

مصر المعاصرة

رئيس التحرير

الأستاذ الدكتور / محمد عبد الظاهر حسين

سكرتير عام الجمعية

أبريل ٢٠١٢

العدد ٥٠٦

السنة مائة وأربعة

القاهرة

أعضاء الجمعية

أعضاء الجمعية أربع فئات : الأعضاء العاملون هم الأفراد الذين يدفعون رسم اشتراك قدره خمسون جنيهاً مصرياً سنوياً ، والأعضاء المشتركون (بنوك ومؤسسات وهيئات عامة وغيرها) من الأشخاص الاعتبارية الذين يدفعون اشتراكاً سنوياً لا يقل عن ألف جنيه ، والأعضاء الفخريون الذين أدوا خدمات جليلة للجمعية أو للعلوم الاقتصادية أو الاجتماعية أو القانونية والأعضاء المرسلون وهم أعضاء يقيمون في الخارج يسهمون في أعمال الجمعية ونشراتها المختلفة .

الاشتراك السنوى فى المجلة

رسم الإشتراك السنوى فى المجلة مائة جنيهاً مصرياً لغير الأعضاء من الأفراد فى جمهورية مصر العربية ، ١٠٠ دولار أمريكى لغير الأعضاء من خارج جمهورية مصر العربية .

ثمن العدد

- ٥٠ جنيه لغير الأعضاء من الأفراد داخل مصر .
 - ١٠٠ جنيه للهيئات والمكتبات وما فى حكمهما داخل مصر .
 - ٣٠٠ دولار خارج مصر .
- الجمعية غير مسئولة عن الآراء التى تنشر فى مجلتها « مصر المعاصرة » حيث تعبر عن وجهة نظر أصحابها ، ولا يجوز نقل أو ترجمة ما ينشر فى هذه المجلة بغير إذن سابق من الجمعية .
- كل ما يرسل إلى المجلة للنشر يصبح ملكاً للجمعية .
- ترسل طلبات الإنضمام والإشتراكات والإستعلامات إلى سكرتارية الجمعية .

مقر الجمعية - ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة - صندوق بريد رقم ٧٣٢

ت : ٠٧٩٧٠ ٢٥٧٥ - فاكس : ٢٤٩١ ٢٥٧٤

www.espesl.org.eg

بريد إلكترونى : espesl@hotmail.com

الفهرس

مقالات باللغة العربية

٥	ثوابت الدولة المدنية وثورة يناير المصرية	د. مصطفى عبد الفتاح الطمسبداوى
٢٩	المركز القانونى للمتعاقدین بالجهاز الإدارى بالدولة.....	د. عبد الباسط على أبو العز حارص
١١٧	تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإدارى الوقاع- الإشكاليات- البدائل	د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل
٢١٥	الضبط الإدارى وأثره فى الحريات العامة.....	د. محمد على حسونة
٢٧١	التجربة الجزائية فى مكافحة البطالة من خلال الصندوق الوطنى للتأمين عن البطالة الوحيد على المستوى العربى	د. مدنى بن شهرة
٢٩٩	الحماية القانونية للعامل القاصر فى الجزائر.....	د. مكى خالدية

مقالات باللغات الأجنبية

٥	(استراتيجيات تسعير صادرات البترول الخام من دول مجلس التعاون الخليجى ومصر: تحليل مقارن)	د. جابر محمد عبد الجواد
٣٧	نحو حماية البنوك السعودية من التقلبات المالية : دراسة تحليلية.....	د. فريد هاشم فليمبان
٦٧	مبادرة حوض النيل التحديات وفعاليته فى التنمية الزراعية المستدامة.....	د. أحمد سلامة
٨٩	استعمال النمذجة القياسية فى دراسة وقياس الطلب على النقود حالة الجزائر.....	د. سعيدى يحيى د. بوقرة رابح

رقم الايداع
١٩٩٨ / ١٧٤٤١
الترقيم الدولى (ISSN 1110)

ثوابت الدولة المدنية وثورة يناير المصرية

دكتور

مصطفى عبد الفتاح الطمبداوى

رئيس بحوث متفرغ بمعهد بحوث الاقتصاد الزراعى

٢٠١١

تقديم

فى بداية العقد الثانى من القرن الحادى والعشرين ازدهرت بشكل كاسح ثورة المعلومات وتقدمت تكنولوجيا الاتصالات واصبح الحدث الذى يحدث فى أقصى الأرض يشاهده فى نفس اللحظة سكان وشعوب الكرة الأرضية بفضل أنتشار الفضائيات واستخدام الأقمار الصناعية فى نقل الأحداث بالصوت والصورة إلى سائر انحاء الكرة الأرضية. ولا تستطيع أى دولة حالياً مهما عظمت امكانياتها من أن تحجب عن شعبها حقائق ما يجرى فى العالم من أحداث ولم يعد العالم قرية صغيرة فحسب بل اصبح شاشة صغيرة يمكن من خلالها الاطلاع ومعرفة كنوز الدنيا من العلم والمعرفة والثقافة . وبما يجعل تأثير هذه الأحداث قوياً ومؤثراً على باقى شعوب العالم.

وتتلخص مشكلة الدراسة فى أن هناك سياسات عالمية لبعض دول العالم تستغل هذه الثورة التكنولوجية فى تفجير الصراعات العقائدية والمذهبية فى بعض الدول بما يتسبب معه حدوث اضطرابات تتطور إلى حروب طاحنه تؤدي إلى تفكك الدولة وانهيارها وخاصة الدول المستهدفة من جانب بعض القوى العظمى.

وتهدف هذه الدراسة إلى الإعتماد على ما فى وجدان الشعوب من مشاعر وفضائل لكي تتماسك الأمم وتقوى داخلياً وتستغل هذه الثورة المعلوماتية فى تطوير وتنمية الشعوب باكبر قدر ممكن وأن تتجنب فى نفس الوقت سلبيات هذه الثورة بما يحقق تماسك الأمة واتحادها لى تركز جهودها فى البناء والتعمير وتوفير الحياة الكريمة لشعوبها . وقد تبين من الدراسة أن أنسب وأفضل ما يمكن الإعتماد عليه بالنسبة لمصر وسائر الدول الإسلامية هو بعث الشعور الدينى والاستفادة مما تحمله آيات القرآن الكريم من كنوز مادية وجوانب روحانية وارشادات نورانية يمكن بالاستفادة منها أن

تصنع لكل أمة مجداً وتقدماً تحقق من خلاله بناء دولة عصرية توفر لشعوبها فرص العمل الشريف والتقدم فى جميع مجالات الحياة فى بيئة آمنة ومستقرة ويعيش فيها المواطن مطمئناً على مستقبله آمناً على نفسه وماله .

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:

يمكن تعريف تكنولوجيا المعلومات بأنها الأدوات والأوعية التى يمكن من خلالها جمع وتخزين ومعالجة وتحليل وإدارة المعلومات وتنظيمها وتدويرها بين الجهات التى تطلبها، أما المعلومات فهى المحتوى الذى تملأ به هذه الأوعية ومسئوليتها تتقاسمها الجهات المنتجة والمستهلكة للمعلومات معاً ، ما بين هيئات سيادية ووزارات وهيئات عامة وغيرها. والتنمية المعلوماتية تتجاوز ما هو تقنى إلى ما هو اجتماعى وسياسى واقتصادى ومجتمعى وهى منظومة تقوم على مبدأ حرية تداول المعلومات وانسيابها بين الأطراف المشاركة فيها (٥، ٢٠٠٥، ص ٢٤).

الكلمة ومكانتها فى الإسلام :

رفع الله تعالى من مكانة الكلمة فى القرآن الكريم واسيع عليها الشرف والسمو فقرنها تارة بذاته القدسية فى قوله تعالى : ﴿ قُلْ لَوْ كَانَ الْبَحْرُ مِدَادًا لِكَلِمَاتِ رَبِّي ﴾ (الكهف، ١٠٩). والكلمة السواء وهى كلمة التوحيد وعدم الاشراك بالله حيث قال تعالى ﴿ قُلْ يَا أَهْلَ الْكِتَابِ تَعَالَوْا إِلَى كَلِمَةٍ سَوَاءٍ بَيْنَنَا وَبَيْنَكُمْ أَلَّا نَعْبُدَ إِلَّا اللَّهَ وَلَا نُشْرِكَ بِهِ شَيْئًا ﴾ (آل عمران، ٦٤). والكلمة العليا، فكلمة الله هى العليا ، والكلمة السفلى وهى الساقطة المخذولة دون كلمات الله حيث قال تعالى : ﴿ وَجَعَلَ كَلِمَةَ الَّذِينَ كَفَرُوا السُّفْلَى وَكَلِمَةُ اللَّهِ هِيَ الْعُلْيَا ﴾ (التوبة، ٤٠). ويقول تعالى : ﴿ وَتَمَّتْ كَلِمَتُ رَبِّكَ صِدْقًا وَعَدْلًا لَا مُبَدِّلَ لِكَلِمَاتِهِ وَهُوَ السَّمِيعُ الْعَلِيمُ ﴾ (الأنعام، ١١٥). صدقا فى الاخبار ، وعدلاً فى الامر والنهى. والكلمة الطيبة وهى شهادة أن لا إله إلا الله وأن محمداً رسول الله ، وكذلك كل ما يعبر عن الحق والخير والعدل والإصلاح. يقول تعالى : ﴿ أَلَمْ تَرَ كَيْفَ ضَرَبَ اللَّهُ مَثَلًا كَلِمَةً طَيِّبَةً كَشَجَرَةٍ طَيِّبَةٍ أَصْلُهَا ثَابِتٌ وَفَرْعُهَا فِي السَّمَاءِ ﴾ (ابراهيم، ٢٤)، والكلمة

الخبیثة هی كلمة الشریک بالله ، وكل ما یعبر عن الباطل والشر والظلم والفساد ،
 یقول تعالى : ﴿ وَمَثَلُ كَلِمَةٍ خَبِيثَةٍ كَشَجَرَةٍ خَبِيثَةٍ اجْتُثَّتْ مِنْ فَوْقِ الْأَرْضِ مَا لَهَا مِنْ قَرَارٍ ﴾
 (إبراهیم ٢٦) .. (٢ ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٦) .

العلم والعلماء ومكانتهم فی الإسلام :

أول سورة نزلت فی القرآن على رسوله الکریم محمد ﷺ هی سورة ﴿ اقرأ باسمِ
 رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ﴾ . وقال تعالى : ﴿ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾ (طه ، ١١٤) . وقال رسول
 الله ﷺ (ما من عبد یرجى طلب علماً إلا وضعت له الملائكة اجنحتها وسلك طريقاً
 إلى الجنة) . وقال تعالى : ﴿ یرفع الله الذین آمنوا منکم والذین اوتوا العلم درجات ﴾ .
 وقال ﷺ (یوزن يوم القيامة مداد العلماء ودماء الشهداء فیرجح مداد العلماء على دم
 الشهداء) (٩ ، ٢٠٠٥ ، ص ١٦) .

فضل الإسلام على ماليزيا :

حينما اتخذت ماليزيا بمنهج الإسلام الحضارى مع الالتزام الكامل بتطبيق
 تعالیم الإسلام بصورة شاملة فی إدارة وحکم البلاد ، استطاعت ماليزيا برغم تعدد
 الاجناس والاديان والأعراق أن تحقق نهضة شاملة اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً
 عجزت عن تحقيقه كافة الدول العربية والتي كان من الأولى بها أن تأخذ الإسلام
 منهجاً شاملاً للتقدم وليس جزئياً كما یريد البعض . فقد استطاعت ماليزيا أن تبرز
 الإسلام الحضارى وافرزت مجتمعاً متحضر ومتميز واستطاعت بذلك أن تساعد
 الشعب الماليزى بصفة عامة والمسلم بصفة خاصة من فهم ومعايشة مبادئ الإسلام
 بصورة شاملة على أسس فكرية واقعية وعملية تركز على تحقيق التقدم وتقديم مبدأ
 التعايش السلمى والانسجام والوحدة بين جميع فئات الشعب الماليزى . وإذا كان
 المسلمون الآن ليسوا على درجة كبيرة من العلم والتقدم والحضارة فإن العيب فيهم .
 وقد حان الوقت ليتحلوا ويتمسكوا بتعالیم دينهم ويستعيدوا امجادهم ويحيوا
 حضارتهم . ولننقارن بين ما حدث فی ماليزيا وما يحدث فی تركيا حينما فرقت الدين
 وعزلته عن الدنيا باتباع مذهب العلمانية فقد تزلت تركيا الدول الأوروبية اقتصادياً

وسياسياً وحضارياً . بعد أن كانت عاصمة الخلافة الإسلامية في العالم أجمع وهي تحاول جاهدة حالياً في إصلاح ما أفسده السياسيون وقد حققت تقدماً واضحاً وجلياً في جميع المجالات.

فضل الإسلام على مصر:

مرت مصر خلال مراحل تاريخها الطويل والذي يمتد جذوره إلى سبعة آلاف عام بعصور مختلفة كان خاتمة هذه العصور هو العصر الإسلامي بعد أن فتحت مصر إسلامياً . وقد كرم الله مصر في قرآنه كما لم يكرم دولة أخرى حيث قال تعالى : ﴿ وَنَادَىٰ فِرْعَوْنُ فِي قَوْمِهِ قَالَ يَا قَوْمِ أَلَيْسَ لِي مُلْكُ مِصْرَ وَهَذِهِ الْأَنْهَارُ تَجْرِي مِن تَحْتِي أَفَلَا تُبْصِرُونَ ﴾ (الزخرف، ٥١). وقال تعالى : ﴿ اهْبِطُوا مِصْرًا فَإِن لَّكُمْ مَّا سَأَلْتُمْ ﴾ (البقرة، ٦١) . وقال تعالى ﴿ وَقَالَ الَّذِي اشْتَرَاهُ مِن مِّصْرَ لَامْرَأَتِهِ أَكْرِمِي مَثْوَاهُ عَسَىٰ أَن يَنْفَعَنَا أَوْ نَتَّخِذَهُ وَلَدًا ﴾ (يوسف، ٢١). وقال تعالى : ﴿ ادْخُلُوا مِصْرَ إِن شَاءَ اللَّهُ آمِنِينَ ﴾ (يوسف، ٩٩).

ويقص لنا القرآن في سورة يوسف كيف حمى الله مصر من المجاعة لسبع سنوات كاملة وارسل إليها نبيه يوسف عليه السلام ليجعل منها سلة غذاء آمنة لمصر وللمنطقة المحيطة بها اليس في ذلك اعظم تكريم لمصر وهذا يستلزم منا العمل بكتاب الله وسنة نبيه عليه السلام . وقال رسول الله ﷺ (إذا من الله عليكم بفتح مصر فاكثروا من جندها فهم خير اجناد الأرض، واوصيكم بمصر خيراً، ومصر في رباط إلى يوم الدين) وقد تزوج رسول الله ﷺ من مارية القبطية وانجب منها إبراهيم.

