الرقابة الملائمة، فإن المجتمعات لن تنجح في التقدم والتنمية، حيث يعتمد النجاح في جميع الأحوال على العناصر البشرية والقوة العاملة التي ينبغي أن يتوافر فيها الأخلاقيات الحميدة مثل الأمانة والشرف والنزاهة والصدق والاستقامة وحب العمل والوطن وغيرها من الأخلاقيات الحميدة.

وينبغي بث الأخلاقيات الحميدة في نفوس الأطفال والشباب والكبار في المدارس والجامعات وأماكن العمل وفي الشوارع ومن خلال كافة وسائل الإعلام ودور العبادة ومؤسسات المجتمع المدني والتنظيمات الحكومية وغير الحكومية، فعلى سبيل المثال فإن انتشار ثقافة الصدق في المجتمعات سوف يساعد في التعرف على المشكلات على حقيقتها ووضع الحلول اللازمة بما

(١) د. صبحي منصور: أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة في ملتقى الاتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشئون الموظفين والمنعقد في الرباط، المملكة المغربية خلال الفترة ١٦-٢٠ يوليو ٢٠٠٧.

يساعد في تحقيق مصلحة الفرد والمجتمع، فالصدق منجي^(١).

وهناك واقعة تشير إلى ذلك تم وصفها في كتاب بعنوان "ماذا لو كذب الألمان" ويوضح الكتاب أنه حدث أثناء الحرب العالمية الثانية أن دمرت الحرب معظم الوثائق والمستندات في ألمانيا، وبعد الحرب بدأت ألمانيا في إعادة البناء وتسكين كل شخص في العمل أو الوظيفة التي كان يعمل بها قبل نشوب الحرب، ولما كانت الوثائق والمستندات قد دمرت، فإنه كان يتم سؤال كل شخص، ماذا كنت تعمل قبل الحرب؟ ويتم توجيهه نحو العمل الذي يذكر أنه كان يعمل به دون أدنى شك فيما يقوله، فقد كان الصدق هو الثقافة السائدة في المجتمع الألماني، واستطاعت ألمانيا أن تعيد البناء بشكل أبهر العالم وكتب أحد الألمان تعليقاً على ذلك كتاباً بعنوان "ماذا لو كذب الألمان؟".

بطبيعة الحال لو كان قد كذب الألمان، لما استطاعت ألمانيا أن تعيد البناء، حيث كان سيتم وقتها توجيه الأفراد إلى وظائف لم يشغلوها أو غير جديرين بها وبالتالي سيؤدي إلى نقص الكفاءة وعدم تحقيق الأهداف وبالتالي عدم إعادة البناء، وبالتالي فإن الصدق هو الذي ساهم في إعادة بناء ألمانيا.

واقعة أخرى وهي استقالة أول وزير للدفاع في اليابان وقد كان السبب هو أنها وجدت أثناء المناقشات والتحليلات التي تجرى في وزارة الدفاع وجود جنرال أكثر كفاءة وفعالية منها، لذلك استقالت لتفسح الطريق للكفاءة لتصل إلى القيادة التي هي جديرة بها.

وقد كان لنا في رسول الله صلى الله عليه وسلم قدوة حسنة في التحلي بمكارم الأخلاق في كل جوانب الحياة والعمل.

إننا نحتاج في بلادنا إلى تغيير ثقافي يركز على نشر ثقافة الالتزام

(١) أحمد صبيح: سلسلة ولد وبنيت للأطفال، ١٣٧ قصة في خمسة عشر كتاب، قصة الصدق منجي" مكتبة الأسرة، الهيئة العامة للكتاب، ٢٠٠٢.

و لصدق والأمانة والنزاهة والاستقامة^(١)، فلا تسمى الرشوة إكرامية ولا يسمى استغلال النفوذ بالخطأ الإداري ولا يسمى إهدار المال العام بالإهمال ولا نتصدى للفساد بكلمات مثل (معلش) أو لن يتم تكرار ذلك مستقبلاً، أو إنك لن تدفع من جيبيك أو نضع مبررات وأهمية، كذلك يجب أن تعمل الدولة على تشجيع الجهات الحكومية وغيرها على إنشاء صناديق خاصة للوقوف مع العاملين في الأوقات الصعبة وحالات الوفاة والأمراض المزمنة التي لا يتم تغطيتها من خلال التأمين الصحي وأن تمول هذه الصناديق من اشتراكات الأعضاء والتبرعات والمنح^(٢).

وينبغي إيجاد هذه الآلية وأن يشعر العامل أو الموظف بأنه ليس وحده في مواجهة الظروف الصعبة وتعمل كلية التجارة - جامعة عين شمس الآن على إنشاء صندوق "لست وحدك" في هذا المجال.

ووجود مثل هذه الآليات سوف يقلل من حالات الفساد المالي والإداري في الدولة وحتى لا يمد العامل أو الموظف يده لإهدار أو اختلاس المال العام. وهكذا يمثل السلوك الأخلاقي ركيزة أساسية لمكافحة الفساد المالي والإداري، ويتم ذلك من خلال ضمان الالتزام السلوكي الرشيد من خلال الالتزام بقواعد السلوك المهني الرشيد والتوازن في تحقيق مصالح كافة الأطراف المرتبطة بالمنظمة التي يعمل بها، والشفافية عند عرض المعلومات وتوصيلها بعناية لمستخدميها، وكذلك تدريب وتشجيع العاملين على تقديم

(١) حيث تنص المادة ١٠ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ أن الأسرة أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق والوطنية، وتحرص الدولة على تمسكها واستقرارها وترسيخ قيمها.

(٢) د. محمد شفيق: الجريمة والمجتمع، محاضرات في علم الاجتماع الجنائي، مكتبة معهد تدريب ضباط الشرطة، أكاديمية الشرطة، القاهرة، ١٩٨٥م؛ د. نبيل مدحت سالم: المسؤولية الاجتماعية في النظرية الوضعية للجريمة، دراسة تحليلية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٤.

الأفكار والمقترحات والابتكارات وحمايتها من أن تتسبب إلى آخرين في مواقع قيادية أعلى، ويضاف إلى ذلك ضرورة وجود توازن في الأجور والحوافز والبدلات ونظم الثواب والعقاب والترقية، وأهم آليات نشر ثقافة الأخلاقيات الحميدة في المجتمعات هي^(١):

١- مراعاة العدالة الاجتماعية من خلال :

- مراعاة الحد الأدنى للمعيشة والعمل على توفير حياة كريمة للعاملين.
- وضع حد أدنى وحد أقصى للدخل في الوحدات الحكومية المختلفة.
- وضع نظم للثواب والعقاب متوازنة وعادلة وفعالة.
- مراعاة تكافؤ الفرص في التعيين والترقية للأجدر والأكثر كفاءة.
- البعد عن الوساطة والمحسوبية.
- مراعاة ذوي الإعاقة ومنحهم فرص العمل والترقي بنسب معينة.
- 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.
- العمل بروح الفريق والتعاون بين الأفراد والمنظمات بما فيه خير وصالح الوطن.

٢- دور الإعلام في نشر الحقائق والمعلومات، والشفافية في عرض أهمية نشر ثقافة الأخلاق الحميدة في المجتمع.

٣- دور الفن في إبراز السلوك القويم وتقبيح السلوك المعوج من خلال المسلسلات والأفلام وغيرها.

٤- دور الأجهزة الرقابية في ملاحقة الفساد المالي والإداري ومتابعة تطوره.

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

(١) د. فتنة فتحي: دور المجتمع في مكافحة الفساد، مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٢ إبريل ٢٠١٣.

٦- دور أجهزة المخابرات والشرطة في كشف حالات الفساد المالي والإداري الخطيرة.

٧- دور وحدة غسل الأموال في البنك المركزي المصري في كشف محاولات تبييض الأموال القذرة^(١).

٨- دور الجامعات في تدريس مواد الرقابة المالية والمراجعة والرقابة على المال وتعريف الطلاب بأحدث الأساليب والمعايير لاكتشاف حالات الأخطاء والغش والمخالفات وتدريب العاملين بالجهات الرقابية على ذلك.