وقد تبوأَت مصر بعد الفتح الإسلامي مكانة رفيعة بفضل ما منح الله لشعبها من تميز فاصبحت زعيمة العالمين العربي والإسلامي بما تضمه من الأزهر الشريف ومئات القراء للقرآن وأشهر علماء الدعوة والفقه كانوا ولا زالوا من ابناء مصر. لذلك فإن الضغوط التي تفرض على مصر من دول عديدة لاتباع مذهب العلمانية وفصل الدين عن الدولة هو لاهداف خبيثة أهمها القضاء على مكانة مصر القيادية ودورها المحوري في توجيه العالم العربي والإسلامي ووقف أي نهضة تحققها في أي مجال.

الآليات القرآنية وحل المشكلات العصرية:

الاقبال على قراءة القرآن الكريم بتمعن وفكر عميق يؤدي إلى التوصل لحل أى مشكلة عصرية تواجه الإنسان أو الدولة فالقرآن لم يترك شأننا يهم الإنسان فى أمور دينه ودنياه إلا ذكره ، ولم يترك سؤالاً يمكن ان يطرأ على ذهن بشر إلا واجاب عنه ، مما يؤكد أن كتاب الله متجدد وصالح لكل زمان ومكان. يستجيب لكل عصر ويقدم الحلول لكل المشكلات الطارئة على المجتمع. (٢٠٠٥، ٤).

الثوابت البيئية المناسبة لبناء الدولة العصرية:

لكى تستطيع دولة ما أن تصبح دولة عصرية تستفيد من مستجدات العصر وتسائر التطور وتحقق التقدم المتوازن فى جميع نواحي الحياة فإن هناك شروط بيئية يستلزم توافرها حتى يتهيأ لشعبها التقدم والأزدهار وهذه الشروط يمكن حصر أهمها فيما يلى :

أولاً : إقامة العدل بين الناس : وإقامة العدل بين الناس ليس ترفاً ولا منهجاً يمكن تأجيله أو اجتنابه ولكنه أمر إلهي أمر الله به الأنبياء قبل البشر حيث قال تعالى : ﴿وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْنُوا فِي الْأَرْضِ مَفْسِدِينَ﴾ (الشعراء، ١٨٣). فالعدل يقتضى أن يُعطى كل ذى حق حقه ، وان يتولى المناصب الرفيعة من هم أحق بها وليس الاقل كفاءة والاكثر طاعة مما يجنب المجتمع ويحرمه من كفاءات تستطيع ان تنشأ وتبني وتنهض به وليس الذين يبددون أموال الشعب دون حساب أو عقاب وليس العدل ان يترك التجار والمستوردون يرفعون الاسعار بلا ضوابط كيفما شاءوا ليضاعفوا من ارباحهم تحت دعوى آليات السوق وهى ليست إلا احتكار السوق وطحن المستهلكين مع انعدام حرية المنافسة مما يخلق تفاوت رهيب بين طبقات المجتمع تنمى الاحقاد وتقتل الانتماء . ويذكر رسول الله فى ذلك ﷺ (من احتكر حركة يريد أن يغلو بها على المسلمين فهو خاطئ وقد برئت منه ذمة الله ورسوله ﷺ حديث عن أبى هريرة (٥ ، ١٩٨٤ ، ص ١٩٧). وقال تعالى : ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾ (النساء، ٥٨). ﴿وَيَا قَوْمِ أَوْفُوا الْمِكْيَالَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْنُوا فِي الْأَرْضِ مَفْسِدِينَ﴾ (هود، ٨٥).

ثانياً : الأخذ بإحكام الله : تحاول كثيراً من الدول الأوروبية أن تدفع مصر وسائر البلاد الإسلامية إلى اتباع منهج العلمانية بعزل الدين عن الدنيا أو بمعنى آخر الأخذ ببعض ما جاء بالقرآن والسنة وعزل منهج السماء عن الحياة المدنية والتشريعات وقد حذر القرآن والرسول ﷺ من ذلك لأنه طريق الهلاك حيث يقول تعالى : ﴿ أَفَتُؤْمِنُونَ بِبَعْضِ الْكِتَابِ وَتَكْفُرُونَ بِبَعْضٍ فَمَا جَزَاءُ مَنْ يَفْعَلُ ذَلِكَ مِنْكُمْ إِلَّا خِزْيٌ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيَوْمَ الْقِيَامَةِ يُرَدُّونَ إِلَى أَشَدِّ الْعَذَابِ وَمَا اللَّهُ بِغَافِلٍ عَمَّا تَعْمَلُونَ ﴾ (البقرة، ٨٥). ﴿ أُولَئِكَ الَّذِينَ اشْتَرَوُا الْحَيَاةَ الدُّنْيَا بِالْآخِرَةِ فَلَا يُخَفَّفُ عَنْهُمْ الْعَذَابُ وَلَا هُمْ يُنصَرُونَ ﴾ (البقرة، ٨٦). ﴿ وَلَقَدْ أَنْزَلْنَا إِلَيْكَ آيَاتٍ بَيِّنَاتٍ وَمَا يَكْفُرُ بِهَا إِلَّا الْفَاسِقُونَ ﴾ (البقرة، ٩٩). ﴿ إِنَّ الَّذِينَ يَكْتُمُونَ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ مِنَ الْكِتَابِ وَيَشْتَرُونَ بِهِ ثَمَنًا قَلِيلًا أُولَئِكَ مَا يَأْكُلُونَ فِي بُطُونِهِمْ إِلَّا النَّارَ وَلَا يُكَلِّمُهُمُ اللَّهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ وَلَا يُزَكِّيهِمْ وَلَهُمْ عَذَابٌ أَلِيمٌ ﴾ (البقرة، ١٧٤). ﴿ تِلْكَ آيَاتُ اللَّهِ نَتْلُوهَا عَلَيْكَ بِالْحَقِّ وَمَا اللَّهُ يُرِيدُ ظُلْمًا لِلْعَالَمِينَ ﴾ (آل عمران، ١٠٨). ﴿ وَأَطِيعُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ ﴾ (آل عمران، ١٣٢).

والأخذ بأحكام الله فيه يسر وسرعة وإخراج من متاهة التشريعات الوضعية وخير مثال لذلك حينما الغيت تشريعات الإصلاح الزراعى وحل محلها القانون السماوى العقد شريعة المتعاقدين ولا ضرر ولا ضرار فقد حل السلام ريف مصر وشطبت ملايين القضايا بل وزادت انتاجية المحاصيل بفضل أستبعاد المستأجرين المهملين واحلال محلهم المزارع الجاد المنتج.

ثالثاً : ترسيخ إستراتيجية السلام وتوفير قوة تحميه : أن تأكيد واستمرار استراتيجية مصر لتحقيق السلام مع دول المنطقة ودول العالم بأسرة يتطلب حماية هذه الاستراتيجية بأن تكون لمصر انياب قوية تحمى هذا السلام وتمنع أى قوة خارجية فى محاولة العدوان على السيادة أو الأراضى المصرية.

فالسلم بلا قوة تحميه يكون استسلاماً وتؤكد آيات القرآن الكريم أن تأخذ بهذه المبادئ حيث يقول تعالى : ﴿ وَقُلْنَا اهْبِطُوا بَعْضُكُمْ لِبَعْضٍ عَدُوٌّ وَلَكُمْ فِي الْأَرْضِ مُسْتَقَرٌّ

وَمَتَاعٌ إِلَىٰ حِينٍ ﴿البقرة، ٣٦﴾. وَلَوْلَا دَفْعُ اللَّهِ النَّاسَ بَعْضَهُم بِبَعْضٍ لَّفَسَدَتِ الْأَرْضُ وَلَكِنَّ اللَّهَ ذُو فَضْلٍ عَلَى الْعَالَمِينَ ﴿البقرة، ٢٥١﴾. وَقَاتِلُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ الَّذِينَ يَقَاتِلُونَكُمْ وَلَا تَعْتَدُوا إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُعْتَدِينَ ﴿البقرة، ١٩٠﴾.

والعدوان يأتى من القوى الخارجية ويشير القرآن إليهم بالملوك وتعنى السلطة والعدوان حيث قال تعالى : ﴿وَكَانَ رَأْيُهُمْ مَلِكٌ يَأْخُذُ كُلَّ سَفِينَةٍ غَصْبًا﴾ (الكهف، ٧٩). وقال تعالى : ﴿قَالَتْ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ﴾ (النمل، ٣٤). وما يحدث فى العراق وفى افغانستان خير دليل على صدق القرآن فالقتل والدمار والظلم وجعل أراذل الناس يسيطرون ويدمرون ويقتلوا افضل ما تملك العراق من قدرات بشرية لخير دليل على صدق القرآن.

رابعاً : تطبيق الديمقراطية وممارستها فى مراحل التعليم الأولى : إن تدريب النشأ على ممارسة العمل الديمقراطى منذ الطفولة وفى مراحل التعليم الابتدائى والاعدادى وحتى التخرج من الجامعة يساعد على خلق جيل مسئول يتصف بالوعى والانتماء ويحافظ على مشاركته الفعالة بعد التخرج فى أداء واجبة الانتخابى مما يساعد على افرار المواهب القيادية والسياسية للأجيال القادمة قادة المستقبل والشورى ركن أساسى فى الدين الإسلامى حيث يقول تعالى لرسول الله ﷺ (وشاورهم فى الأمر) ويقول أيضاً (وامركم شورى بينهم) ويقول فى سورة النمل ﴿قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِ فِي أَمْرِى مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّى تَشْهَدُونِ﴾ (النمل، ٣٢).

خامساً : القضاء على رؤوس الفساد وعناقيده :

لكى تنهض أى دولة من تخلفها وتنطلق نحو التقدم والازدهار ينبغى أن لا يكون بقطاعات الدولة عناقيد الفساد والاحباط الذين يتولون مهمة تدمير الكفاءات وتثبيط الهمم مما يتسبب معه هروب الكفاءات خارج البلاد وحرمان مصر من تواجد وعمل هذه المواهب فى مواقع الانتاج المختلفة.

سادساً: غرس القيم الأخلاقية في النشأ وفي الشباب:

إن اخطر ما تعانيه مصر هو انهيار القيم وتدنى الاخلاق ولما كان ذلك يمثل خطورة وتسبب في المجتمع فقد ركز الإسلام على غرس القيم والاخلاق حيث قال تعالى: ﴿فِيمَا رَحْمَةً مِّنَ اللَّهِ لَنتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴾ (آل عمران، ١٥٩). وقال تعالى: ﴿إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْتَكْبِرِينَ ﴾ (النحل، ٢٣). وقال: ﴿قَلْبُكَ مَثْوًى الْمُتَكَبِّرِينَ ﴾ (النحل، ٢٩) وقال: ﴿وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا إِمَّا يَبُلُغْن عِنْدَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٍّ وَلَا تَنْهَرُهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا ﴾ (الاسراء، ٢٣). ﴿وَاخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا ﴾ (الاسراء، ٢٤). وقال تعالى: ﴿وَلَا تَمْشِ فِي الْأَرْضِ مَرَحًا إِنَّكَ لَن تَخْرِقَ الْأَرْضَ وَلَن تَبْلُغَ الْجِبَالَ طُولًا ﴾ (الاسراء، ٣٧). وقال تعالى: ﴿وَلَا تُصَعِّرْ خَدَّكَ لِلنَّاسِ وَلَا تَمْشِ فِي الْأَرْضِ مَرَحًا إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ كُلَّ مُخْتَالٍ فَخُورٍ ﴾ (لقمان، ١٨). ﴿وَاقْصِدْ فِي مَشْيِكَ وَاعْصَصْ مِنْ صَوْتِكَ إِنَّ أَنْكَرَ الْأَصْوَاتِ لَصَوْتُ الْحَمِيرِ ﴾ (لقمان، ١٩).

وشباب مصر لن يعرف البناء العصري للأمة إلا إذا تزود بالأخلاق والقيم والمبادئ: وصدق الشاعر حينما قال إنما الأمم الأخلاق ما بقيت فإن ذهبت أخلاقهم ذهبوا ...

ويكفى ما عاناة ولا زال يعانيه شعب مصر من انتشار وانفجار اعمال البلطجة وحوادث السرقات وخاصة التي تتم بالاكراه وبمجموعات من البلطجية وما يصاحبها من القتل بوحشية وهذه الاحداث تحدث نتيجة مباشرة للأهمال المتعمد من جانب القائمين على الدولة قبل الثورة من أهمال التربية الدينية وابعادها عن التعليم بحجج واهية وكاذبة تتذرع بمقاومة الإرهاب ونبذ العنف والتعصب طوال ثلاثين عاماً قبل الثورة.

ويتطلب الآن من الدولة العمل على غرس القيم والمبادئ وبعث الثقافة الدينية السليمة والتي افرزت قادة الفتح الإسلامى بما عرف عنهم من شجاعة واقدام واخلاق

فى الحروب لم يعرفها حتى الآن العالم الغربى ويكفى أن الله تعالى قال فى كتابة الحكيم : (ويؤثرون على انفسهم ولو كان بهم خصاصة ويطعمون الطعام على حبة مسكيناً ويتيمماً واسيراً) أى أن الاسير قدم له الطعام وهم فى اشد الحاجة إليه ، قيم عظيمة عرفها قادة الإسلام فبنوا مجداً وامبراطورية اسلامية نشرت النور والتطور فى عصر كان الظلام والتخلف يغطى أوروبا. وغرس القيم والمبادئ الاخلاقية الحميدة يكون فى مراحل التعليم المختلفة ودراسة تاريخ الفتوحات الاسلامية وسلوك القادة واخلاقهم فى الحروب. كما أن الأمية الدينية المنتشرة فى شباب مصر تشكل خطراً كبيراً عليه لسهولة انخراط الشباب وتبنيه واعتناقه للتطرف والارهاب. ومن خلال أجهزة الاعلام المسموعة والمرئية وبرامج الدراما يكون نشر المعرفة وغرس القيم فى نفوس الشباب.

آليات حل مشكلات مصر وبناء الدولة العصرية :

تم بحمد الله وتوفيقه صياغة مجموعة من النظريات التى يمكن بتطبيقها إنطلاق مصر إلى التقدم والأزدهار وقد صيغت من خلال معانى واهداف الآيات القرآنية. قال تعالى عن محاربة الفساد وجزاء المفسدين فى الأرض : ﴿ إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ ﴾ (المائدة ، ٣٣) . « ولقد انتشر الفساد فى الأرض بسبب انفجار الشهوات المادية ما بين شهوة جمع المال ولو كان من حرام وشهوة النساء وانتشار الفسق والفجور» وقد قال تعالى : ﴿ وَالسَّارِقُ وَالسَّارِقَةُ فَاقْطَعُوا أَيْدِيَهُمَا جَزَاءً بِمَا كَسَبَا نَكَالًا مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ ﴾ (المائدة ، ٣٨) . وقال تعالى : ﴿ ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ﴾ (الروم ، ٤١) .

النظرية العنكبوتية للفساد الإدارى :

تنص النظرية على أنه أكبر أسباب انتشار الفساد فى المجتمعات هو اتصال السلطات وان هذا الاتصال يشبه خيوط العنكبوت مما يمكن المسؤولين من حماية

انفسهم وشيوع تأثيرهم فى مؤسسات الدولة المختلفة وهنا يمكنهم من ممارسة الفساد المالى والإدارى دون حساب. والدولة لكى تحقق تقدم وازدهار بسرعة تتناسب وروح العصر تسن القوانين التى لا تسمح باتصال السلطات للمسؤولين وانما يتحقق الفصل الكامل بين السلطات فيتحقق بذلك التوازن الإدارى فى المجتمع. فمثلاً لا يجمع الوزير بعضوية مجلس الشعب ولا يشترك المسئول الكبير فى أكثر من منصب لأن ذلك يتعارض مع قول الله تعالى : (ما جعل الله لأمرأ من قلبين فى جوف) وأن السلطة التشريعية تتعارض مع السلطة التنفيذية لأن الأولى تراقب الثانية وتحاسبها. ووجود الوزير كعضو فى مجلس الشعب يتنافى مع تحقيق فصل السلطات الذى هو اساس النجاح. كما أنه يشقت جهد الوزير فتقل كفاءته ويكفى ما كشفت عنه الفترة السابقة للثورة من هتك الحرمات وسلب أموال الشعب واستباحة كل المحرمات والتخريب المتعمد لأموال الشعب واقتصاد الدولة والقضاء على مقومات بقائها بتهريب مئات الملايين من الدولارات وبيع القطاع العام بابخس الاسعار وتوقف الاستثمارات فى قطاعات الزراعة والصناعة وتسخيرها لخدمة رجال الأعمال واقامة المنتجعات والقصور ليمتلكها اغنياء مصر.

نظرية الفراغات والغزو من الداخل :

تنص هذه النظرية على أن المجتمع لكى يظل فى حالة استقرار ألا يسمح بوجود فراغات بداخله يتخلل من تواجدها الاعداء والمتربصين بالدولة من الخارج ، فمثلاً ظهور الإرهاب فى مجتمع يجعل الإرهابى يقدم على الانتحار بتفجيرات انتحارية فإن ذلك يفسر بانعدام الوعي الدينى مما يتطلب معه حتمية نشر الوعي الدينى فى مراحل التعليم المختلفة وكذلك فإن محاربة كثير من الفئات وخاصة الاعلاميين للدعاة بحجة عدم التطرف فإن هذا السلوك يحرم الشباب من المعرفة الصحيحة لدينهم ولو انهم يتلقون التعاليم الصحيحة ويعرفون سماحة الإسلام لما وقعوا فريسة لجماعات الإرهاب وتنظيماتها، إن الثقافة الدينية السليمة تمثل جرعات وقائية وتشكل جهاز مناعى قوى لحماية هؤلاء الشباب من الأنخراط فى التنظيمات السرية. وافضل الدعاة هم من المواهب الحقيقية التى من الله عليهم بالبصيرة، وليس بالضرورة أن يكونوا من خريجى كليات الدعوة بالأزهر حيث ان هؤلاء

الخريجين عادة ما يكونون دعاة تسميع والقاء لما حفظوه فى مراحل الدراسة مع انعدام موهبة الخطابة لدى بعضهم وكذلك عدم القدرة على الاقتناع بما لا يكون لديهم الحجة الدامغة وملكة الحكمة فى اختيار الاسلوب الخطابى السليم.

وقد تبين من الدراسة أن هناك قصوراً شديداً فى أجهزة الاعلام المصرية من ناحية تنوع الخريطة الاعلامية وتركيزها على الاغنى الهابطة ومقابلات مع انصاف الفنانين وضياع وقت المشاهد فى كلام لا يفيد ولا يحقق عائداً للمجتمع. ولكى تكون مصر دولة عصرية فإن الخريطة الاعلامية يجب أن تتنوع وتتوزع بين اهتمامات الشباب فى جميع مجالات الحياة، وان تشمل اللقاءات والحوارات مع رموز المجتمع الحقيقيين سواء من العلماء او الفنانين او التجار او الصناع المهرة المرموقين كما يجعلهم نماذج ناجحة يقلدها الشباب بالجد والاجتهاد، كذلك تواجد برامج دينية وثقافية تنمى المعارف وتفجر طاقات الشباب وترشداهم الى الطريق السليم وبذلك يتم تقوية حاسة الانتماء وحب الوطن ونحمة الشباب من حالات اليأس وفقد الامل التى تدمر مستقبل البلاد.

كذلك فإن بقاء حدود مصر الشرقية فى سيناء والغربية فى الصحراء الغربية والجنوبية جهة السودان شبه خالية من السكان يمثل فراغ استراتيجى يشجع قوى العدوان على غزو مصر وتهريب الاسلحة والمخدرات وكل ما يهدد امن مصر، بينما استنزاع الاراضى وانشاء مجتمعات سكانية تكون بمثابة حوايط صد لئى عدوان فضلاً عن أن ذلك سيحمى الجزء المتبقى من الأرض الزراعية الذى يتم تدميرها من كل جانب بالتصحر وانشاء الطرق والمدن الجديدة والجامعات الخاصة ومعارض السيارات بل والمخازن والمولات التجارية تاركين الصحراء المجاورة دون تعمير.

ونظراً لسعى قوى خارجية إلى إثارة الفتن داخل الدول والتركيز على الاقليات واشعال الصراعات بين المواطنين على اسس الاختلافات العرقية والمذهبية كل ذلك يحتم ضرورة تواجد تشريعات مواطنة قوية بقدر ما توفر الحقوق والواجبات لفئات وطوائف الشعب المختلفة وبنفس القوة تضع النصوص القانونية الرادعة لكل من يعبث او يطرق على اوتار الطائفية او العرقية وان تكون هذه النصوص للقوانين تشكل ر دعاً شاملاً ومؤثراً لكل من تسول له نفسه تعكير صفو السلام الذى تعيش فيه مصر من مئات السنين .

إن النظرية تشير إلى كل ما من شأنه أن يكون قنابل موقوته في المجتمع يمكن أن تنفجر في أى وقت للعمل على سد هذه الثغرات لحماية الجبهة الداخلية وتفرغ المواطنين للعمل والتقدم.

كذلك فإن انتشار البطالة في المجتمع يؤدي إلى تعرض الشباب للانحراف والانخراط في تعاطي المخدرات بل والتجارة فيها ، أو إلى الاتجاه لممارسة الرذيلة وسهولة الانحراف وهذا يتطلب من المجتمع أن يتعاون الجميع في توفير فرص العمل الشريف للشباب حفاظاً عليه من الضياع وكذلك العمل على كشف المواهب الحقيقية بين الشباب وتوجيههم إلى ممارسة العمل في كل مجال يجد الفرد في أدائه متعة وأتقان.

قضية تعيين الخريجين:

لا يمكن لعاقل أن يوافق على منع تعيين أوائل الخريجين في الكليات والجامعات المصرية الذى حرص على استمرارية رجال الحكم في مصر قبل الثورة المصرية. فكيف لا يتم توظيف من تخرج من كلية حاصلاً على مرتبة الشرف وجيد جداً كتقديرات لسنوات أربع ، وما معنى ذلك الاتحطيم القدرات الفذة في المجتمع المصرى وهل من العدل أن ينضم هؤلاء المتميزين والذين لا يقدر ثمنهم بمال جنباً إلى جنب مع الخريجين بدرجة مقبول ، فإذا كانت مصر تعاني من تكديس الجهاز الحكومى بالمواطنين فهي تستطيع أن تحدد نسبة ولتكن مثلاً ٢٥% من الذين يتم إحالتهم إلى المعاش سنوياً ليحل محلهم أوائل الكليات كل في مجال تخصصه وبهذا يتم الحفاظ على تناقل الخبرات واستمرار قطاعات الدولة في عطائها على أكمل وجه وفي نفس الوقت القضاء على مشكلة البطالة المقنعة على المدى المتوسط والبعيد.

وقد كشف بيان عجز المدرسين بالمدارس المصرية على اختلاف مراحلها إلى عشوائية السياسات في المرحلة السابقة ولابد من ترسيخ الفكر الاستراتيجى الراجح لاصلاح اخطاء الماضى بأسلوب علمى سليم ولا يكلف الدولة اعباءً جديدة بسياسة الاحلال الجزئى لكل مجموعة يتم إحالتها إلى المعاش سنوياً. فمثلاً بنوك القطاع العام تعذب المتعاملين بها فى طوابير طويلة والسبب عدم تعيين موظفين جدد منذ

نحو عشر سنوات على الرغم من تضاعف اعداد المودعين وتحقيق هذه البنوك لارباح طائلة وقد تضاعلت هذه المشكلة قليلاً بعد ثورة يناير ولكن لازالت خدمات كثيرة تواجه نفس المشكلة.

السلوك التقليدى لبعض الدول التى تعاني من عجز الموازنة:

حينما تعاني بعض الدول من عجز متزايد فى ميزانها التجارى فإنها عادة ما تلجأ إلى فرض ضرائب جديدة على شرائح عديدة من المجتمع او ترفع من معدلات الضريبة الموجودة أصلاً بدعوى تعويض هذا العجز وهذا يمثل إخلالاً جسيماً بالعدالة الاجتماعية نظراً لتحمل طبقات من المجتمع اخطاء فئات أخرى بالإضافة إلى عدم حل المشكلة الاصلية المتسببة فى حدوث هذا العجز وبالتالي يزداد ويتفاقم العجز التجارى وتضطر الدولة إلى اللجوء إلى القروض سواء كانت خارجية أو داخلية مما يزيد من اعبائها الاقتصادية ويؤثر سلباً على ميزان المدفوعات بها، كما أنه يؤدي فى النهاية إلى انخفاض قيمة عملتها وانكماش برامج التنمية والاستثمارات. فضلاً عن إضطرار الدولة إلى السحب من الاحتياطي النقدى المتوافر لديها. وهذا بدوره يقلل من الثقة العالمية فى اقتصادها ويقلل من اقبال المستثمرين على الاستثمار سواء الداخلى او الخارجى لارتفاع نسبة المخاطرة.

ونظرية الخلل القطاعى والتوازن الاقتصادى التى توصلت اليها الدراسة تعالج فى آليتها هذا الخلل وتحدد خطوات الحل. هذا فضلاً عن اكساب النظم الاقتصادية للدول حصانة قوية لمواجهة مخاطر العولمة واتفاقية التجارة الدولية ومساعدة الدول فى التحوط فى مراحل التحول التى عادة ما تكون من اخطر المراحل على امن وسلامة البلاد.

- ولقد أشار القرآن الكريم إلى التوازن فى الكون حيث قال تعالى : ﴿وَالْأَرْضَ مَدَدْنَاهَا وَأَلْقَيْنَا فِيهَا رَوَاسِيَ وَأَنْبَتْنَا فِيهَا مِنْ كُلِّ شَيْءٍ مَوْزُونٍ﴾ (الحجر، ١٩). ﴿وَجَعَلْنَا لَكُمْ فِيهَا مَعَايِشَ وَمَنْ لَسْتُمْ لَهُ بِرَازِقِينَ﴾ (الحجر، ٢٠). وقال تعالى : ﴿وَالسَّمَاءَ رَفَعْنَاهَا وَوَضَعَ الْمِيزَانَ (٧) أَلَّا تَطْغَوْا فِي الْمِيزَانِ (٨) وَأَقِيمُوا الْوَزْنَ بِالْقِسْطِ وَلَا تُخْسِرُوا الْمِيزَانَ﴾ (الرحمن، ٧). وقال تعالى ﴿اللَّهُ الَّذِي أَنْزَلَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ وَالْمِيزَانَ وَمَا يُدْرِيكَ لَعَلَّ السَّاعَةَ قَرِيبٌ﴾ (الشورى، ١٧).

نظرية الخل القطاعى والتوازن الاقتصادى

تقديم

تقتصر النظريات والقوانين الاقتصادية المتاحة حالياً فى الفكر الاقتصادى بصفة عامة على شرح آليات لمعالجة مشاكل النظام الاقتصادى الذى كان سائداً فى العالم قبل انهيار المعسكر الاشتراكى وتصعد وتفكك الاتحاد السوفيتى حيث كان اقتصاد الدول ينقسم إلى قسمين أما أن يكون نظاماً رأسمالياً أو نظاماً اشتراكياً ولكل نظام النظريات والقوانين التى تنظمه، وحينما حدثت التحولات الكبرى فى النظم الاقتصادية ودخل كثير من دول العالم فى التحول إلى آليات السوق وحرية انتقال رؤوس الأموال وفتح الحدود للانتقال الحر للتجارة العالمية ورفع وإزالة القيود الجمركية فعلى الرغم من أن دولاً عديدة قد حققت تقدماً ونمواً اقتصادياً بمعدلات عالية إلا أن معظم هذه الدول تعرض لهزات اقتصادية واجتماعية وسياسية عنيفة أدت إلى انهيار عملاتها وتصعد أسواقها المالية واندلعت فى داخلها مظاهرات واضطرابات اجتماعية بسبب ارتفاع الأسعار وانخفاض القوى الشرائية لعملاتها الوطنية وهذه تشكل مشكلة الدراسة التى تحمل عنوان نظرية جديدة فى الفكر الاقتصادى تهدف إلى وضع فكر اقتصادى جديد يساعد الدول على التحوط من التعرض لهذه الهزات وكذلك تشجيع الدول على المضى بخطى ثابتة وبسرعة مدروسة دون اندفاع اهوج وللنظرية منطوق وأدوات تحليل لقطاعات الدولة واكتشاف نواحي الخل المتواجد فى هذه القطاعات وسوف تتناول النظرية فى هذه الدراسة قطاعاً واحداً فقط بالشرح والتحليل هو القطاع الزراعى لما يمثل هذا القطاع فى مصر من مكانة رفيعة وأهمية بالغة ولما يمثل الخل المتواجد فيه من عجز متزايد فى الميزان التجارى الزراعى وتهدف آليات النظرية إلى محاولة وضع آليات منطقية وعملية لعلاج الخل القطاعى وضبط الأسواق وكبح جماح التضخم السعري المدمر على كافة أجهزة الدولة وبالتالي تحقيق التوازن المطلوب اقتصادياً وعدالة توزيع الاعباء التى تتطلبها مرحلة التحول الاقتصادى، فلقد تحملت طبقات الشعب المحدودة الدخل الجانب الاعظم من تكاليف التحول الاقتصادى والإصلاح الهيكلى فى صورة رفع أسعار وتسعير الخدمات بالأسعار الاقتصادية وانفلات أسعار معظم

السلع الاستهلاكية وجاء الدور على القطاعات التى انتابتها تخمة الثراء الفاحش من مستوردين ومصدرين ووسطاء ومنتجين أن يتحملوا نصيبهم العادل ظل ما حققوه من مكاسب على حساب طبقات الشعب المختلفة.