٩- يبقى الدور الأكبر للأزهر والكنيسة في بث روح التعاون والمحبة.

المكون الثالث : نظام رقابة ومتابعة فعال :

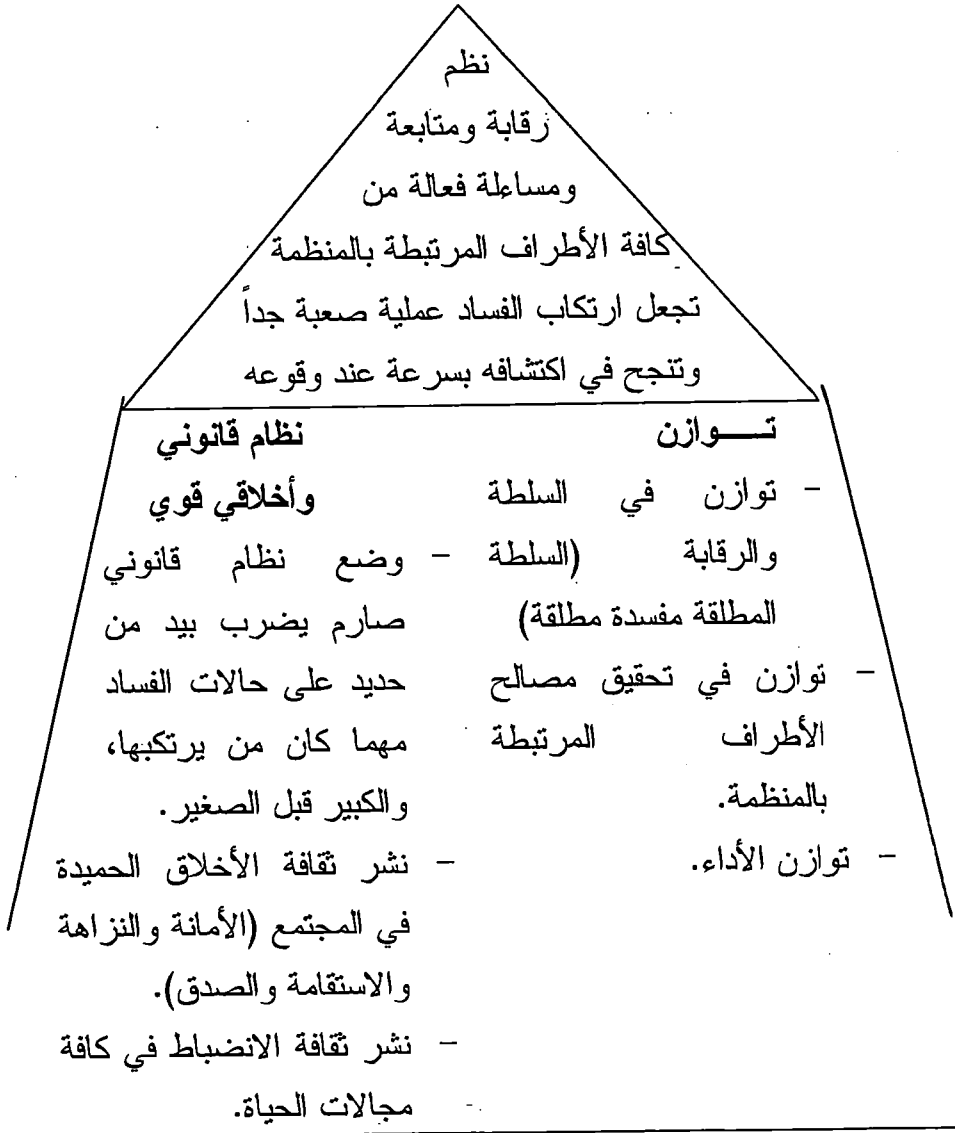
تتنوع أنواع الرقابة إلى :

١- رقابة مالية بشقيها المحاسبي واتفاقها مع اللوائح المالية المعتمدة.

٢- رقابة إدارية من خلال الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطط وتفعيل أساليب ونظم الثواب والعقاب.

٣- رقابة قانونية لمتابعة ما تم بشأن المخالفات المالية والإدارية.

(١) د. محمود شريف بسيوني: غسل الأموال الاستجابات الدولية وجهود مكافحة الإقليمية والوطنية، دار الشروق، ٢٠٠٤، ص ٨٧؛ د. حمدي عبدالعظيم: غسل الأموال في مصر والعالم، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٧٧م؛ د. شريف سيد كامل: مكافحة جرائم غسل الأموال في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م.



(١) د. طارق عبدالعال حماد: آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، جامعة عين شمس، القاهرة، إبريل ٢٠١٣م، مرجع سابق.

وتزید قدرة المجتمعات على مكافحة الفساد عندما تتوافر عدة عوامل أساسية أهمها :

- ١- وجود ديمقراطية حقيقية وأحزاب قوية والتعددية السياسية والمعارضة الحقيقية.
- ٢- وجود حرية صحافة ورقابة شعبية فعالة.
- ٣- سيادة القانون وسلطة قضائية قوية غير خاضعة لضغوط.
- ٤- حرية الرأي واستقلاليته من خلال وسائل الإعلام المختلفة.
- ٥- شيوع المشاركة السياسية والحزبية بين أفراد المجتمع.
- ٦- وجود بيئة تتسم بالشفافية.
- ٧- وجود تفعيل رادع قوى للفساد يقع على الكبير والصغير.
- ٨- استقلالية القضاء والجامعات والصحافة.
- ٩- إيمان القيادات العليا بضرورة كشف الفساد ومكافحته بكافة السبل.
- ١٠- وجود وسائل اتصال فعالة بين مكتشفي الفساد والقادرين على مكافحته وإنزال العقاب بمرتكبيه.
- ١١- حماية مكتشفي الفساد من انتقام مرتكبيه.
- ١٢- عدم التستر على مرتكبي الفساد^(١).

(١) إسماعيل الشطي: الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤.

المبحث الثالث

مكافحة الفساد في دول المقارنة ((فرنسا وأمريكا))

ودور الحوكمة في مكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم :

يحتفل العالم بأسره في التاسع من ديسمبر من كل عام باليوم العالمي لمكافحة الفساد، حيث يواكب هذا اليوم تاريخ التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣، والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠٥، وهكذا تحولت هذه القضية من هاجس وطني داخلي إلى قضية عالمية ودولية ومجتمعية ذات أبعاد متعددة سياسية وثقافية وأخلاقية وقانونية^(١).

فالبعد القانوني في جرائم الفساد يعد من أخطر الأبعاد التي ترتبط بتلك الظاهرة، إذ عادة ما ينظر إلى القانون باعتباره العامل والأداة المساعدة على كشف الفساد وتجريمه، دون الاهتمام بأن القانون نفسه يمكن أن يسهل ارتكاب جريمة الفساد، بل إن غيابه في الكثير من الأحيان قد يتسبب في إهدار حق المجني عليه، بل قد يؤدي بحياته في أحيان كثيرة^(٢).

وسوف نتناول هذا المبحث في مطلبين :

المطلب الأول : مكافحة الفساد في فرنسا وأمريكا.

المطلب الثاني : دور الحوكمة في مكافحة الفساد.

(١) عبدالفتاح الجبالي ، هناء عبيد: دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز

الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠، ص٧.

(٢) غادة علي موسى: حكم القانون ومكافحة الفساد، مؤتمر حكم القانون والتنمية، القاهرة،

٢-٣ مايو ٢٠١١.

المطلب الأول

مكافحة الفساد في فرنسا وأمريكا

ودور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد

أولاً : دولة فرنسا : توجد عدة جهات لمحاربة الفساد هي :

١- الوحدة المركزية لمحاربة الرشوة والفساد.

Service Central de Prévention de la Corruption.

٢- اللجنة الوزارية للتفتيش على العقود العامة ومنح امتيازات إدارة المرافق العامة.

MIEM: mission interministérielle d'enquete sur les marchés et les conventions de délégation de service publique.

٣- وحدة متابعة المعلومات والإجراءات ضد الشبكات المالية غير المشروعة.

TRACFIN: traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins.

٤- لجان أخلاقيات وآداب المهنة (وتضارب المصالح).