منطوق النظرية :

تعتبر الدولة فى حالة توازن اقتصادى حينما تكون قطاعات الدولة المختلفة سواء الخدمية او الانتاجية فى حالة توازن حيث يكون محصلة وناتج اعمال كافة هذه القطاعات يكون فائض اقتصادى يوجه إلى تكوين احتياطي نقدي او التوسع فى المشاريع الاستثمارية لزيادة انتاج الدولة وتشغيل الشباب.

الوضع الاقتصادى للدولة :

هو محصلة أداء الدولة فى جميع القطاعات فإذا كان هذا الأداء جيداً تحقق وضع اقتصادى جيد وإذا كان سيئاً ساء الوضع الاقتصادى للدولة.

حالة عدم التوازن الاقتصادى للدولة :

تعتبر الدولة فى حالة عدم توازن إقتصادى حينما يعانى ميزانها التجارى من عجز صافى بحيث تتجاوز قيمة الواردات اجمالى قيمة الصادرات. ويتعين على الدولة فى هذه الحالة البحث عى اوجه الخلل المتواجدة فى واحداً أو أكثر من قطاعات الدولة المختلفة لبحث اوجه القصور ووضع آليات العلاج لهذا الخلل بأسلوب علمى وبأسرع وقت ممكن.

الفائض الاقتصادى :

هو مجموع الأموال المتبقية بعد الانفاق فى جميع قطاعات الدولة ويتوجه هذا الفائض إما لزيادة الاحتياطي النقدي او كاستثمار جديد لتشغيل العمالة.

الخلل القطاعى :

يحدث الخلل القطاعى حينما يكون إجمالى النفقات داخل القطاع اكبر من إجمالى الإيرادات ، ويمكن تقسيم الخلل القطاعى إلى جزئين : خلل قطاعى داخلى ، وخلل قطاعى خارجى. فالخلل القطاعى الداخلى يتواجد حينما يكون اجمالى نفقات

القطاع داخل الدولة اكبر من اجمالى ايرادات القطاع من داخل الدولة. والخلل القطاعى الخارجى حينما يكون اجمالى قيمة واردات القطاع اكبر من اجمالى قيمة صادراته فيحدث عجز فى الميزان التجارى لهذا القطاع.

وبعد تحديد القطاعات التى تعاني من الخلل القطاعى تبحث بعناية اسباب ذلك حيث عادة ما تعزى إلى سوء الإدارة ، وانتشار الفساد والتسبب ، وانعدام التخطيط الاقتصادى السليم او وجود راکد لارتفاع الاسعار وغير ذلك من الاسباب الأخرى.

أهداف النظرية:

بتطبيق آليات النظرية والوصول لحالة التوازن الاقتصادى تحقق الدولة المزايا التالية:

أولاً : تحصين الدولة من مخاطر التعرض للضربات الاقتصادية وحماية الدولة بالتالى من الانهيار.

ثانياً : زيادة قدرات الدولة بتمتع منتجاتها بميزة نسبية وتنافسية داخل اسواق الدولة نفسها وفى الاسواق الخارجية عن طريق تطبيق ضريبة التوازن السعري فى قطاعى الزراعة والصناعة.

ثالثاً : حماية منتجات الدولة المصدرة للخارج من ان تتهم بالاغراق حيث بتطبيق ضريبة التوازن السعري تكون اسعار المنتجات الزراعية والصناعية داخل الدولة اقل من اسعارها فى الاسواق الخارجية ولاثبات الاغراق لابد أن تكون اسعار السلع المصدرة فى الخارج اقل من اسعارها داخل الدولة.

رابعاً : اجبار المنتجين للسلع الزراعية والصناعية على الالتزام بتنفيذ ضريبة التوازن السعري يتحقق معه هدف الدولة فى زيادة القدرات التنافسية لمنتجاتها بخفض الأسعار وتحسين الجودة. علماً بأن الإنتاج الزراعى والصناعى لأى دولة يمثلان جناحي الطيران فى سباق المنافسة العالمية لغزو الأسواق الخارجية.

خامساً : بعدم تجاوز التجار لتحقيق نسبة ارباح محددة بالداخل فإن ذلك من شأنه كبح جماح التضخم ، فضلاً عن توجه المصدرين إلى الاسواق الخارجية لزيادة ارباحهم مما يشجع على تحفيزهم لزيادة التصدير.

آليات النظرية:

بافتراض أن دولة ما تعاني من عجز في الميزان التجارى لها يتجاوز نسبته ٢٥٪ من قيمة الصادرات ، فتقوم الدولة بتحليل اوضاع قطاعات الدولة الحيوية فإذا افترض أن قطاع الزراعة مثلاً يعاني عجزاً في الميزان التجارى الزراعى فينتج ما يلى :

أولاً : تحديد سبب الخلل القطاعى فى الزراعة داخلياً أم خارجياً.

والخلل القطاعى الداخلى يعنى تجاوز نفقات القطاع داخل الدولة إيرادات هذا القطاع بالعملة المحلية وهذا يسهل علاجه محلياً بتحليل عمليات كل نشاط لتحديد اوجه الخلل وعلاجه هل هذا الخلل فى الانتاج السمكى ام الحيوانى ام فى انتاج محاصيل معينه.

والخلل القطاعى الخارجى يحدث حينما يتجاوز واردات القطاع بالنقد الأجنبى خاصة مستلزمات الانتاج وادواته فضلاً عن المحاصيل الأخرى المستوردة قيمة صادراته.

تحديد حجم الخلل الموجود :

يوجد ثلاث درجات تحدد مدى وحجم الخلل الموجود فى القطاع فالخلل البسيط يمكن علاجه من داخل القطاع بالاستعانة بمراكز الابحاث المحلية حيث تكون نسبة العجز اقل من ١٠٪ من اجمالى قيمة الصادرات ، ويكون الخلل متوسط حينما يتراوح العجز بين اكبر من ١٠٪ إلى أقل من ٥٠٪ من قيمة الصادرات ويستغرق علاج هذا الخلل ١ - ٣ سنوات ويستعين القطاع الزراعى باكثر من قطاعات الدولة للتعاون فى علاج هذا الخلل. ثم الخلل الخطير والذى تتعدى نسبة العجز فيه ٥٠٪ وحتى اقل من ١٠٠٪ من اجمالى قيمة الصادرات وفى هذه الحالة توجه مجهودات الدولة بكل قطاعاتها مجتمعة للعمل على علاج هذا الخلل فى اسرع وقت ممكن ويتم علاج هذا الخلل فى فترة زمنية تتراوح بين ٣ - ٥ سنوات.

دور الدولة فى حل مشكلة الخلل وتشجيع المنتجين :

تلتزم الدولة حالياً فى ضوء قوانين الاستثمار واتفاقية التجارة وتوجهات الدول لتشجيع الاستثمار بعدم التدخل فى تحديد اسعار المنتج النهائى وقد حررت فعلاً اسعار المحاصيل الزراعية وتركزت تحديدها لآليات السوق. والنظرية تعرض

المخروج من هذا الالتزام الى فرض ضريبة جديدة تعرف باسم ضريبة التوازن السعري تقوم هذه الضريبة بتشجيع المنتجين على الاتجاه إلى الاستثمار في القطاع الزراعي بخطى واسعة حيث تسمح هذه الضريبة للمنتج الزراعي بتحقيق نسبة ارباح قدرها ٤٠٪ من سعر السلعة الزراعية المنتجة. بينما تقل هذه النسبة في السلع الصناعية واسعار الخدمات بما لا يتجاوز ٣٠٪. ومن شأن هذه الضريبة التي تفرض على كل زيادة عن سعر السلعة النهائي يتجاوز النسبة المحددة لربحية المنتجين أن توقف بطريقة فعالة سباق رفع الاسعار وتحافظ على قيمة الجنية المصرى وتساعد على كبح جماح التضخم. فضلاً عن احداث استقرار في الاسعار وتشجيع التصدير. وحماية البضائع المصدرة للخارج من شكاوى الاغراق - فضلاً عن استمرار انتاج المشاريع الزراعية وتشجيع التوسع فيها.

تنظيم دخول السلع للأسواق :

ان تحديد مواعيد دخول السلع وخاصة الزراعية للأسواق يعتبر أداة فعالة لحماية المنتجات المحلية وتشجيع الانتاج المحلى وهذه الشروط تفرضها اتفاقيات مصر مع الاتحاد الاوروبى بل وتقيدها الدول الاوروبية بحصص معينة ورغم اتفاقية الجات والشراكة المصرية الاوروبية.

نموذج لعلاج الخلل فى القطاع الزراعى :

إن أهم أسباب الخلل فى القطاع الزراعى أن معدلات الزيادة السكانية أعلى من معدلات التوسع الزراعى الأفقى على الرغم من الوصول بانتاجية أهم المحاصيل إلى مستويات عالمية ومكانة متميزة خاصة فى زراعات الأرز وقصب السكر. وتعتبر استراتيجية وزارة الزراعة فى التسعينات والتي تقر فيها زيادة المساحة المستصلحة والمنزوعة فى ج.م.ع. بنحو ١٥٠ ألف فدان سنوياً غير كافية على الرغم من ذلك فإن المساحات التى يتم استصلاحها وزراعتها سنوياً لم تبلغ فى أى عام مساحة المائة وخمسين الف فدان المقرر استصلاحها وزراعتها سنوياً ولتأكيد ذلك فإنه فى بداية تنفيذ هذه الاستراتيجية كان عدد سكان مصر يقدر بنحو ٤٢,١٣ مليون نسمة وكانت المساحة المنزوعة فى مصر تقدر بنحو ٥,٥ مليون فدان ونصيب الفرد من الرقعة المنزوعة تقدر بنحو ٠,١٤ فدان وفى نهاية الفترة ١٩٩٦/٩٥ قدر عدد السكان بنحو ٦٠,٠٦ مليون نسمة بزيادة تقدر بنحو ١٨ مليون نسمة بينما

قدرت المساحة المنزرعة بنحو ٧,٧ مليون فدان، بينما انخفض نصيب الفرد من المساحة المنزرعة الى نحو ٠,١٣ فدان (١٠١، ١٩٩٨، ص ١٦٣). وتجاوز شعب مصر حالياً الثمانين مليوناً ولا زالت الأرض الزراعية حول هذه النسبة.

ولما كانت مصر تعاني من فجوة غذائية في جميع المحاصيل تقريباً عدا الأرز والخضر والفاكهة، فإن الحل العملى لعلاج هذه الخلل في القطاع الزراعى هو استصلاح واستزراع ما لا يقل عن نصف مليون فدان سنوياً في جميع المناطق القابلة للاستصلاح فى مصر مع تمليك وتأجير شباب الخريجين والراغبين فى العمل الزراعى لهذه الاراضى واشترك كافة الوزارات فى هذه العمليات ولن تستطيع وزارة الزراعة وحدها القيام بهذا العمل بينما اشترك القوات المسلحة وخاصة قطاع الخدمة الوطنية ووزارات التربية والتعليم بتجنيد الشباب فى معسكرات للعمل صيفاً بأجر مع استغلال كافة المساحات القابلة للزراعة فى سيناء وتوشكى والصحراء الغربية ووضع آلية لتركيب محصول متنوع ومتوازن وتسمين العجول وتربية الدواجن واستخدام مستخرجات هذه الاشطة فى تسميد التربة بما يساهم بشكل فعال فى حل حزمة من مشاكل مصر المستعصية حيث يتم القضاء على البطالة وسد الفجوة الغذائية وتسميد التربة وتحسين انتاجيتها وتوفير مئات الملايين من العملات الحرة التى يتم بها استيراد هذه المحاصيل الزراعية ومنتجات الحيوان (١١، ٢٠٠٥، ٥٤٥).

إن قطاع الخدمة الوطنية للقوات المسلحة إذا ما تم تجنيد كل الشباب المطلوب ومن خلال مراكز التدريب المهنى يمكن ان يقوم الجهاز بتدريب الشباب على الحرف الزراعية والصناعية وتزويد المجتمع المدنى بالكفاءات التى توفر لمصر والعالم العربى كل وتحتاجه من عماله ماهرة وضرورية فتصبح الزيادة السكانية نعمة وليست نقمة كما يحلو ذلك لاجهزة الاعلام.

قطاع الخدمات فى ظل العولمة :

فى ظل الظروف الاقتصادية التى تعيشها مصر فإن تسعير الخدمات المقدمة للجماهير تتطلب أن تكون هذه الاسعار متناسب والتكاليف الحقيقية لتغطية أداء

هذه الخدمات وبالتالي يكون سعر الخدمة يعكس منفعة هذه الخدمة دون مغالاة أو احتكار حيث هناك خدمات تؤدي للمواطن يدفع مقابلة اسعاراً مضاعفة ولا تتناسب مع تكلفة هذه الخدمة ، كما أن هناك خدمات يقل سعرها عن تكلفة أدائها ، ولتطبيق العدالة فإن المواطن الذى يستفيد بالخدمة يطالب بدفع ثمن هذه الخدمة بلا دعم وبالتالي يكون المنتفع بالخدمة دافعاً لتكاليفها وغير المنتفع لا يتكلف أى اعباء وهذا الاتجاه يساير ويتطابق ضريبة الاستهلاك. فيتحقق توازن اقتصادى لجهاز الخدمات فى جميع قطاعات الدولة.

بعض القواعد الاقتصادية المستنتجة من النظرية:

القاعدة الأولى : تتمتع الدولة التى تعيش فى حالة توازن اقتصادى بقوة وثبات لقيمة عملتها المحلية ، واستقرار اوضاعها الامنية وزيادة فرص الاستثمار المحلية والاجنبية فيها حيث تنخفض نسبة التضخم لاقبل حد ممكن وتستقر عند الحدود الدنيا.

القاعدة الثانية : بزيادة قيمة الفائض الاقتصادى للدولة يزداد درجة التوازن الاقتصادى قوة فيزداد بذلك عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية سرعة ويحدث الانتشار الاستثمارى الافقى والتقدم الاقتصادى والعكس صحيح.

القاعدة الثالثة : عندما تعاني الدولة من خلل قطاعى فى واحد أو أكثر من قطاعاتها المختلفة فإن ذلك الوضع ييسر توجيه ضربات اقتصادية لقطاعاتها المتوازنة مما يعرضها بدرجة اكبر لهزات قوية تؤثر على اوضاعها الاقتصادية واستقرارها الاجتماعى والسياسى واستمرار الخلل يؤدي إلى حدوث شلل فى الأنشطة الاستثمارية بها.

القاعدة الرابعة : التوازن الاقتصادى للدولة يؤدي إلى ثبات القوة الشرائية للنقود وكبح جماح التضخم وهو انسب الظروف البيئية لإنشار الاستثمار وانتعاش التنمية الاقتصادية.

ملخص الدراسة

بعد نجاح ثورة يناير المصرية فى عام الفين وحدى عشر ميلادية أصبح لزاماً على علماء مصر بصفة عامة وعلماء الاقتصاد بصفة خاصة أن يشاركوا فى وضع الأسس والقوانين التى يتم على أساسها تشييد وبناء دولة مدنية عصرية بعيداً عن أهواء واتجاهات رجال السياسة بحيث لا يكون انتماؤهم الحقيقى إلا للوطن وارضاء لوجه الله تعالى الذى نصر هذا الشعب وتلاحمت مع ثورته قواته المسلحة.

وحيث أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ازدهرت بشكل كاسح ولم يعد العالم قرية صغيرة فحسب بل اصبح شاشة صغيرة. وتتلخص مشكلة الدراسة فى ان هناك سياسات عالمية لبعض الدول تستغل هذه الثورة التكنولوجية فى تفجير الصراعات العقائدية التى تتطور إلى حروب طاحنة تؤدى إلى تفكك الدولة وانهيائها. وتهدف هذه الدراسة إلى الاعتماد على ما فى وجدان الشعوب من مشاعر وفضائل لكى تتماسك الأمم وتقوى داخلها حتى تتفرغ الحكومات للبناء والتعمير، وقد تبين من الدراسة أن بعث الشعور الدينى والاستفادة مما تحمله آيات القرآن الكريم من كنوز مادية، وارشادات نورانية، يمكن من خلالها بناء دولة عصرية والتقدم فى جميع مجالات الحياة فى بيئة آمنة ومستقرة. والتنمية المعلوماتية تتجاوز ما هو تقنى إلى ما هو اجتماعى وسياسى واقتصادى .

واول سورة نزلت فى القرآن الكريم على رسوله محمد ﷺ هى ﴿ اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ﴾ واستطاعت ماليزيا باتخاذها للمنهج الإسلامى بصورة شاملة أن تحقق نهضة شاملة اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً وقدمت مبدأ التعايش السلمى والانسجام والوحدة بين جميع فئات الشعب الماليزى. وبالنسبة لمصر فقد كرمها الله فى كتابة الكريم كما لم يكرم دولة أخرى فحمى الله مصر من المجاعة وارسل لها نبيه يوسف عليه السلام ليجعل منها سلة غذاء للمنطقة بأسرها. وبعد الفتح الإسلامى لمصر تزعمت مصر العالمين العربى والإسلامى بفضل علمائها فى العلوم الدينية. ولكى نبني مصر كدولة عصرية يستلزم ذلك توفير بيئة مناسبة لاطلاق ملكات الافراد فاقامة العدل بين الناس واتباع المنهج الإسلامى المتكامل دنيا ودين وليس دين بلا دنيا كما يستهدف بذلك العلمانيون وهدفهم حرمان مصر من المكانة المتميزة التى

تتمتع بها فى العالم الإسلامى والعربى كما أن ترسيخ استراتيجية السلام والتعاون مع كافة الشعوب مع توفير القوة التى تحمى هذا السلام ولا تحوله إلى استسلام ، وتطبيق الديمقراطية بدءاً بالمراحل الابتدائية وحتى التخرج من الجامعة وكذلك نشر الوعى وتنمية روح الانتماء . واتخاذ مبدأ الشورى كركن أساسى لصالح الحاكم وحماية المحكومين من الضغوط الخارجية . وضرب عناقيد الفساد فى جميع مجالات الحياة ، وغرس القيم الاخلاقية فى مراحل التعليم وتغيير الخريطة الاعلامية لتكون مركز اشعاع لجميع اهتمامات الناس وليس لانصاف الفنانين والاغاني الهابطة فقط كما أن جميع ابناء مصر حالياً يتطلعون إلى مستقبل واعد وينتظرون من علماء مصر أن يظهروا ابداعاتهم الفكرية للمساهمة فى بناء مصر الحديث والعصرية ولهذه الاسباب فقد ابتكرت الدراسة ثلاث نظريات جديدة فى علم الاقتصاد والتمنية هى النظرية العنكبوتية للفساد الإدارى ، ونظرية الفراغات والغزو من الداخل ، ونظرية الخلل القطاعى والتوازن الاقتصادى . فتنص النظرية العنكبوتية للفساد الإدارى على أن اتصال السلطات وحصول المسئول على اكثر من منصب تشريعى فإن ذلك يشجع على الفساد ومن مصلحة الدولة والشعب الفصل الكامل بين السلطات لتحقيق الكفاءة فى الاداء والابداع فى العمل وتوازن القوى فى الدولة وكفانى ما تسبب فيه إتصال السلطات فى مصر بحيث يجمع الوزير التنفيذى بسلطاته الواسعة السلطة التشريعية مما نتج عنه ضياع أموال مصر وتهريبها وتدمير ممتلكات القطاع العام وتبديد اجزائه وبيعها بابخس الأسعار وهذا بسبب شلل الجهاز التشريعى والرقابى عن القيام بدوره فى حماية أموال الشعب ومصالحة .

كما أن نظرية الفراغات والغزو من الداخل توضح خطورة وجود فراغات فى الدولة سواء كانت فراغات سكانية بترك مواقع الحدود خالية من السكان مما يشجع القوى الخارجية على العدوان كذلك فإن عدم تحصين الشباب بالمعلومات الدينية السليمة واهمال تزويدهم بالعلوم والقيم ومبادئ المجتمع تسهل من وقوعهم فى شرك الارهاب والفساد وتجارة المخدرات .

ونظرية الخلل القطاعى والتوازن الاقتصادى توضح متى تكون الدولة تتمتع بالتوازن الاقتصادى وكيف تكتشف الخلل القطاعى وتعالج اسبابه لتكون كل قطاعات الدولة ناجحة فى تحقيق الفائض الاقتصادى الذى يتسبب فى الوصول للعمالة الكاملة ومضاعفة الانتاج وتحقيق المزيد من الخدمات والرفاهية للمواطنين .

المراجع المستخدمة فى الدراسة

- ١- أحمد محمد بودى (دكتور) ، رؤيا مستقبلية للتنمية الزراعية ، مؤتمر مصر عام ٣٠٠٠ ، ديسمبر ٢٠٠١ .
- ٢- أحمد عبدالفتاح ، سمو مكانة الكلمة فى القرآن الكريم، الأهرام ، جريدة يومية ، السنة ١٣٠ العدد ٤٣٣٧٢ ، فكر دينى ، ص ٣٦ .
- ٣- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، نهضة الانسان المصرى للانطلاق نحو البناء والتنمية، مؤتمر مصر عام ٣٠٠٠ ، المؤتمر الرابع عشر ، تحديث مصر، ديسمبر ٢٠٠١ .
- ٤- ثريا العسلى (دكتور) ، القيم الاسلامية والسعادة الابدية ، كتاب منشور ، ٢٠٠٥ .
- ٥- جمال محمد غيطاس ، فى قضية تحرير تداول المعلومات ، الاهرام ، جريدة يومية ، السنة ١٢٩ العدد ٤٣٢٢٦ ، ١٢/٤/٢٠٠٥ ، ص ٢٤ .
- ٦- حسين مدبولى ، الديمقراطية والعلمانية فى مصر والسودان ، المصدر اقتصادى نت ، العدد ٢٧٢٥ ، فى ١/٨/٢٠٠٩ .
- ٧- عبدالله هدية (دكتور) ، الدولة الإسلامية والتمايز بين الشورى والديمقراطية ، مصر المعاصرة ، العدد ٤٩١ ، يوليو ٢٠٠٨ .
- ٨- على محمد مرسى (دكتور) ، البيئة وتنمية الموارد البشرية ، أفاق العمل البيئى والاستخدام الامثل للموارد الطبيعية، مؤتمر مصر عام ٣٠٠٠ ، ديسمبر ٢٠٠١ .
- ٩- علاء مصطفى عامر، وقل ربي زدنى علماً، الأهرام، جريدة يومية، السنة ١٣٠ ، العدد ٤٣٤٢٤ ، ص ١٦ .
- ١٠- فوزى حليم (دكتور) ، سياسات الإصلاح الاقتصادى للدعم الغذائى فى مصر، مصر المعاصرة جمعية الاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع ، يناير/ابريل ١٩٩٨ ، ص ١٦٣ .
- ١١- مصطفى الطمبداوى (دكتور) ، التركيب المحصولى المستهدف بين المنهج البحثى التحليلى المحورى ومتعدد المحاور فى مصر، المجلة المصرية للعلوم التطبيقية ، مجلد ٢٠ عدد ١٠ أكتوبر ٢٠٠٥ ، ص ٥٤٥ .
- ١٢- مصطفى الطمبداوى (دكتور) ، تكنولوجيا المعلومات بين نور الآيات القرآنية وبناء الدولة العصرية، مؤتمر مصر عام ٣٠٠٠ ، المؤتمر السادس عشر لجمعية اصدقاء العلميين المصريين فى الخارج ٢٧-٢٩ ديسمبر ٢٠٠٥ .
- ١٣- مصطفى اسعيد (دكتور) ، عولمة الديمقراطية الليبرالية واشكالية العلمانية فى الفكر السياسى الإسلامى، مصر المعاصرة، العدد ٤٩٦ ، أكتوبر ٢٠٠٩ .
- ١٤- مركز دراسات المستقبل بجامعة أسيوط ، مفكرون ورجال دين يبحثون آليات بناء الدولة الحديثة، ٧ يوليو ٢٠١١ .
- ١٥- هويدا عدلى رومان (دكتور) ، الدستور المصرى بين التعديل والإصلاح والتغيير نحو الديمقراطية، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٧ .

ABSTRACT

By

Dr. Moustafa A. El-Tambadawy

Constants of the civil state

And the January Uprising Egyptian.

After the success of Egyptian revolution became incumbent on scientists put controls the organization of the Egyptian market and protector the consumer, under free marker system. The role of government is significant and effective towards fair. The objective of this paper is present the most important factors which can achieve innovation, second to suggested the practice's steps to solve these problems and explain what the processes, which can do. The sectors studies are agriculture, services etc...

The study found innovation speaking at the three theories of economics. First, Arachnoid theory of administrative corruption. Second, theory of spaces and the invasion from within, third, theory of sectoral imbalances and balance economic. To improve the system's diversity of media and is considered one of the most important tools to build a modern state to achieve modernization for people government must improve both production and consumption which depends on good quality and lower prices for most important commodities and services. Every one in Egypt must get the knowledge, education, training, skills, and authority to be responsible for quality. Industrial renovation is principle passer for progress. The technology and chose the best suitable for Egypt.

المركز القانوني للمتعاقدین بالجهاز الإداري بالدولة

إعداد الدكتور

عبد الباسط على أبو العز حارص

لعام ٢٠١٠/٢٠١١ م

مقدمة :

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم .. وبعد .

فإن 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 ٢١ 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 . أيضا فقد نصت هذه القوانين على وضع جداول بالدرجات الوظيفية، وتم تقسيم هذه الوظائف إلى دائمة ومؤقتة وفقا لطبيعتها، ووضع وصف لكل وظيفة، وما تتطلبه 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 .

كذلك فإن الموظف العام هو الشخص الذى يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة المرافق العامة التى تدار بطريقة مباشرة بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغلون وظيفة دائمة فى النظام الإدارى للمرفق الذى يعملون فيه^(١).

وإذا كانت الوظيفة العامة تتسم بصفة الدوام وتتطلب لشغلها شخص يؤدى عمله بصفة دائمة، ففى هذه الحالة يثورا لتساؤل عن طبيعة المركز القانونى للمتعاقدین الحاليين فى الجهاز الإدارى بالدولة، هل هم موظفون عموميون وبالتالي يكون لهم ما للموظفين من حقوق وعليهم ما عليهم من التزامات؟ أم أنهم مؤقتين وهو ما كان يطلق عليه قديما موظف (ظهورات) فلا يكون لهم ما للموظفين من حقوق، فى حين أنهم يقومون بكافة الأعمال والواجبات التى يتم تكليفهم بها. والبحث عن طبيعة المركز القانونى لهؤلاء هو الذى دفعنى لكتابة هذا البحث، وذلك نظرا لوجود بعض هؤلاء العاملين تحت إدارتى فى المؤسسة التعليمية التى أتولى إدارتها فى الأزهر الشريف، وهو ما يسرى على جميع المتعاقدين فى الجهاز الإدارى بالدولة.

لذلك ومن خلال هذا البحث أحاول بإذن الله تعالى معرفة المركز القانونى لهؤلاء الأشخاص لأنهم لا يشغلون وظائف دائمة، وللإجابة على هذا التساؤل، لابد فى البحث الأول من تناول تعريف الموظف العام والشروط التى يجب أن تتوافر فيه لشغل الوظيفة العامة، وفى البحث الثانى نتناول طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة، وفى البحث الثالث نبين حقوق وواجبات الموظف العام، أما فى البحث الرابع - فنحاول معرفة المركز القانونى للمتعاقدین الحاليين بالدولة من خلال معرفة ما إذا كانوا يتمتعون بمزايا الوظيفة العامة أم لا؟ وذلك على النحو التالى:

(١) - د / محمد فؤاد مهنا - مبادئ وأحكام القانون الإدارى - منشأة المعارف الإسكندرية - ط ١٩٧٥ - ص ٥٣١.

المبحث الأول

(تعريف الموظف العام والشروط الواجب توافرها لشغل الوظيفة العامة)

الوظيفة العامة : يقصد بها: مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين.

وهذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تتمثل في كيفية قيام الموظف بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية، تبدو في علاقة الموظف بالإدارة والاهتمام بمشاكله وحياته الوظيفية.

ونظرا لأهمية الوظيفة في حياة الأفراد في الوقت الراهن، حيث أنها قد تمثل مصدر الرزق الوحيد كما سبق وأن ذكرنا، لذلك فقد حظيت باهتمام الفقهاء والمشرع في^(١) كل دول العالم، وبالتالي لم تعد كما كانت في الماضي أمرا استثنائيا في حياة الموظفين، كما أن الوظيفة العامة تطورت عما كان عليه الأمر من قبل، فبعد أن كانت الوظيفة العامة ملكا لشاغلها تباع وتشترى وتمارس كسلطة عامة، وامتياز في مواجهة الشعب، أصبحت خدمة عامة وتكيفا تضم مجموعة من الاختصاصات والمسؤوليات يمارسها شاغلها للصالح العام^(٢).

والاهتمام بالوظيفة العامة ينعكس على شاغلها، وهو الموظف العام الذي يعد مرآة الدولة، فالأفراد يرون الدولة من خلال رؤيتهم للموظف العام، لأنه أداة تنفيذ قوانينها، كما أنه يعبر عن إرادتها، ويحقق أهدافها.

وقد زاد عدد الموظفين في الوقت الحالى وتضاعف في غالبية الدول، ففي مصر وعلى سبيل المثال وفقا لإحصائية مركز المعلومات بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، فقد تضاعف عدد الموظفين وتجاوز الستة ملايين موظف بالجهاز الإدارى بالدولة .

(١) د / نبيلة كامل - الوظيفة العامة وفقا لأحكام القضاء الإدارى المصرى - ط ١٩٨٤ - ص ٣-٨ .