Les commissions de décontologie.

ثانياً : الولايات المتحدة الأمريكية :

تعد الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل دول العالم في مكافحة الفساد والرشوة حيث اتخذت إجراءات فعالة للقضاء على الفساد وآثاره السلبية. وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من دول العالم المتقدمة في مكافحة انفساد، فوفقاً لمؤشر CPI^(١) فإن درجة الولايات المتحدة هي ٧,٦ مما يدل على نجاح سياستها في التصدي للفساد الإداري والحد منه، ويرجع نجاح الولايات المتحدة

(١) مؤشر مدركات الفساد CPI Corruption Perceptions Index وهو من أهم

المؤشرات التي تصدر عن منظمة الشفافية الدولية Organization Transparency

International والتي تأسست عام ١٩٩٣، كإحدى المنظمات غير الحكومية التي

اكتسبت شهرة في عمل استطلاعات الفساد، وتضم حالياً فروعاً في تسعين دولة،

وأمانتها العامة في برلين في ألمانيا، انظر www.transpareteny.org

إلى تبنيها عدة مبادرات، شرعت في تنفيذها بدءاً من منتصف التسعينات.
مبادرات الولايات المتحدة لمكافحة الفساد :

- Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) : هي مبادرة تبنتها الولايات المتحدة وتطبقها في معاملاتها الاقتصادية مع باقي دول العالم، وبموجب هذه المبادرة يتم محاكمة أي شركة أمريكية تقوم بدفع رشوة لحكومة أية دولة أخرى تتعامل معها.
- في عام ١٩٩٦ شاركت الولايات المتحدة في مؤتمر Inter-American Convention Against Corruption لتجريم الرشاوى الدولية التي تدفع للمسؤولين الحكوميين خلال تنفيذ المعاملات التجارية الدولية.
- في ديسمبر ١٩٩٧ وقعت الولايات المتحدة مع ٣٤ دولة أخرى معاهدة مؤتمر OECD لمكافحة الرشوة في نطاق التجارة الدولية في الهيئات الحكومية، وقد جرم المؤتمر كل أشكال الرشاوى المدفوعة للمسؤولين الحكوميين، كما ألزم المؤتمر الدول الأعضاء باتخاذ خطوات جادة نحو محاكمة أي شركة وطنية تقوم بتقديم رشاوى للمسؤولين في حكومات الدول الأخرى.
- تعمل الولايات المتحدة أيضاً مع كلاً من: البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، لتشجيع المبادرات الهادفة لمكافحة الفساد.
- حددت الولايات المتحدة الأمريكية ثمان محاور لمكافحة الفساد وهي^(١):
 - ١- الإصلاح الاقتصادي.
 - ٢- تحقيق الشفافية.
 - ٣- رفع كفاءة الجهاز الإداري والهيئات الحكومية.

(١) جون د. سوليفان: أدوات سياسية لمكافحة الفساد، خبرات عالمية، العدد ١٣، واشنطن، غرفة التجارة الأمريكية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، د.ت.

- ٤- الإصلاح المالي بهدف خلق هيئات مراقبة مالية لها سلطات مناسبة.
- ٥- استقلال القضاء.
- ٦- وضع قانون خاص للتعاملات التجارية الدولية بما يضمن حق كل طرف فيه.
- ٧- رفع مستوى وعي وثقافة الشعب.
- ٨- تجديد ومراجعة القوانين القائمة بما يضمن وجود جهاز فعال لمراقبة ممارسات الفساد داخل حدود الدولة.

دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد :

ما هي المنظمات الدولية، وأهدافها ودورها في مكافحة الفساد ؟

١- هيئة الأمم المتحدة.

٢- منظمة الشفافية الدولية.

٣- البنك الدولي.

٤- صندوق النقد الدولي.

أولاً : هيئة الأمم المتحدة^(١):

أصدرت الأمم المتحدة اتفاقية لمكافحة الفساد الإداري، فقد اعتمد الأمين العام للأمم المتحدة أمام الجمعية العامة (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإداري) يوم ٣١ أكتوبر سنة ٢٠٠٣. وتحتوي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ على عدد (٧١) مادة قانونية موزعة على ثمانية فصول رئيسية، وقد انضمت إليها كثير من دول العالم.

أهداف الاتفاقية :

- ١- ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بكل صورته بكفاءة عالية.

(١) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مركز العقد الاجتماعي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص ٢٦.

٢- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة في مجال منع ومكافحة الفساد.

٣- تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للممتلكات والشئون العامة
ثانياً : منظمة الشفافية الدولية :

فقد أنشأت عام ١٩٩٣ في مدينة برلين بألمانيا لمساعدة الدول والأفراد الراغبين في تحقيق الشفافية والنزاهة وهي منظمة غير حكومية وهدفها الأساسي مكافحة الفساد على المستوى المحلي والدولي ويتكون هيكلها من ١٣ عضواً من دول مختلفة.

دور منظمة الشفافية الدولية^(١):

١- العمل من أجل نشر الديمقراطية.

٢- ترسيخ القيم الأخلاقية.

٣- تطوير أساليب العمل.

٤- تبسيط الإجراءات داخل الحكومة.

أهداف عامة لمنظمة الشفافية الدولية^(٢):

١- بناء تحالفات محلية وإقليمية وعالمية تضم الحكومات والمجتمع

المدني والقطاع الخاص لمحاربة الفساد الداخلي والخارجي.

٢- تنظيم ودعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق النزاهة والشفافية.

٣- المساعدة في تصميم وتنفيذ نظم النزاهة الفعالة.

٤- تفعيل دور الاتحاد الدولي لتحسين وتقوية نظم النزاهة المحلية

والدولية لمحاربة الفساد.

٥- سن التشريعات ووضع البرامج المختلفة لمكافحة الفساد.

٦- اعتماد الشفافية في العمليات الحكومية.

(1) <http://www.transparency.org>.

(٢) منظمة الشفافية الدولية هي منظمة مجتمع مدني بارزة في مجال مكافحة الفساد ومقرها مدينة برلين - ألمانيا.

ثالثاً : البنك الدولي^(١):

إستراتيجية البنك الدولي لمكافحة الفساد تتضمن أربع محاور رئيسية وهي:

- منع كافة أشكال الاحتيال والفساد في المشروعات الممولة من قبل البنك.

- تقديم العون للدول النامية التي تعتزم مكافحة الفساد.
- اعتبار مكافحة الفساد شرطاً أساسياً لتقديم خدمات البنك الدولي.
- تقديم العون والدعم للجهود الدولية لمحاربة الفساد.

برنامج البنك الدولي لمساعدة الدول النامية في محاربة الفساد الإداري يعتبر البنك الدولي هو أكبر المؤسسات المالية المعنية بتنمية الدول النامية، وفي عام ١٩٩٧ أعلن البنك برنامجاً شاملاً لمساعدة الدول في مواجهة الفساد.

هدف البرنامج :

فهو برنامج لمكافحة الفساد الإداري والقضاء على البيروقراطية ووضع آلية لذلك بأن ألزم كل دولة ضرورة إنشاء جهاز لمكافحة الفساد يملك الصلاحيات والإمكانات الكافية يتبع رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء.

رابعاً : صندوق النقد الدولي^(٢):

يقوم صندوق النقد الدولي بالترويج لحسن التنظيم والإدارة في البلدان الأعضاء، يدعم إصلاحات السياسات الاقتصادية والإصلاحات الهيكلية التي تحد من مجال نهب الأموال والحرص على الشفافية في معاملات الحكومة والقطاع العام.

كما يفرض مجموعة من الضوابط المتعلقة بتقديم القروض.

(1) www.worldbank.org.

(٢) راجع: دافيد دريسكول: ما هو صندوق النقد الدولي ؟ الجامعة الأمريكية بالقاهرة، ترجمة محمد حسن يوسف ١٩٧٧.

* تم إنشاء صندوق النقد الدولي بموجب معاهدة "بريتون وودز" ١٩٤٤ لضبط ورقابة النظام المالي العالمي.