(٢) د / أنور محمد رسلان - نظم الترقية في الوظيفة العامة - الطبعة الثانية - ١٩٩٦ - ص ١٠٥ وما بعدها . حيث كانت الوظائف في فرنسا قبل قيام الثورة تباع وتشترى مثلها مثل السلع المادية، وأيضا كانت الوظائف تورث، ومن ثم فإن التكيف القانوني للوظائف العامة في هذه المرحلة، أن هذه الوظائف كانت مملوكة للأفراد ملكية خاصة .

وينعكس هذا العدد الكبير على ضرورة الاهتمام بهم منذ التحاقهم بالخدمة حتى انتهائها، لأن هذا الاهتمام ينعكس أثره على رفع الكفاءة الإنتاجية للدولة .

وقد نص الدستور المصرى الصادر فى عام ١٩٧١م، فى المادة ١٤ منه، (على أن الوظائف العامة حق للمواطنين، وتكليف القائمين بها كخدمة للشعب؛ وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى) .

وقد بدا الاهتمام فى مصر بالوظيفة العامة وشاغلها منذ نهاية القرن التاسع عشر، وفى عام ١٨٨٣ صدر أول تشريع ينظم بعض موضوعات الوظيفة العامة ثم تعددت المراسيم والقوانين المنظمة لأوضاع الموظفين، وفى ظل هذه الأوامر والمراسيم والقوانين كان الأساس لتنظيم الوظيفة العامة، هو الأساس الشخصى الذى يقوم على الموظف وما يحمله من مؤهلات . كما كانت المحسوبية والوساطة والرشاوى، هى المعايير التى تنتم الترقية على أساسها، الأمر الذى أدى إلى استياء الموظفين وشعورهم بعدم عدالة ما ينطبق عليهم من قوانين، مما كان ينعكس انعكاسا مباشرا على إنتاجهم .

واستمرت القوانين المنظمة للوظيفة العامة فى الصدور، حتى صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، هذا القانون وردت عليه تعديلات كثيرة، كما صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار رئيس الخدمة المدنية رقم ٢ فى سبتمبر لعام ١٩٧٨ .

وفى هذا المبحث سوف نتناول بإذن الله تعالى تعريف الموظف العام وشروط شغل الوظيفة، وذلك فى مطلبين:

المطلب الأول: معنى الموظف العام .

المطلب الثانى: شروط شغل الوظيفة العامة .

(وما توفيقى إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب)

المطلب الأول: معنى الموظف العام

وفي هذا المطلب نتناول تعريف الموظف العام في القانون الإداري من خلال ثلاثة مفاهيم الأول: المفهوم التشريعي، والثاني المفهوم القضائي، والثالث المفهوم الفقهي للموظف العام، ثم بعد ذلك نتناول شروط الوظيفة العامة، وذلك على النحو التالي:

المفهوم الأول: المفهوم التشريعي للموظف العام في فرنسا ومصر

أولاً : في فرنسا .

حيث لم تتضمن التشريعات الفرنسية التي صدرت في مجال الوظيفة العامة تعريفاً ثابتاً ومحدداً للموظف العام يتصف بالعمومية والشمولية، وإنما اكتفى فقط بتحديد معناه في مجال انطباقها، وليس في جميع مجالات القانون الإداري^(١).

وقد تعددت التشريعات التي تناولت تعريف الموظف العام، وأخر هذه التشريعات، التشريع رقم ١٦ لعام ١٩٨٤، والخاص بنظام الوظيفة العامة، حيث نصت المادة الأولى على أن تسري أحكام هذا القانون على موظفي الدولة والوحدات المحلية.

ونصت المادة الثانية من ذات القانون على أن تسري أحكامه على الأشخاص المعيّنين في وظيفة دائمة، ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية في الدولة أو الإدارات الخارجية التابعة لها أو المؤسسات العامة في الدولة^(٢).

وقد رددت المادة الثانية من القانون الصادر في ٩ / ١ / ١٩٨٦، والخاص بنظام الوظيفة العامة في المؤسسات الصحية نفس ما نص عليه القانون السابق، حيث نصت على أن تسري أحكام هذا القانون على الأشخاص المعيّنين في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من الدرجات في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو الإدارات الخارجية التابعة لها أو المؤسسات العامة للدولة^(٣).

(١) د / محمد جودت المظ - المسؤولية التأديبية للموظف العام - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - ١٩٦٧ - ص ١٣ .

وأيضاً د / على جمعة محارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي

والإنجليزي ، رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس - ١٩٨٧ - ص ٦٧ .

(٢) plantey (A): la fonction publique, traite genral, "2ed" Paris 2001 "p32.

(٣) Delaubadere (A) et jean(c) et yves(G): TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF, t1 "15 (٣) e ed Paris "1999 " p"24 .

والخلاصة، أن جميع التشريعات الوظيفية في فرنسا، والتي صدرت بشأن الوظيفة العامة، لم تضع تعريفاً محدداً للموظف العام، وإنما اكتفت ببيان الأشخاص الذين يخضعون لهذه القوانين فقط .

ثانياً : في مصر .

على غرار الوضع السائد في فرنسا، فإن المشرع المصري لم يضع تعريفاً محدداً للموظف العام، وإنما اكتفى بتحديد الموظفين الخاضعين لأحكامه، وقد كانت القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة العامة في أول الأمر تستخدم مصطلحات متعددة للتعبير عن شاغلي الوظائف العامة، وكان أكثر هذه المصطلحات شيوعاً الموظفون العموميون والمستخدمون المملوكيون ومستخدمو الحكومة، وذلك دون وضع تمييز بين هذه المصطلحات^(١).

وقد ذهب رأى إلى أن المشرع كان يقصر استعمال اصطلاح 'الموظف'، على من يعين بمرسوم، واصطلاح مستخدم على من عدا ذلك، كما أن المشرع يميل إلى استخدام اصطلاح موظف للدلالة على كبار موظفي الدولة، واصطلاح مستخدم على شاغلي المراكز الصغيرة منهم .

وعندما صدر القانون رقم (٢١٠ لسنة ١٩٥١) بشأن موظفي الدولة، أقر المشرع هذه التفرقة، حيث قصر استخدام لفظ 'موظف' على من يعين في وظيفة داخل الهيئة وتسرى عليه أحكام الباب الأول، ولفظ 'مستخدم' على من يعين في وظيفة خارج الهيئة وتسرى عليه أحكام الباب الثاني^(٢).

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى من هذا القانون على أنه يعتبر موظفاً في أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى مرسوم، أو أمر ملكي، أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو من هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانوناً^(٣).

(١) محمد جودت الملط - المرجع السابق - ص ٢٠ .

(٢) بكر القباني - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - بدون تاريخ نشر - ص ٥٣٠ . وأيضا - د / أحمد محمد أحمد عبداً للطيف - جرائم الإهمال في الوظيفة العامة في قانون العقوبات دراسة تحليلية - رسالة دكتوراه جامعة القاهرة عام

١٩٩٥ - ٢٠١١ . وأيضا - د / رمضان محمد بطيخ - الوسيط في القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٧ - ٢٠٣٨٢ .

(٣) حيث استبدل لفظ 'ملكى' بلفظ 'جمهورى' بالقانون رقم (١١٣) لسنة ١٩٥٣ .

والخلاصة مما سبق، أن المشرع لم يضع تعريفا محددا للموظف العام، وإنما اكتفى بإقرار بيان طوائف الموظفين، والأشخاص الذين تسرى عليهم أحكامه .

ولما صدر القانون رقم (٦ لسنة ١٩٦٤) والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة، والذي حل محل القانون رقم (٢١٠ لسنة ١٩٥١) .

فقد نصت المادة الثانية من هذا القانون على أنه 'يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار يصدر من السلطة المختصة' وقد نصت المادة الثالثة من ذات القانون على أن 'الوظائف العامة إما دائمة أو مؤقتة، والوظيفة العامة هي التي تقتضى القيام بعمل غير محدد بزمان معين، أما الوظيفة المؤقتة فهي التي تقتضى القيام بعمل مؤقت ينتهى بزمان محدد، أو يكون لغرض مؤقت، وتتضمن الميزانية بيانا سنويا بكل منها^(١) .

ومن الجدير بالذكر الإشارة إلى أن المشرع قد استخدم اصطلاحا واحدا للتعبير عن الأشخاص الذين يشغلون الوظائف العامة والذين يخضعون لأحكامه، فأطلق عليهم لفظ 'العاملون' وبذلك فقد انتهت التفرقة التي كانت قائمة بين لفظ 'موظف' ولفظ 'مستخدم' ولفظ 'عامل' في القوانين السابقة .

ولما صدر القانون رقم (٥٨ لعام ١٩٧١) والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة، نصت المادة الرابعة من هذا القانون على أنه 'يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة'^(٢) .

وأخيرا صدر القانون رقم (٤٧ لسنة ١٩٧٨)^(٣) بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة، وقد حددت المادة الأولى من هذا القانون الأشخاص الخاضعين لأحكامه وهم :

(١) د / محمد جودت الملط - المرجع السابق - ص ٢٢ .

(٢) د / رمضان محمد بطيخ - المرجع السابق - ص ٣٨٣ .

(٣) هذا القانون تم تعديله أكثر من مرة ، فقد عدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٠، ثم بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١،

والقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢، والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣، والقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٣، والقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٩١، والقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢، والقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩٤، والقانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٦، والقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٩٧، والقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٩٩، والقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠، والقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ .

١ - العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي .

٢ - العاملون بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم، ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات .

كما حددت المادة الثانية من هذا القانون بيان المقصود بالوحدة في مجال تطبيق هذا القانون بأنها كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة ولكل وحدة من وحدات الحكم المحلي والهيئات العامة .

ومن الملاحظ أن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة، كان قد استبعد من نطاق تطبيقه بعض طوائف الموظفين الذين تسرى عليهم قوانين خاصة، كرجال القضاء وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات والنيابة الإدارية وأعضاء مجلس الدولة وأعضاء هيئة قضايا الدولة وغيرهم، إلا أن هذا لا يعنى أن المشرع خلع عنهم صفة الموظف العام، بل إنه يقر هذه الصفة لهم، كل ما فى الأمر أنه اختص هذه الطوائف من الموظفين بقوانين خاصة لظروف خاصة بهم يقدرها المشرع، وفيما لم يرد بهذه القوانين الخاصة بهم، فإنهم يخضعون للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة^(١).

والخلاصة، أن جميع التشريعات المصرية المتعلقة بالوظيفة العامة لم تتضمن تعريفاً محدداً للموظف العام، بل اكتفت ببيان الطوائف الخاضعة لأحكامه فقط .

وبعد أن استعرضنا المفهوم التشريعى للموظف العام فى كل من فرنسا ومصر، يتبين أن المشرع فى كل منهما، استخدم عدة مصطلحات للدلالة على شاغلى الوظائف العامة، فالمشرع الفرنسى استخدم لفظ الموظفين والعمال والمستخدمين، أما فى قانون الوظيفة العامة الفرنسى الحالى، فقد استخدم المشرع لفظ 'الموظف العام'، أما المشرع المصرى فقد استخدم فى القانون (٢١٠ لسنة ١٩٥١) عدة مصطلحات للدلالة

(١) د/ محمد فتحى حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام 'دراسة مقارنة' - رسالة دكتوراه - جامعة الزقازيق -

١٩٩٦ - ص ١٤٦

على شاغلي الوظائف العامة، فقد استخدم تعبير الموظف العمومي، ومستخدم، وعامل، ولكن منذ صدور القانون رقم (٦ لسنة ١٩٦٤) وحتى قانون العاملين المدنيين الحالي رقم (٤٧ لسنة ١٩٧٨) الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة، استخدم المشرع مصطلح واحد وهو عامل للدلالة على شاغلي الوظائف العامة •

ويرى البعض ونحن معه، أنه كان من الأفضل استخدام تعبير الموظف بدلاً من لفظ عامل لأنه مشتق من الوظيفة العامة التي يشغلها من ناحية، ولأن غالبية دول العالم قد جرت على استعمال لفظ موظف من ناحية أخرى، كما أن لفظ عامل لا يستساغ إطلاقه على كبار الشخصيات من موظفي الدولة من حيث أن إطلاق تعبير الموظف على جميع شاغلي الوظائف بالدولة لا ينتقص من قدر الكبار منهم، وفي نفس الوقت يرفع من شأن القائمين بالأعمال اليدوية عن طريق مساواتهم بالقائمين بالأعمال الذهنية^(١) •

ونحن نقترح تغيير مسمى قانون العاملين المدنيين بالدولة إلى مسمى الموظفين العموميين بالدولة، والذي كان يطلق عليه من قبل في ظل القانون الملغى رقم (٢١٠ لسنة ١٩٥١) •

وتبعاً لذلك فإننا نقترح تغيير لفظ العامل إلى لفظ موظف لأنه من غير المقبول أن يطلق لفظ العامل على شاغلي الوظائف العامة، حيث أن لفظ العامل يطلق على من يقوم بالأعمال اليدوية، فضلاً عن أن لفظ موظف عام مشتق من الوظيفة العامة •

المفهوم الثاني: المفهوم القضائي للموظف العام

نتناول هنا مفهوم الموظف العام في كل من القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري وذلك على النحو التالي:

أولاً: مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري الفرنسي •

تأثر القضاء الإداري الفرنسي عند تعريفه للموظف العام بالفكرة السائدة التي كانت تقوم عليها الوظيفة العامة، وهي أن الوظيفة رسالة وخدمة يرتبط بها

(١) د/ اسحق إبراهيم منصور - ممارسة السلطة و آثارها في قانون العقوبات - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - ١٩٧٤

ويخصص لها الموظف كل نشاطه، لما يتميز به عن سائر الأنشطة الأخرى، باعتبار أن الوظيفة لها نظام خاص ومستقل عن باقي الأنشطة الخاضعة للقانون^(١) .

وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخله في كادر مرفق عام .

والمقصود بالكادر مجموعة الوظائف التي تتناسب في ترتيبها مع تسلسل الدرجات التي يتقلدها الموظف طبقا لقواعد الترقية المقررة، أى التدرج الوظيفي الذي يلحق به الموظف ويسلكه طوال حياته الوظيفية^(٢) .

ومن الملاحظ في التعريف السابق أنه يشترط لاكتساب الشخص صفة الموظف العام، توافر شروط ثلاثة هي، دائمية الوظيفة العامة، والاندماج في السلم الإداري، والإشراك في إدارة مرفق عام^(٣) .

ويشترط مجلس الدولة الفرنسي لتوافر صفة الموظف العام، أن يكون المرفق العام إداريا، أما المرافق العامة الاقتصادية سواء كانت تجارية أو صناعية، فكان يفرق بين طائفتين، الأولى: تضم العاملين الذين يشغلون الوظائف الإدارية العليا، أى وظائف التوجيه والمحاسبة، وهؤلاء كان يعتبرهم مجلس الدولة موظفين عموميين، وكان هذا يتفق مع ما يجري عليه العمل في مثل هذه المرافق في التمييز بين أسلوب الإدارة العامة وأسلوب الإدارة الخاصة^(٤) .

غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد ضيق من نطاق التفرقة بين وظائف التوجيه والمحاسبة والوظائف الأخرى، حيث قصر الاعتراف بصفة الموظف العام على مدير المشروع وكذلك مدير المحاسبة^(٥) .

(١) د / علي عبد القادر مصطفى - الوظيفة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة - الطبعة الأولى - مطبعة السعادة - القاهرة - ١٩٨٢ - ص ١٣٤ .

(2) C. E 25Mars 1957-Gagliard, S-1957- p398.

(3) plantey (A): op cit, ed. 1963. p256 .

(4) C.E .4October 1967 ville de narbonne , rec p.156 .

(5) C.E .8 Mars 1957 .Mars jalenoves de labeau ,, ,, .Rec . p .158 .

ثانياً : مفهوم الموظف العام فى القضاء الإدارى المصرى

حيث نتناول مفهوم الموظف العام طبقاً لما استقر عليه قضاء محكمة القضاء الإدارى، وقضاء المحكمة الإدارية العليا، ثم مفهومه طبقاً لما استقرت عليه فتاوى مجلس الدولة، على النحو وذلك على النحو التالى :

أ - مفهوم الموظف العام ومحكمة القضاء الإدارى :

فقد عرفت محكمة القضاء الإدارى الموظف العام بأنه^(١) كل من تناط به إحدى وظائف الدولة فى نطاق وظيفة إحدى السلطات الثلاث، سواء كان مستخدماً حكومياً أو غير مستخدم، براتب أو بغير راتب، وإنما يشترط أصلاً أن تكون وظيفته فى نطاق شئون الدولة، ويكون اختصاصه آيلاً إليه بطريقة الإنابة، أو بطريقة التعيين على مقتضى إحدى النصوص الدستورية أو التشريعية أو من المعينين فى وظيفة حكومية تابعة لإحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة، وإن كان من ذوى المرتبات أن يكون مقيداً على إحدى درجات الكادر العام، أو ما يقوم مقامه فى نطاق ميزانية الدولة^(٢).

غير أن محكمة القضاء الإدارى اتجهت بعد ذلك إلى وضع تعريف مختصر للموظف العام، حيث عرفته بأنه الشخص الذى يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام^(٣).

كما قضت محكمة القضاء الإدارى فى حكم آخر صدر منها بأن الفقه والقضاء الإدارى استقرا على أنه لى يعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التى مردها إلى القوانين واللوائح، يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوام فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها، فالموظف العام هو الذى يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل فى التنظيم لدى المرفق، ومن ثم يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين، أولهما أن يكون قائماً بعمل دائم، وثانيهما أن يكون هذا العمل فى خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة^(٤).

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٨ / ٤ / ١٩٥٢ - الدعوى رقم ٣٤٤ س ٤ ق - مجموعة أحكام محكمة القضاء الإدارى - السنة السادسة - قاعدة رقم ٢٨٦ - ص ٨٠٨.

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ٣ / ٨ / ١٩٥٣ - الدعوى رقم ١٣٨٣ س ٥ ق - مجموعة أحكام محكمة القضاء الإدارى - السنة السابعة - قاعدة رقم ٣٦٤ - ص ٦١١.

(٣) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٣ / ١١ / ١٩٦٧ - الدعوى رقم ٩٦٢ - س ١٧ ق - مجموعة الأحكام التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى عشر سنوات - قاعدة رقم ١٢١ - ص ٢٠٠.

ولكى يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظفين العموميين، يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر، وثمة شرط ثالث فهم من سياق الشرطين السابقين وهو أن يتم تعيين الموظف بالطرق المقررة قانوناً لإجراء هذا التعيين، وبهذا القرار وحده يعتبر الشخص شاغلاً للمنصب الذى يدخل فى التنظيم الإدارى للمرفق العام، وهو الطريق الذى رسمه القانون ليعهد إلى الشخص بعمل دائم فى خدمة مرفق عام، ومن ثم فإن تعيين الشخص فى خدمة السلطة الإدارية المركزية، كالوزارات والمصالح العامة التى تتبعها، يسبغ على الشخص صفة الموظف الحكومى، وتعيينه فى خدمة السلطات الإدارية اللامركزية يسبغ عليه صفة الموظف العمومى بالإدارات المحلية، كما أن تعيينه فى خدمة المؤسسات العامة يسبغ عليه صفة الموظف العمومى بالمرافق •

ب - مفهوم الموظف العام فى قضاء المحكمة الإدارية العليا :

من المعروف أن المحكمة الإدارية العليا أنشئت بالقانون رقم (١٦٥) لسنة (١٩٥٥) بشأن تنظيم مجلس الدولة، ومنذ هذا التاريخ تعرضت المحكمة لتعريف الموظف العام، فقد جاء فى حكم لها بأن القضاء والفقه الإداريين قد تلاقيا على عناصر أساسية للوظيفة العامة، ولاعتبار الشخص موظفاً عمومياً يتعين مراعاة قيام العناصر الآتية:

١ - أن يساهم فى العمل فى مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر •

٢ - أن تكون المساهمة فى إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين •

٣ - أن يشغل وظيفة دائمة، وأن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية •

وأضافت المحكمة إلى نفس الحكم قائلة إن هذه العناصر لا يمكن اعتبارها عناصر قاطعة نهائية للحكم على عامل من عمال الإدارة، بأنه موظف أو غير موظف، إلا أنها عناصر أساسية يجب مراعاتها

ومن الملاحظ أن لفظ الموظفين العموميين لا يقتصر فقط على موظفي الحكومة المركزية فقط، بل يمتد ليشمل موظفي السلطات اللامركزية المصلحية، أى المنشآت العامة حتى ولو كانوا لا يخضعون لجميع أحكام قانون مجلس الدولة^(١).

أيضا فقد قضت المحكمة الإدارية العليا فى حكم آخر لها بأنه لكى يعتبر الشخص موظفا عاما، يخضع لأحكام الوظيفة العامة، ضرورة أن يعين بصفة مستمرة غير عارضة للإسهام بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر^(٢).

ويتضح أن المحكمة الإدارية العليا أخذت بالعيار الشخصى والموضوعى بالنسبة لصفة الدائمية، حيث اشترطت أن يعين الموظف العام بصفة دائمة وفى عمل دائم^(٣).

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا الموظف العام فى حكم آخر لها بأنه من يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، عن طريق شغله منصبا يدخل فى هذا التنظيم الإدارى لهذا المرفق^(٤).

ويرى البعض ونحن نؤيده أن هذا التعريف توسع فى مدلول الموظف العام، حيث أن الأمر لا يتعلق بتحديد الموظفين العموميين فى نطاقهم المحدد، بل امتد إلى جميع عمال الإدارة فى مضمونها العام^(٥).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٥/٥/ ١٩٦٢ - الطعن رقم ١٩٤٢ - س ٦ - مجموعة الأحكام التى قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة السابعة - قاعدة رقم ٧٥ - ص ٧٩٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٦ / ١ / ١٩٥٦ - الطعن رقم ١٠٩ - س ٢ - مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية -

السنة الثانية - ص ٢٣ وأيضاً حكمها فى ٣ / ١ / ١٩٥٩ - الطعن رقم ٦٤٨ - س ٣ - مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة لإدارية العليا - السنة الخامسة - قاعدة رقم ٦٧١ - ص ٥٢٢.

(٣) د/ محمد فتحي حسنين، الحماية الدستورية للموظف العام دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - جامعة الزقازيق - ط ١٩٩٦ - ص ٣١.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٧ / ١ / ١٩٧٩ - الطعن رقم ٤٣٢ - ص ٢٤ - مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا فى خمسة عشر عاماً - ص ١٤٤٤.

(٥) د/ مصطفى أبو زيد - القضاء الإدارى ومجلس الدولة - الطبعة الرابعة - ١٩٧٩ - ص ٨٠.

ج - مفهوم الموظف العام فى فتاوى مجلس الدولة :

ورد تعريف الموظف العام فى إحدى فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، والتي قررت بأن 'صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجرى عليه أحكام الوظيفة العامة، فيخضع لنظمها ويستفيد من مزاياها، إلا إذا كانت علاقته بالحكومة مستقرة ودائمة فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، أما إذا كانت هذه العلاقة عارضة ينظمها عقد العمل، فإنه لا يعد موظفا عاما، بل يخضع فى تنظيم هذه العلاقة لأحكام القانون الخاص^(١) وفى فتوى ثانية للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، عرفت الموظف العام بأنه (من يقوم بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو تشرف عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام)^(٢).

وفى فتوى ثالثة من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، لم تعترف لرئيس وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات الاقتصادية بصفة الموظف العام، لأنهم وإن كانوا يقومون بخدمة مرفق عام إلا أن مركزهم القانوني يختلف عن مركز الموظف العام، ومع ذلك فقد اعترفت لموظفى هذه المؤسسة بصفة الموظفين العموميين^(٣).

كما رفضت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الاعتراف بصفة الموظف العام للعاملين بشركات القطاع العام، حيث أفتت بأن 'تأميم الشركات وانتقال ملكيتها إلى الدولة، لا يمنع دون بقائها شخصا من أشخاص القانون الخاص، إذ أن التأميم لا يترتب عليه إنشاء مرافق عامة، ومن ثم تنتفى صفة الموظف العام عن العاملين بهذه الشركات، وذلك فيما عدا ما هو منصوص عليه صراحة فى القوانين الأخرى، كالقانون الجنائي مثلا^(٤).

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فى ١٦/٩/١٩٥٩ - مجموعة المكتب الفنى بمجلس الدولة لفتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى - س ١٣ - ص ٢١٩.

(٢) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فى ٢١/٣/١٩٦٥ - مجموعة أبو شادى - من سنة ١٩٦٠ - ١٩٧٠ ص ٣٠٧٨.

(٣) د / محمد حامد الجمل - الموظف العام فقها وقضاء - الجزء الأول - دار الفكر الحديث للطبع والنشر - ١٩٥٨ - ص ١٦.

(٤) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسة ١٠/٣/١٩٦٥ - مجموعة المبادئ التى قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة - س ١٩ - ص ٣٤٤.

المفهوم الثالث : المفهوم الفقهي للموظف العام

حيث نتناول المفهوم الفقهي للموظف العام في كل من فرنسا ومصر على الترتيب التالي :

أولاً : المفهوم الفقهي للموظف العام في فرنسا •

انقسم الفقه الفرنسي وهو بصدد تحديده لمفهوم الموظف العام إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول : يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى التوسع في تحديد مفهوم الموظف العام، وكان هذا الاتجاه سائداً في بداية القرن العشرين، وسوف نتناول أهم تعريفات هذا الاتجاه وذلك على النحو التالي :

١- عرف الأستاذ Hauriou^(١) الموظف العام بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة داخل مرفق عام تديره الإدارات العامة وأن يتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة •

٢- أما ' Rolland^(٢) فقد عرف الموظف العام بأنه الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف الدائمة للمنشأة، لضمان سير المرافق العامة بطريقة منتظمة •

٣- والأستاذ Duguit^(٣) يعرف الموظف العام بأنه كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام، أي كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها •

٤- وأخيراً يعرف الأستاذ Nezard^(٤) الموظف العام بأنه كل شخص يمارس بطريقة دائمة القيام بأعمال السلطة العامة أو المساهمة في خدمات يدوية أو عقلية في إدارة المصالح الجماعية لدى شخص إداري •

والخلاصة : أن أصحاب هذا الاتجاه يتوسعون في تحديد مفهوم الموظف العام، ويؤسسون مفهومه على عنصرين أساسيين هما : أن يشغل الشخص الوظيفة بصفة دائمة، وأن يكون شغل هذه الوظيفة في إحدى كادرات مرفق عام •

(1) Hauriou (M) Précis, de droit administrative, Paris 1925. p 274et175.

(2) Rolland (L): Précis de droit administrative, Paris . 2ed. 1928 . P.56 .

(3) Duguit (L) : Traite de droit administratif, 2ed . Paris . 1933 . P.41 .

(4) Nezard (H) : La theorie de la fonction publique, these . Paris . 1901 . P.33 .

الاتجاه الثانى : الاتجاه الحديث : يميل أنصار هذا الاتجاه عكس الاتجاه السابق إلى تضيق مفهوم الموظف العام ، ويستند أصحاب هذا الاتجاه على عنصر الشكل، وهو ضرورة انتماء الموظف إلى تدرج إدارى يشغل إحدى درجاته، وسوف نستعرض أهم تعريفات أصحاب هذا الاتجاه على النحو التالى :

١ - عرف الأستاذ 'Waline الموظف العام بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة ضمن درجة من درجات كادر الإدارة، ويساهم فى سير مرفق عام بطريقة مباشرة^(١) .

٢ - أما الأستاذ Plantey فقد عرف الموظف العام بأنه الشخص الذى يعين فى وظيفة دائمة وذلك لسير مرفق عام إدارى^(٢) .

٣ - والأستاذ De laubader عرف الموظف العام بأنه الشخص الذى يحوز وظيفة بصفة دائمة داخلية فى كادرات هذا المرفق^(٣) .

٤ - والأستاذان 'Duez et Debeyre عرفا الموظف العام بأنه كل شخص يشغل وظيفة بصفة دائمة داخلية فى كادر إدارى ويساهم فى إدارة مرفق عام بطريقة مباشرة^(٤) .

٥ - وأخيرا يعرف الأستاذ Chapus الموظف العام بأنه (الشخص الذى يعمل فى خدمة مرفق إدارى مقابل راتب شهري)^(٥) .

والخلاصة أن جملة هذه التعريفات تستلزم توافر عناصر ثلاثة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام هى ، أن يشغل وظيفة دائمة، وأن يساهم فى إدارة مرفق عام وأن يتم التعيين فى إحدى كادرات السلم الإدارى .

(1) Waline(M) : Droit administrative, 15ed , Paris ,1992 . p.278.

(2) Plantey (A) : La fonction Publique traite general, 2ed Paris . 2001 . 19 .

(3) De laubadere (A) et jean (C) : Droit administrative ,17 ed , L.G.D.J , 2002, P,336 /337 .

(4) Duez et debeyre : traite de droit administratif , D, 1952 ,P. 745 .

(5) V . Chapus (R) : Droit administratif general , T.2 ,15 Montchrstien ,2001 , P.49 .