وحدد صندوق النقد الدولي حالات الفساد والممارسات المرتبطة بتحويل الأموال العامة إلى غير وجهتها المحددة، وتورط الموظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية وإساءة استخدام احتياطي العملة الصعبة من قبل هؤلاء الموظفين واستغلال السلطة من قبل المشرفين عليها.

المطلب الثاني

دور الحوكمة في تعزيز الرقابة على الأموال العامة ومكافحة الفساد

تمهيد :

يكتسب مفهوم الحوكمة أو الحكم الصالح دلالة خاصة بالنسبة لجميع الدول، وبخاصة الدول النامية فمتطلبات التنمية في مختلف المجالات تقتضي تضافر الجهود والمشاركة الحقيقية الفاعلة بين الحكومة والمجتمع المدني بمؤسساته المختلفة وكذلك القطاع الخاص، لذلك فإن توافر متطلبات ومعايير الحوكمة الجيدة لاسيما الشفافية والمساءلة يسهم على نحو مباشر في إحداث الطفرة التنموية المأمولة في أي دولة.

ويؤدي التطبيق الناجح للحوكمة إلى الفصل الواضح والصريح بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وبين المال العام والمال الخاص ويبتعد عن استخدام الموارد العامة لمصلحة خاصة، فالحكم الصالح هو الحكم الذي تقوم به كوائر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وبرضاء المواطنين وعبر مشاركتهم ودعمهم^(١).

وسوف نتناول الدراسة في هذا المطلب النقاط الآتية :

أولاً : مفهوم الحوكمة.

ثانياً : أهمية الحوكمة.

(١) د. محمد علي سعد: دور الحوكمة في مكافحة الفساد وتعزيز الرقابة على الأموال العامة، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، كلية التجارة، جامعة عين شمس، ٢٠ أبريل ٢٠١٣.

ثالثاً : مكونات الحوكمة.

رابعاً : دور الشفافية في حماية الأموال العامة.

خامساً : دور المساءلة في حماية الأموال العامة.

سادساً : الحوكمة الإلكترونية.

أولاً : مفهوم الحوكمة :

يعتبر مفهوم الحوكمة "Governance" من المفاهيم التي أثارت خلافاً حول ترجمتها إلى العربية على نحو دقيق، وذلك على الرغم من الاتفاق على أهمية المفهوم وضرورة طرحه وتداوله، فقد تم طرح هذا المفهوم تحت مسميات مختلفة منها الحكم الرشيد، والحاكمية، والحكمانية، وإدارة شؤون الدولة والمجتمع والحوكمة، ويرجع الفرق بين هذه المسميات إلى وجهة نظر كل باحث من حيث البعد الذي يتناول فيه مضمون الحوكمة.

ويمكن القول أن مفهوم الحوكمة أخذ بعدين متوازيين أولهما الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم، أما البعد الثاني فيؤكد على الجانب السياسي للمفهوم حيث يشمل بجانب الاهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية، التركيز على منظومة القيم الديمقراطية بما تحتويه من مفاهيم الشفافية وحقوق الإنسان والمجتمع المدني^(١).

وبالتالي فإن المحك الأساسي لنجاح الحوكمة يكون من خلال مؤشرات عملية وإجرائية محددة تهدف في النهاية إلى تعزيز البناء التشريعي للدولة أي عملية صنع السياسة التشريعية، فكلما كانت صناعة التشريع تشاركية، وتتحدى بالشفافية، وتتيح للقانون مقومات التطبيق السليم كلما كانت داعمة لمنظومة الحوكمة.

(١) سلوى شعراوي جمعة: مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكاليات نظرية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص ٠٠١، ص ٣.

وقد عرف البنك الدولي الحوكمة بأنها "الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية"^(١).

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) فقد حشد عدد من الخبراء الدوليين لمناقشة مضامين الحوكمة على مدار فترات متتالية وخلصوا إلى تعريف الحوكمة على أنها "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون المجتمع على كافة مستوياته"، وفي تطور آخر عُرِفَت الحوكمة بأنها "التقاليد، والمؤسسات والعمليات التي تقرر كيفية ممارسة السلطة، وكيفية سماع صوت المواطنين، وكيفية صنع القرارات في قضايا ذات اهتمام عام"^(٢).

كما أشارت لجنة "adbury" في تقريرها إلى الحوكمة المؤسسة بكونها "تمثل نظاماً كلياً يشمل الجوانب المالية وغير المالية وبواسطة هذا النظام توجه وتراقب المؤسسة بأكملها"^(٣).

ثانياً : أهمية الحوكمة :

تستدعي الحوكمة فكرة الدولة القوية القادرة على توفير الإطار التشريعي والتنظيمي والإداري للعملية التنموية، حيث تمكن الحوكمة الدولة من التغلغل في بنية المجتمع من خلال تنظيم علاقات البشر، والتفاعلات المجتمعية، والمعاملات الاقتصادية، والعمليات السياسية عن طريق الاحتكام للقانون.

(1) The World Bank, Governance and Development. The World Bank Publications, Washington, D.C. 1992, P. 1.

(2) United Nations: Development Programms (UNDP), Governance for Sustainable Human Development, (AUNDP) Policy Document, New York, 1997, p. 3.

(3) United Kingdom Shareholders, Association the Financial Aspects of Corporate Governance, Cadbury Report, UK, 2002, p. 14.

وتحقق الحوكمة العديد من المميزات نوجزها فيما يلي :

- شرعية السلطة، أي أن تكون السلطة مشروعة من حيث الإطار التشريعي والمؤسسي والقرارات المحددة من حيث المعايير المرعية في المؤسسة والعمليات والإجراءات بحيث تكون مقبولة لدى العامة^(١).
- إيجاد درجة عالية من الثقة والاحترام بين الأطراف المكونة لمنظومة الحوكمة (الحكومة - القطاع الخاص - المجتمع المدني).
- تحقيق المسؤولية الاجتماعية للدولة عن طريق مجموعة من السياسات التي تهدف إلى خدمة المجتمع.
- المشاركة في اتخاذ القرار بين جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع مما يمثل دعماً للديمقراطية.
- تعزيز المساءلة العامة في الدولة الأمر الذي يدعم الثقة في الحكومة.
- سيادة القانون في المجتمع وبخاصة فيما يتعلق بحقوق الإنسان، الأمر الذي يضمن تحقيق مستوى عالي من الأمن والسلامة المجتمعية.
- تحقيق العدالة والمساواة بين جميع المواطنين دون تمييز والعمل على تحسين دخولهم وبالتالي تحسين المستوى المعيشي الخاص بهم.
- الاستغلال الأمثل للموارد والطاقات المتاحة بما يساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية المستدامة وتحقيق الغايات الاجتماعية.
- توفر الحوكمة فرصة لجميع أفراد الشعب بصفتهم مواطنين ومستفيدين من خدمات الحكومة، للتعبير عن خياراتهم والمشاركة في الحوار ووضع الحكومات تحت المسؤولية للعمل لصالحهم^(٢).

(1) United Nations Development Programme (UNDP), op. cit., pp. 18-20.

(٢) عيد فالج العدوانى: الحوكمة ودورها في تحسين الأداء المؤسسي للجهاز الإداري ومتطلبات التطبيق في دولة الكويت، مجلة النهضة ، المجلد العاشر، العدد الرابع، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٩، ص ص ٨٥-٨٦.

• تدعيم الشفافية وحرية تداول المعلومات الأمر الذي يعزز الرقابة على كافة الأنشطة في الدولة على النحو الذي يساهم في مكافحة الفساد والأنشطة غير المشروعة التي تستنزف موارد الدولة.

إن أهمية الحوكمة لا تقتصر فقط على أنها آلية لتحقيق التنمية المستدامة وإنما لأنها مدخل هام من مداخل تقييم الأداء سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المؤسسات التابعة لها مثل الوزارات أو مؤسسات المجتمع المدني أو مؤسسات القطاع الخاص حيث تستخدم الحوكمة من قبل العديد من المؤسسات الدولية كوسيلة لقياس الأداء والحكم على ممارسة السلطة السياسية في إدارة شئون المجتمع باتجاه تطويري تنموي⁽¹⁾.

ثالثاً : مكونات الحوكمة :

تتضمن الحوكمة ثلاث ميادين رئيسية هي :

- الحكومة.
- القطاع الخاص.
- المجتمع المدني.

فالحكومة تهيئ البيئة السياسية والقانونية الصالحة، بينما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع، أما المجتمع المدني فيهيئ للتفاعل السياسي والاجتماعي بتوجيه الجماعات للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية⁽²⁾. أي أن الهدف الإستراتيجي للحوكمة يتمثل في تعزيز التفاعل البناء بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لخلق بيئة جيدة في المجتمع، فالحوكمة هي عقداً اجتماعياً جديداً يقوم على شراكة ثلاثية بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص

(1) United Nations Development Programme (UNDP), op. cit., pp. 41-45.

(2) Victire Langohr, Too Much Civil Society, Too Little Politics: Egypt and Liberalizing Arab Regimes, Vol. 36, No. 2, January 2004, pp. 193-201.

بهدف تعبئة أفضل لقدرات المجتمع وإدارة أكثر رشادة لشئون الحكم^(١).

وقد أشارت العديد من الدراسات إلى المعايير الأساسية للحوكمة، ومن أكثر هذه الدراسات شمولاً تلك التي صدرت عن برنامج الإنمائي حيث تضمن تسعة معايير نوضحها فيما يلي^(٢):

١- المشاركة :

تعني المشاركة أن يسمح لكافة فئات المجتمع بما فيها الفئات المهمشة بالمشاركة الفاعلة في كل مناحي الحياة بحيث تتحول تلك الفئات من مجرد مشاهدين إلى مشاركين يصنعون واقعهم بأنفسهم، والمشاركة على هذا النحو تتطلب أن يكون لها إطاراً محدداً وواضحاً وتنظيماً خاصاً بممارساتها، وهذا يتطلب أن تتوافر الحرية لمنظمات المجتمع المدني للمشاركة الفعالة في أمور الدولة والمجتمع.

٢- حكم القانون :

تتطلب الحوكمة أن تكون الأطر القانونية غير متحيزة لفئة في المجتمع، كما أنها تتطلب أيضاً أن تساهم الأطر القانونية في حماية حقوق الإنسان وغير جائزة على حقوق الأقليات، ويعني ذلك أن سيادة القانون تقتضي توافر عنصرين هما حيادية القوانين، والتزام المواطنين أو إلزامهم بها، فكلما كانت القوانين حيادية تشريعاً وواقعاً وكلما كان التقيد بحكم القانون وارتضاؤه منهجاً حياتياً سادت دولة العدل والقانون^(٣).

٣- الشفافية :

تعني الإفصاح الدائم عن المعلومات المتعلقة بما يفترض أن تقوم به المؤسسات الحكومية، وتتطلب الشفافية وجود أسلوب وآليات واضحة ومعلنة

(1) Jan Kociman, Modera Governance, New Governance Society Interactions, London, 1993, pp. 1-2.

(٢) راجع في مؤشر الحوكمة والفساد www.transparency.org

(٣) منتدى البدائل العربي للدراسات، الشفافية والمرحلة الانتقالية في مصر، ص ٢٧.

وفعالة للحصول على المعلومات التي تتعلق بحقوق المواطنين، وكذلك شروط الحصول على الخدمات التي تقدم للمواطنين وطرق الاستفادة منها^(١)، فالشفافية تهدف في المقام الأول إلى أن تكون عملية صنع واتخاذ القرار وتنفيذه باتباع الأسس القانونية والضوابط الحاكمة المعانة.

٤ - الاستجابة :

تعني أن تستجيب مؤسسات الدولة لرغبات وتطلعات كافة فئات المجتمع، وأن تحاول تحقيقها في إطار زمني مناسب^(٢)، مما يعني أن توجه كل مؤسسات الدولة عملياتها وأنشطتها إلى خدمة كافة فئات المجتمع بما فيها الفئات المهمشة.

٥ - التوافق :

توائم الحوكمة بين مصالح الفئات المختلفة والمتضاربة في المجتمع للوصول إلى توافق واسع الآراء بشأن ما يحقق مصلحة المجموع كأفضل ما يكون، وبشأن السياسات والإجراءات كلما كان ذلك ممكناً، وهذا يعني أن الحوكمة تجهز أي فكر يعطي أولوية لفئة معينة في المجتمع سواء كانت هذه الفئة الصفوة أو الطبقة العاملة.

٦ - المساواة :

تهدف المساواة إلى إعطاء جميع أفراد المجتمع الحق في الحصول على الفرص المتساوية في الارتقاء الاجتماعي من أجل تحسين أوضاعهم وصيانة مستواهم المعيشي.

٧ - الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد :

وتعني قيام المؤسسات الحكومية بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة حتى تحقق في النهاية الإشباع الأمثل لحاجات المجتمع وتطلعاته، وهذا الإطار

(١) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ورشة عمل عن تقييم الأداء المؤسسي والخطط الإستراتيجية، ١٢-١٨ أبريل ٢٠٠٩، اسطنبول، ص ٤٥.

(٢) المرجع السابق، ص ٤٧.

يتضمن أيضاً استخدام الموارد الطبيعية بأسلوب يضمن استدامة النمو ويحمي البيئة الطبيعية.

٨- المساءلة :

تعني المساءلة الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصالح حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم، وقبول بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش^(١).

والمساءلة لا تقتصر على المؤسسات العامة فقط بل تمتد لتشمل القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والتي يجب أن تكون مسؤولة أمام كافة الأطراف المشاركة في المجتمع، ولا تكون المشاركة ممكنة إلا إذا توافرت الشفافية.

٩- الرؤية الإستراتيجية :

تتحقق الرؤية الإستراتيجية بامتلاك الفاعلين الرئيسيين للحكومة في المجتمع (الحكومة - القطاع الخاص - المجتمع المدني) وكذلك الجمهور العام منظوراً عريضاً فيما يتعلق بالحكومة والتنمية البشرية المستدامة مع الإلمام بما هو مطلوب لتحقيق ذلك، كما ينبغي أن يكون هناك فهم كامل من جانب تلك الأطراف للأبعاد التاريخية والثقافية والاجتماعية التي يتشكل من خلالها ذلك المنظور.

وسوف يتم التركيز هنا على عنصرين لهما أهميتها الخاصة لنجاح منظومة الرقابة على الأموال العامة وهما الشفافية والمساءلة^(٢).

(1) United Nations Development Programme (UNDP), op. cit., pp. 41-45.

(٢) د. عيد فالح العدواني: الحوكمة ودورها في تحسين الأداء المؤسسي للجهاز الإداري ومتطلبات التطبيق في دولة الكويت، مجلة النهضة، المجلد العاشر، العدد الرابع، كلية الاقتصاد، مجلة النهضة، المجلد العاشر، العدد الرابع، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٩.

رابعاً : دور الشفافية في حماية الأموال العامة ومكافحة الفساد :

تشكل الشفافية عاملاً أساسياً وعنصراً هاماً في أي برنامج يعمل على محاربة الفساد لما تحمله في طياتها من أسس ومبادئ تحد من الصلاحيات والسلطات المطلقة التي قد تستخدم بصورة سيئة في عملية اتخاذ القرارات، ويحتاج بناء الدولة العصرية إلى دعم الشفافية لما لها من أهمية كبرى في تحقيق العدل والمساواة بين أبناء الوطن الواحد مما يساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية المستدامة، فالقد أضحت الشفافية مسألة حيوية وهامة لكافة المجتمعات، فعندما تكون القواعد المتبعة في إدارة شئون الدولة واضحة وظاهرة للجميع فإن ذلك يساعد المواطنين جميعاً على متابعة الطرق المعتمدة لتدبير شئون الدولة، فالشفافية تتمحور حول حق المواطن في المعرفة وتستلزم نشر المعلومات حول ما يفترض أن تقوم به الحكومة والمؤسسات التابعة لها، وكذلك توزيع المسؤوليات على المستويات المختلفة، بالإضافة إلى تحديد العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وتعزيز التعاون فيما بينهم.

تعريف الشفافية :

من الناحية اللغوية تعرف الشفافية بأنها حرية تدفق المعلومات في معرفة وأوسع مفاهيمها، ومن الناحية السياسية تعني الشفافية منظومة من الإجراءات التي تمكن الناس من ملاحظة تصرفات السياسيين، أما محاسبياً فتشير إلى تلك الكشوف التي تستعمل وتستخرج المعلومات المطلوبة منها بسهولة.

وقد عرف الصاوي الشفافية بأنها "توفير المعلومات والعمل بطريقة متفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء"^(١).

(١) علي الصاوي: ماهية المساءلة والشفافية ودورها في تعزيز التنمية الإنسانية، المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مسقط، ٢١-٢٢ مارس ٢٠٠٩، ص ٥.

ويؤكد مخيمر أن الشفافية هي "حق كل مواطن في الوصول إلى المعلومات ومعرفة آليات اتخاذ القرار المؤسسي، وحق الشفافية مطلب ضروري لوضع معايير أخلاقية وميثاق عمل مؤسسي لما تؤدي إليه من الثقة، وكذا المساعدة على اكتشاف الفساد"^(١).

كما عرف أفندي الشفافية بأنها "التأكيد على مصداقية منظمة ما أمام الرأي العام والحكومة والقطاع الخاص والمنظمات الدولية، ويتحقق ذلك من خلال الصدق والإعلان عن النشاط وأهدافه ومصادر تمويله وفتح أبواب هذه المنظمة أمام الجميع"^(٢).

ويتضح مما سبق أن الشفافية تعني الحد من السياسات والإجراءات غير المعلنة أو السرية أو التي تتسم بالغموض في إدارة شئون الدولة، فالشفافية عكس السرية التي تعني إخفاء الأعمال عمداً بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال، وبتطبيق ذلك على جميع أعمال المؤسسات العامة، وكذلك ينطبق على المؤسسات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني نظراً لتأثير أعمالها على المصلحة العامة.

أهمية الشفافية :

تحظى الشفافية بأهمية كبيرة في الوقت الحالي، فالشفافية تعمل على إزالة الغموض والضبابية التي تحيط بالكثير من الأعمال والتصرفات، وتساهم في القضاء على الفساد وغموض التشريعات، حيث إن غياب الشفافية يؤدي إلى غموض التشريعات وبالتالي السماح للمسؤولين بحرية تفسيرها حسب ما يتفق مع مصالحهم الخاصة، ومن هنا تأتي أهمية توافر الشفافية لإزالة غموض التشريعات وما يترتب على ذلك من إساءة استخدام السلطة لتحقيق

(١) عبدالعزيز جميل مخيمر وآخرون: قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٠٥.

(٢) عطية حسين أفندي: اتجاهات جديدة في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠١م، ص ١٧١.

مصلحة شخصية على حساب المصلحة العامة.

لذلك يتطلب الأمر الإسراع بإصدار قانون جديد لتداول المعلومات في جمهورية مصر العربية يتيح الفرصة الحصول على البيانات والمعلومات الدقيقة ويخلق التزام قانوني لدى المؤسسات العامة للإفصاح عن المعلومات^(١). الشفافية والرقابة على المال العام في مصر :

أوضحت الشفافية مسألة حيوية للتنمية والديمقراطية، فهي تتمحور حول حق المواطنين في المعرفة وتستلزم نشر المعلومات حول ما يفترض بموظفي الحكومة ومؤسساتها أن يفعلوا، وماذا يفعلون بالضبط وكذا تحديد المسئوليات المختلفة، وتعتبر الشفافية عنصر هام من عناصر الديمقراطية الفعالة نظراً لما تحمله ممن مساواة في الحصول على المعلومات وخلق فرص متساوية للمواطنين.

ولا حاجة للقول أن الجهاز الإداري للدولة في غالبية الدول النامية مازال يضع القيود لتداول المعلومات العامة على سبيل المثال المتعلقة بإدارة السياسة المالية والنقدية للدولة، والميزانيات والبيانات المالية، بل قد يمنع تداول الخطط المتعلقة بإنشاء المرافق العامة وتكلفتها^(٢).

وقد أشار البنك الدولي إلى أن دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشكو من مستوى شفافية يشوبه الضعف والتردي وخير دليل على ذلك ندرة البيانات والمعلومات الإحصائية المتوافرة حول نوعية إدارة الحكم في المنطقة، حيث أن معظم هذه الدول لا تضمن حق مواطنيها بالإطلاع على البيانات الحكومية، وبعض الدول تعتمد حجب هذا الحق، ففي مصر مثلاً فإن الميزانية الحكومية المفصلة لا تنشر كاملة، كما أن مناقشتها لا تتم خارج

(١) د. صديق محمد عفيفي: قضايا خاصة في الإدارة المجتمعية، الشفافية - المساءلة -

الشراسة، ندوة منظومة الإدارة المجتمعية وإدامة التنمية، القاهرة - يوليو ٢٠٠٣.

(٢) محمد ماهر الصواف: الإدارة المحلية في مصر: الواجبات والتنظيم، دار أبو المجد

للطباعة، ٢٠١١م، ص ٥٩

ويمكن القول أنه مازال هناك اعتقاد سائد بين العاملين بإدارات الدولة المختلفة بأنهم ممنوعين من تقديم أية بيانات أو معلومات تتعلق بنشاطهم، وأن هذه المعلومات يغلب عليها السرية ولا يجوز تداولها^(٢). ويعتبر المبدأ التقليدي لسرية أنظمة وأعمال الإدارة العامة من الموروثات والأصول العامة في جمهورية مصر العربية، وعلى أساس هذا المبدأ يحجب الجانب الأكبر من المعلومات عن الشئون العامة، وتحجب كثير من الحقائق عن الشعب وعن المعنيين بأنشطة وأعمال الإدارة، وينشأ عن ذلك بالفعل بيئة خصبة لممارسة الكثير من الأنشطة والأعمال التي تتسم بالفساد.

وتعاني جمهورية مصر العربية مشكلة عدم الشفافية في المعلومات حيث أن الأصل في معظم القوانين المصرية هو الحظر والسرية وليس الشفافية بل أن هناك العديد من القوانين التي تقف حجرة عثرة دون ذلك ولا يقتصر الأمر على قانون سرية الحسابات المصرفية ولكنه يمتد إلى العديد من القوانين مثل قانون العاملين المدنيين بالدولة وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات ونوجز ذلك فيما يلي:

قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م:

تنص الفقرة ٧ من المادة رقم ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه يحظر على العامل "أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرح له بذلك كتابة من الرئيس المختص"^(٣).

(١) البنك الدولي، الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، واشنطن، ٢٠٠٣م، ص ٥.

(٢) محمد ماهر الصواف: الإدارة المحلية في مصر، الواجبات والتنظيم، مرجع سابق، ٢٠١١م، ص ٥٩.

(٣) فقرة ٧ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

كما تنص الفقرة ٨ من المادة رقم ٧٧ من ذات القانون بأن يحظر على العامل "أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة"^(١).

لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م:

تنص الفقرة ٣ من المادة رقم ٥٤ من لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م بأنه على العضو "ألا يفشي أموراً علمها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك ويظل هذا الالتزام قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة"^(٢).

كما تنص الفقرة ٤ من المادة رقم ٥٤ من ذات اللائحة بأنه على العضو "أن يراعي السرية التامة في أعمال وظيفته"^(٣).

وفضلاً عن ما تقدم فقد جاءت مصر في المرتبة ٤٣ من بين ٩٤ دولة على مؤشر شفافية الموازنة لعام ٢٠١٠ والذي يعده مركز أولويات الميزانية بالولايات المتحدة وتضمن ذات التقرير أن مصر توفر معلومات أقل من المطلوب لتكوين فهم واضح للموازنة ومراجعة التنفيذيين^(٤)، مما يدل على ضعف شفافية الموازنة العامة للدولة.

كما أشار التقرير ذاته إلى وجود مصر ضمن المستوى الثالث والأخير فيما يتعلق بقوة أجهزة الرقابة المالية بها وفقاً لنفس التقرير حيث تم تصنيف الـ ٩٤ دولة التي شملها التقييم إلى ثلاث مستويات وأشار التقرير إلى معاناة

(١) فقرة ٨ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

(٢) الفقرة ٣ من المادة رقم ٥٤ من لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م.

(٣) الفقرة ٤ من المادة رقم ٥٤ من لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م.

(4) <http://www.openbulg.index.org>.

جهاز الرقابة المالية الأعلى في مصر (الجهاز المركزي للمحاسبات) من قيود كبيرة في نشر تقاريره الرقابية.

ومما لاشك فيه أن السرية والضبابية فيما يتعلق بشفافية المعلومات المتعلقة بالأموال العامة كان له العديد من التأثيرات السلبية التي نبرزها فيما يلي^(١):

١- خلق جو من عدم الثقة في أية بيانات مالية رسمية تصدر عن الدولة مثل بيانات الحسابات الختامية أو بيانات البنك المركزي أو البيانات المتعلقة بالمؤشرات الاقتصادية مثل بيانات النمو الاقتصادي أو معدلات التضخم أو الناتج القومي أو الدخل القومي أو غيرهم.

٢- التأثير السلبي على الاستثمار بنوعيه الداخلي والخارجي، حيث يحتاج المستثمر الجاد إلى بيانات ذو مصداقية عالية تمكنه من اتخاذ القرار الاستثماري السليم نظراً لما يترتب على ذلك القرار من معدلات مخاطرة تختلف باختلاف مجال الاستثمار، وبالتالي فإن حالة الاضطراب والسرية والعشوائية المعلوماتية تؤدي إلى عزوف الكثير من المستثمرين عن الاستثمار في الدولة الأمر الذي يؤثر سلباً على الاقتصاد الوطني.

٣- التأثير سلباً على النواحي الرقابية، حيث تعد الموازنة العامة للدولة أحد أهم الأدوات التي تستخدمها السلطات الرقابية والتشريعية للرقابة على الحكومة ومحاسبتها سواء من الناحية السياسية أو القانونية أو الاقتصادية، وبالتالي فإن ضعف شفافية الموازنة يحد من تلك الرقابة

(١) د. سامي الطوخي: الإدارة بالشفافية - الطريق للتنمية والإصلاح الإداري "من السرية وتدني الأداء والفساد إلى الشفافية والتسبيب وتطوير الأداء البشري والمؤسسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.

ويضعفها^(١).

٤- صعوبة مواجهة الأزمات والمخاطر المالية حيث إن الافتقار إلى نظام جيد للشفافية وتداول المعلومات يؤدي إلى تضارب تلك المعلومات وانتشار حالة من الضبابية حولها مما يخلق جو من العشوائية في اتخاذ القرارات، والافتقار إلى آلية واضحة للتعامل مع تلك الأزمات والمخاطر أو تحديد آثارها السلبية.

خامساً : دور المساءلة في حماية الأموال العامة ومكافحة الفساد :

تعتبر المساءلة حجر الأساس بالنسبة إلى الإدارة العامة، حيث تشكل المبدأ المتضمن طريقة إخضاع القابضين والممارسين للسلطة العامة للمحاسبة^(٢)، وقد تطورت آليات المساءلة للعاملين ومحاسبتهم حول الوفاء بواجباتهم بخصوص تقديم الخدمات والتعامل مع المواطنين والمحافظة على قيم الإدارة العامة كالحيدة والعدالة، وكانت وما تزال المساءلة محل اهتمام معظم المجتمعات والحضارات، وتتفاوت معايير وأساليب المساءلة ودلالاتها تبعاً للسياسة السائدة واختلاف المكونات الاجتماعية والتاريخية والمعتقدات الثقافية والإيديولوجية للمجتمعات^(٣).

مفهوم المساءلة :

تعددت تعريفات مصطلح المساءلة لتعدد الزوايا التي ينظر منها كل باحث للمساءلة فقد عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها "الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصالح حول كيفية استخدام

(١) د. محمد توفيق يونس: الرقابة على تنفيذ الميزانية في مصر، مقال منشور بمجلة

القانون والاقتصاد، حقوق القاهرة، العدد ٣، السنة ١٧، ص ٥ وما بعدها.

(٢) د. صلاح العطيفي: المخالفة المالية بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٢، ص ١١٣.

(٣) د. محمد فاروق عبد الحميد: المركز القانوني للمال العام، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، السنة بدون، ص ١٩٨.

صلاحياتهم وتعريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم، وتنبيه المتطلبات المطلوبة منهم وقبول بعض المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش^(١).

وعرفها البنك الدولي أنها "تتبع من مفهوم التمثيل الشعبي، وهو مفهوم يمتد إلى زمن الخلفاء الراشدين، والتمثيل في مفهوم المتعلق بإدارة الحكم يعني أن من اختيروا للحكم باسم الشعب خاضعون للمساءلة من قبل الشعب على فشلهم وللمكافأة على نجاحهم، هذه المساءلة تركز ممارستها على توفر المعرفة والمعلومات (الشفافية في الحكم) كما أنها تركز على وجود حوافز لتشجيع من يقوم لإدارة الحكم باسم الشعب (مسئولي الحكومة) على أداء مهامهم بإخلاص وفعالية وامانة، هذه الحوافز تأتي من وجود التنافسية في اختيار الموظفين العموميين وإرساء السياسات وأيضاً من توافر أخلاقيات الوظيفة العامة لدى الموظفين مما يدفعهم للعمل من أجل المصلحة العامة"^(٢).

كما يشير أفندي إلى المساءلة بأنها "التزام منظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع الكفاءة والفاعلية لهذه المنظمات، وهي منظومة تضم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية للقضاء على الفساد الإداري، وتحقيق الصالح العام"^(٣).

أهمية المساءلة العامة :

تتمثل أهمية المساءلة العامة فيما يلي :

- ١- تحقيق أهداف المجتمع، حيث أن رسوخ المساءلة يعني أن الإدارة في الدولة تعمل من أجل تحقيق أهداف المجتمع، وأن الدولة وأجهزتها

(1) United Nations Development Programme (UNDP), op. cit., p. 3.

(٢) البنك الدولي، الحكم الجيد من أجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق، ص ٢.

(٣) عطية حسن أفندي: الإدارة العامة: إطار نظري مدخل التطوير وقضايا هامة في المقدمة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٢٨.

تشعر بالمسؤولية تجاه المواطنين، وأن المواطنين في المقابل يعرفون ويقدرّون أهمية الجهود التي تبذل من قبل أجهزة الدولة لخدمتهم^(١)، مما يمثل مدخلاً هاماً لتعزيز ثقة المواطنين في الحكومة.

٢- تمثل المساءلة أحد الأركان الأساسية في مفهوم الحكم الرشيد وهو ما يعرف بالعقد الاجتماعي الممثل بشراكة ثلاثية بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني الذي يهدف إلى تحقيق الاستغلال الأمثل لموارد المجتمع.

٣- تمثل المساءلة أحد الأدوات الفاعلة في الحد من انتشار الفساد، والقضاء على الأمراض الإدارية المتمثلة في المحسوبية والواسطة وإهدار الوقت وإهدار المال العام مما يساهم إلى حد كبير في تعزيز الثقة في الجهاز الإداري للدولة.

٤- تمثل المساءلة آلية هامة لضبط العمل الإداري وضمان حسن التوجيه وتحقيق الفعالية والكفاءة والجودة لمنظمات الإدارة العامة، وقد أشارت العديد من الدراسات إلى أن هناك علاقة إيجابية بين مستوى المساءلة وفعالية وكفاءة الأداء.

٥- يساهم ترسخ مبدأ المساءلة العامة إلى التأكيد على سيادة القانون في الدولة وتعزيز قيمة المساواة والعدالة بين المواطنين.

المساءلة والرقابة على المال العام في مصر^(٢):

أسفر التوسع في النظم الديمقراطية أو المطالبة بها بصورة حثيثة في شتى بلدان العالم إلى زيادة التركيز على مساءلة الأنظمة الحاكمة أمام المواطنين، وعلى دور المواطنين في عمليات صنع القرار، وتترك الأطراف الفاعلة في مجال التنمية أن تعزيز مشاركة المواطنين من العوامل الحاسمة فيما

(١) لبنى نعيم أحمد الدريني: اتجاهات مديري المدارس الثانوية نحو المساءلة في محافظة العاصمة، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠٠، ص ٢٠.

(٢) د. سامي الطوخي: الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، مرجع سابق، ص ٥٠.

يتعلق بآليات الحكم الرشيد الأمر الذي يسفر في النهاية إلى المزيد من الكفاءة في تقديم الخدمات العامة.

وتستند المساءلة إلى المعرفة والمعلومات والشفافية في آليات الحكم، كما تركز على وجود حوافز لتشجيع المسؤولين الحكوميين الذين يقومون بإدارة الدولة باسم الشعب على أداء مهامهم بإخلاص وفعالية وأمانة تتأتي من وجود التنافسية في اختيار من يتقلد المناصب العامة.

وتشمل المساءلة أيضاً الإرادة العامة للمسئولية الاجتماعية والأخلاقية، وتتجاوز بذلك المساءلة مفهوم الرقابة، ولذلك يمكن النظر للرقابة أنها أحد أبعاد المساءلة وليس بديلاً عنها^(١).

ونستخلص من ذلك وجود اختلاف بين مفهومي المساءلة والرقابة حيث يعد مفهوم المساءلة أعم وأشمل من مفهوم الرقابة، حيث تعد الرقابة أحد آليات المساءلة العامة.

وتتصف جمهورية مصر العربية بضعف آليات المساءلة العامة، نظراً لخضوع مصر لسنوات طويلة لسيطرة الحزب الواحد الذي يشكل كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فضلاً عن تبعية بعض الهيئات القضائية (هيئة النيابة الإدارية - هيئة قضايا الدولة) للسلطة التنفيذية، وكذلك تبعية الأجهزة الرقابية (الجهاز المركزي للمحاسبات - هيئة الرقابة الإدارية) للسلطة التنفيذية أيضاً، وبالتالي نجد التداخل الواضح بين سلطات الدولة الثلاث (التشريعية - القضائية - التنفيذية) وعدم الفصل فيما بينها.

لذلك فقد أدى التركيز المفرط للسلطة في الجهاز التنفيذي للدولة وسيطرته على جميع مقاليد الأمور إلى شيوع المجاملات والافتقار إلى المعايير

(١) نجوان فاروق شيعة: مساءلة المنظمات غير الحكومية مع التطبيق على مصر، دراسة حالة الجمعية الشرعية لتعاون العاملين بالكتاب والسنة المحمدية وجمعية الصعيد للتربية والتنمية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص ص ٣-٤.

الموضوعية في اختيار الأشخاص لتقلد المناصب العامة فأصبح تقلد الوظائف العامة قاصراً على أصحاب الحظوة والمقربين من النظام الحاكم، وتزواج السلطة بالمال، كما سيطرت الحكومة في مصر على وسائل الإعلام والاتصالات العامة والمعلومات مما أدى إلى حدوث نوع من التهديد لحق التعبير عن الرأي والتحكم في ثقافة المواطنين وأفكارهم وتوجهاتهم، وبالتالي أصبحت وسائل الإعلام في معظم الحالات مجرد أداة للتعبير عن وجهة نظر السلطة، بدلاً من أن تكون أداة هامة للمساءلة بين المواطنين. وقد أدى ذلك كله إلى تفرغ مفهوم المساءلة العامة في مصر من مضمونه. وقد أثبتت المؤشرات الدولية عدم وجود دولة واحدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تجاوزت المتوسط العالمي لنوعية المساءلة العامة، كما أكدت على تخلف المنطقة في مقاييس المساءلة العامة، وأشارت تلك المؤشرات على أن جذور ضعف النمو في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بما فيها مصر تكمن في فجوة إدارة الحكم^(١).

إضافة إلى ما تقدم فإن القصور الواضح في الشفافية بصفة عامة في مصر قد انعكس بالسلب على المساءلة العامة، فالشفافية تعني حرية الوصول إلى المعلومات والوضوح في عمل المؤسسات العامة وفي علاقتها بالمواطنين وعلائية الإجراءات والغايات وهو ما يعني وجود قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وبالتالي فإن غياب الشفافية يعني غياب المساءلة، فالمساءلة بمفهومها العام تتطلب حرية تدفق المعلومات إلى الجمهور حتى يتمكن من الإطلاع على ما يجري من حقائق ووقائع، إجمالاً لما تقدم فإن ضعف الشفافية والمساءلة قد ألقى بظلاله السيئة على نواحي كثيرة من بينها فعالية الرقابة على المال العام في مصر.

(١) البنك الدولي، الحكم الجيد لأجل التنمية الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق،

ومن أهم السلبيات المترتبة على ضعف المساءلة العامة في مصر:

١- عدم اهتمام المسؤولين بجميع مناصب الدولة بإصدار تقارير تعبر عن كشف حساب عن طبيعة ممارستهم للواجبات المنوطة بهم.

٢- عدم تفعيل التقارير الصادرة عن الأجهزة الرقابية وأهمها على الإطلاق تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات.

٣- ضعف الإحساس بالمسؤولية لدى شاغلي المناصب العامة نظراً ليقينهم بضعف المساءلة العامة.

٤- انتشار الفساد على نحو منظم وممنهج في ظل هزال آليات المساءلة، وهو ما أدى إلى ضياع جهود الأجهزة الرقابية.

٥- التأثير السلبي على جهود التنمية البشرية وغايات العدالة الاجتماعية، نظراً لأن المساءلة تعني أخذ مصالح الفئات المجتمعية الأشد فقراً وتهميشاً بعين الاعتبار.

سادساً: الحوكمة الإلكترونية - متطلبات تعزيز الحوكمة - مبادئ الحوكمة:
الحوكمة الإلكترونية^(١):

في منظومة إلكترونية تتم من خلالها الحوكمة عن طريق موقع الشركات على الإنترنت حيث يتم نشر جميع الحسابات الختامية والتحليل المالي والموازنات التقديرية على مواقع الإنترنت لخدمة الشفافية وتبادل المعلومات لجميع أطراف الحوكمة من مجالس الإدارات وأصحاب المصالح والمستفيدين، وشركات المراجعة والمحاسبة والموردين والعملاء، وأجهزة الضرائب، والجهاز المركزي للمحاسبات وغيرها من الجهات.

آليات تطبيق وتحويل الحوكمة الورقية إلى حوكمة إلكترونية :

- ضرورة توصيف المنظومة الورقية للحوكمة.

(١) فريد النجار: الحوكمة الإلكترونية، مجلة التنفيذي، مركز التسويق المصري، يناير ٢٠١٠.

- تحليل منظومة الحوكمة الحالية.
 - تصميم منظومة إلكترونية للحوكمة الإلكترونية.
 - اختيار المنظومة المقترحة :
 - التدريب على المنظومة الإلكترونية الجديدة.
 - البرنامج التطبيقي لتحويل الحوكمة الورقية إلى حوكمة إلكترونية.
- ويطلب ذلك تحويل الملفات الورقية للحوكمة إلى ملفات إلكترونية ويتطلب ذلك الخطوات التالية :
- ١- منظومة الحوكمة الورقية :
- والتي تتضمن المعايير الدولية للمحاسبة والمراجعة، الجمعية العمومية، مجلس الإدارة، العضو المنتدب، المديرون، المراجعون، المراقبون، أصحاب المصالح المشتركة والحكومة والضرائب والبنوك والتأمين والموردون والعملاء وحماية المستهلك والمسؤولية الاجتماعية.
- ٢- بناء شبكة المعلومات الداخلية والخارجية من الإنترنت والإنترنت والأكسترنت:
- وتصميم مواقع الويب سايت، وبناء قاعدة المعلومات، ونظام معلومات الحوكمة، ونظام دعم قرارات الحوكمة، والبريد الإلكتروني، والبرمجيات والحاسبات والمبرمجين، والمراجعة الإلكترونية، والرقابة الإلكترونية^(١).

(1) Geol Morlock, 2, Copoerate governace in the financial sector, Reserve Bank of New Zeland: Bullenin Vol. 65, No. 2, pp. 12-25.