ثانياً : المفهوم الفقهي للموظف العام في مصر

فقد اختلف الفقهاء المصريون حول وضع تعريف محدد للموظف العام ، الأمر الذى أدى إلى تعدد تعريفات الموظف العام ، بل نجد أن تعريف الموظف العام يتغير لدى المذهب الفقهي الواحد، وذلك بحسب تغيير ظروف الزمان والمكان والنصوص التشريعية التى تتعلق بالوظيفة العامة . وفيما يلي نذكر بعض تعريفات فقهاء القانون الإدارى للموظف العام وهى كالتى :

١- عرف الدكتور / محمد زهير الموظف العام بأنه (الشخص الذى يساهم فى تسيير مرفق إدارى بالتحاقه بعمل من الأعمال الدائمة التابعة للملاك الإداريين)^(١)

٢ - ويعرف الدكتور / محمد فؤاد مهنا، الموظف العام بأنه (كل من يعمل فى خدمة الدولة أو فى خدمة شخص من أشخاص القانون العام يتقاضى مرتبه من ميزانية الدولة العامة سواء كانت ميزانية الدولة أو أية ميزانية عامة أخرى مستقلة أو ملحقة بميزانية الدولة) .

٣ - وعلى هذا الأساس يرى الدكتور / محمد فؤاد مهنا، أنه يعتبر موظفا عاما فى مصر كل من يعمل فى خدمة هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو فى خدمة شركة أو مجموعة من الشركات أو الجهات التى تنشئها المؤسسات العامة، وتكون تبعا لذلك مملوكة للدولة أو المؤسسة العامة التى أنشأتها^(٢) .

٤ - ويعرف الدكتور / محمد حامد الجمل الموظف العام بأنه (كل فرد يلتحق بأداة قانونية بصفة غير عارضة بعمل دائم فى خدمة مرفق عام يديره شخص وطنى من أشخاص القانون بالطريق المباشر)^(٣) .

٥ - كما يعرف الدكتور / أحمد حافظ نجم الموظف العام بأنه (كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون

(١) د / محمد زهير - مذكرات فى القانون الإدارى - محاضرات لطلبة كلية الحقوق ببغداد - ١٩٣٦ - ص ٦٤ .

(٢) د / محمد فؤاد مهنا - مبادئ واحكام القانون الإدارى فى ظل الاتجاهات الحديثة - دار المعارف بمصر -

١٩٨٧ - ص ٤٥٢ .

(٣) د / محمد حامد الجمل - المرجع السابق - ص ١٦٣ .

العام الأخرى بالطريق المباشر عن طريق شغله منصبا يدخل فى التنظيم الإدارى لذلك المرفق، على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة بالتعيين^(١).

ويمتاز هذا التعريف بأنه يجمع بين المعيارين الموضوعى والشكلى، حيث يشترط أن تكون الوظيفة العامة دائمة، وأن يكون شغل الموظف لها بطريقة دائمة، كما يشترط أن يصدر قرار التعيين من السلطة المختصة بالتعيين.

٦- ويعرف جانب من الفقه الموظف العام بأنه (الشخص الذى يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر)^(٢).

٧- أما الدكتور / محمد عبدا لعال حسانين، فقد عرف الموظف العام بأنه (كل شخص يساهم فى عمل مرفق علم تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر، على أن تكون مساهمته فى ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع للوظيفة ينطوى على قرار بالتعيين من السلطة الإدارية المختصة)^(٣).

وأخيرا فقد عرف الدكتور / أحمد طه خلف الله، الموظف العام بأنه (الشخص الذى يعين قانونا برضائه فى عمل دائم - وبصفة مستمرة - فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة بالطريق المباشر)^(٤).

ومن وجهة نظرى، فإن الموظف العام هو (كل شخص يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام وبصفة دائمة، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر، وأن يصدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة).

(١) د / أحمد حافظ نجم - القانون الإدارى - الجزء الثانى - الطبعة الأولى - دار الفكر العربى - القاهرة - ١٩٨١ - ص ١٨ وما بعدها.

(٢) د / سليمان الطماوى - الوجيز فى القانون الإدارى - دار الفكر العربى - القاهرة - ط ١٩٩٥ - ص ٣٩٠ - وأيضا د / عبد الفتاح حسن التاديب فى الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٦٤ - ص ٨٤، وأيضا د / محمد عبدا لحمد أبو زيد - القضاء الإدارى - دراسة مقارنة - مبدأ المشروعات وتنظيم مجلس الدولة - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٩٤ / ٢٤٣.

(٣) د / محمد عبد العال حسانين - الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٧٤ - ص ١ وما بعدها.

(٤) د / أحمد خلف الله - الموظف العام فى قانون العقوبات - رسالة دكتوراه جامعة القاهرة - ١٩٩١ - ص ١٤١.

المطلب الثاني : شروط شغل الوظيفة العامة

عرضنا في المطلب السابق تعريف الموظف العام ومن الممكن تحديد الشروط اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام وهذه الشروط هي :

أولاً : دائمية الوظيفة^(١) .

يجب في الموظف العام أن يستقر في عمل دائم ، أى ينقطع لخدمة الدولة ، فلا تكون استعانتها به عارضة ، كما يجب أن يتحقق في شغل الموظف للوظيفة الاستقرار .

والدائمية تنصب على عنصرين أولهما : يتعلق بالوظيفة ، والعبرة في دائمية الوظيفة يكون بحسب الوصف الوارد في الميزانية الخاصة بالوظائف العامة ، وثانيهما : يتعلق بالموظف الذى يجب أن يعمل بصفة دائمة ، أى لا يكون شغله للوظيفة بصفة مؤقتة أو عارضة .

ولكن يلاحظ كما يقول أستاذنا الدكتور / محمد أنس قاسم جعفر^(٢) ، أن فكرة الدائمية لا تنصرف إلى كيفية أداء الموظف لعمله ، لأن هذه مسألة تنظمها القوانين واللوائح . فقد يكون العمل يومياً أو بضعة أيام فى الأسبوع ، أو عدة شهور معينة خلال العام ، كما هو الحال بالنسبة لوظائف التدريس . لأن الأساس هو دائمية الوظيفة فى مجموعها .

وقد أجاز قانون العاملين المدنيين بالدولة بصفة استثنائية ، أن تشغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة فى الأحوال المبينة فى القانون ، وفى هذه الحالة تسرى على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة .

لذلك فإن الدكتورة / نبيلة عبد الحليم ، ترى أنه لم يعد فى ظل القوانين الحديثة للوظيفة العامة أهمية لعنصر دائمية الوظيفة ، لأن شغل الموظف لوظيفة مؤقتة لا ينفى عنه صفة الموظف العام ، طالما أن هذه الوظيفة واردة بالموازنة العامة للوحدة ، وأنها من الأعمال التى يشملها ويقتضيها السير المنتظم والمضطرد للمرفق^(٣) .

(١) د / مصطفى أبو زيد فهمى - الوجيز فى القانون الإدارى - ط ١٩٧٥ - ص ٣١٧ . وأيضاً - د / أنور رسلان - نظام العاملين المدنيين بالدولة - ص ٦١ . وأيضاً د / مجدى مدحت النهرى - مبادئ القانون الإدارى - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ٢٠٠٠ / ٢٠٠١ - ص ٣٨٢ .

(٢) د / محمد أنس قاسم جعفر - الوسيط فى القانون العام أسس وأصول القانون الإدارى ، الطبعة الثانية ط ١٩٩٣ / ١٩٩٤ - ص ٣١٠ .

(٣) د / نبيلة عبد الحليم كامل - الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القانون الإدارى فى مصر وفرنسا - الطبعة الثانية - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٩٦ - ص ١٩٠ .

وعلى العكس من ذلك ، يرى / دى لوبادير^(١) ، أن صفة الدائمية تعتبر عنصرا ضروريا لاكتساب الموظف العام ، وأن الدائمية ترتبط بالوظيفة معا ، ونحن نؤيده في ذلك .

ولكن ما هو الوضع بالنسبة للمجندين بالقوات المسلحة ؟ هل يعتبر موظفا عاما أم لا ؟ اختلف الفقه في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات :

الاتجاه الأول : يرى أن المجندين بالقوات المسلحة يعتبر موظفا عاما ، لأنه يشترك بطريقة دائمة في سير مرفق عام^(٢) .

الاتجاه الثاني : ويرى أنصاره أن المجندين بالقوات المسلحة لا يعتبر موظفا عاما ، لعدم توافر شرط دائمية الوظيفة ، وأنه يمكن اعتباره عاملا عاما لأنه يعمل في خدمة مرفق عام (مرفق القوات المسلحة) .

الاتجاه الثالث : ويرى أنصار هذا الاتجاه أنه يمكن اعتبار الضباط والمتطوعين بالجيش موظفين عموميين لأنهم يتقاضون راتبا شهريا ثابتا ويتخذون من هذه المهنة وظيفة للمعيشة .

ثانيا : العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام :

ولاعتبار الشخص موظفا عاما يجب أن يعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، ويستوى أن يعمل هذا الشخص في خدمة المرفق العام سواء كانت تديره سلطة إدارية مركزية متمثلة في الوزارات والمصالح الحكومية أو السلطة الإدارية اللامركزية المتمثلة في مجالس إدارات الهيئات العامة أو المؤسسات العامة^(٣) .

(1) De laubadere (A) : Traite de droit administrathf , 8ed 1986, 136 .

(2) Duguít (L) : Op, cit , 1933, p 15.

(٣) د / صبرى محمد السنوسى - وسائل النشاط الإدارى الوظيفة العامة - الأموال العامة ، دار النهضة العربية - ط ١٩٩٧/٩٨ ص ٣٢/٣١ ، وأيضا ، د / عمر حلمى - القانون الإدارى الموظف العام - الضبط الإدارى - بدون دار نشر - ط ٢٠٠٠-٣١

والمرفق العام هو كل نشاط تمارسه الدولة أو أحد الأشخاص الإدارية الأخرى بنفسها أو بواسطة الأفراد تحت إشرافها ورقابتها، ويستهدف تحقيق المنفعة العامة^(١).

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري المرفق العام بأنه (مؤسسات تنشئها الدولة وتشرف على إدارتها، وتعمل بانتظام واستمرار لتزويد الجمهور بالحاجات ذات النفع العام التي يتطلبها، ولا يقصد الربح وإنما مساهمة من الإدارة في حفظ النظام وكفالة الراحة والرفاهية^(٢)).

ويشترط في المرفق العام، أن يكون مرفقا وطنيا، حيث يخرج عن طائفة الموظفين العموميين، الأشخاص الذين يعملون ولو بطريقة دائمة في خدمة مرفق أجنبي أو منظمة دولية، حتى ولو كانوا داخل مصر، وذلك لأن الموظف الدولي يمارس عمله عادة لدى منظمة دولية تبعا للعقد المبرم بينهما، فضلا عن انحسار وصف الثبات والدوام عن الوظيفة الدولية، نظرا للتغيير المستمر في ظروف السياسة الدولية^(٣).

ولا يكفي لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام أن يعمل في مرفق عام، وإنما يجب أن يدار هذا المرفق عن طريق الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وبالتالي لا يعد موظفا عاما من يعمل لدى شخص من أشخاص القانون الخاص، حتى ولو كان هذا الشخص الاعتباري الخاص يخضع للإشراف من جانب الدولة في العمل الذي يمارسه^(٤).

(١) د / أحمد حافظ نجم - المرجع السابق - ٢٧٢.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في ٨ / ١ / ١٩٥٤ - الدعوى رقم ٤٩٦، س ٨ مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في عشر سنوات، ٤٩٣.

(٣) د / محمد فتحي حسانين - الرسالة السابقة - ص ٢٥.

(٤) د / عبد الرحمن شرف الدين - النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية اليمنية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - عام ١٩٨٣ - ص ٣٧، وأيضا - د / طه بغدادى - العلاقة بين الدعوتين الجنائية والتأديبية - رسالة دكتوراه جامعة القاهرة - ١٩٩٣ - ص ٣٦.

لذلك فإن المحكمة الإدارية العليا فى حكم لها قضت (بعدم اعتبار العاملين بالمدارس الخاصة موظفين عموميين، ولا يغير من هذا الوضع وضع المدرسة تحت إشراف وزارة التربية والتعليم، ما دامت محتفظة بطبيعتها كمدرسة خاصة، وبالتالي بطبيعة العلاقة التى تربط بينها وبين العاملين بها فى نطاق القانون الخاص، كما لا يغير منه تقدير ما إذا كانت المدرسة المذكورة تسمح لهؤلاء العاملين بالحصول على نصيب منها لقاء التزام المدرسة بقبول الطلاب للتعليم فيها بالمجان، إذ يقتصر حقهم على هذه الحدود، مع بقاء علاقتهم بصاحب المدرسة علاقة عقدية ينتفى معها رابطة تنظمها لائحة بالوزارة ذاتها)^(١) .

والمرافق العامة التابعة لأشخاص القانون العام وهى :

- الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح المتفرعة عنها .

- الوحدات المحلية المختلفة أى (المحافظة - المركز - المدينة - الحى - القرية) .

- الهيئات العامة .

ولا يوجد خلاف بشأن تطبيق قانون الوظيفة العامة على العاملين بهذه المرافق .

- ولكن ما هو الوضع بالنسبة للعاملين بالقطاع العام ؟ هل تدخل هيئات القطاع العام فى عداد المصالح التابعة للدولة وبالتالي يعتبر العاملون بها موظفين عموميين ؟

- من الملاحظ بداية أن القطاع العام يشمل نوعين من الوحدات :

الوحدة الأولى - كانت تدخل فى القطاع الخاص وانتقلت ملكيتها للدولة بالتأميم .

الوحدة الثانية - المشروعات والشركات العامة التى أنشأتها الدولة إبان تدخلها فى مجال الميدان الاقتصادى .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٧/٣/١٩٦٨ - الطعن رقم ١٧٩ - س ق - مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة ١٣ - قاعدة ٩٢ - ص ٧٠١ .

أما بالنسبة لوضع العاملين بالمؤسسات العامة وشركات قطاع الأعمال ، فإن الوضع في فرنسا يختلف عن الوضع في مصر : وذلك على النحو التالي ٠٠٠

أولاً : الوضع في فرنسا .

فقد ميز القضاء الفرنسي بين طائفتين من العاملين في المرافق الاقتصادية، الطائفة الأولى:

وتشمل شاغلي الوظائف الإدارية العليا وهي وظائف المحاسبة والتوجيه، وهؤلاء يعتبرون موظفين عموميين، وذلك على أساس أنهم يعينون ويعزلون بمرسوم، كما أن علاقتهم بالمرافق علاقة تنظيمية، أما الطائفة الثانية وتشمل بقية العاملين، وهؤلاء لا يعتبرون موظفين عموميين لأن علاقتهم بالمرافق التي يعملون بها علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص^(١) .

ورغم الانتقادات التي وجهت لهذه التفرقة ، إلا أن المشرع الفرنسي أقرها في كافة قوانين التوظيف الصادرة في فرنسا، بدءاً من قانون ١٩ أكتوبر ١٩٤٦، حتى قانون ١٣ يوليو ١٩٨٣^(٢) .

وقد عمد مجلس الدولة الفرنسي إلى التضييق من نطاق الوظائف العليا بالنسبة للعاملين بالمؤسسات العامة الصناعية والتجارية، حيث قصر الاعتراف على صفة الموظف العام على مدير المشروع ومدير المحاسبة^(٣) .

ثانياً : في مصر .

أما في مصر فإن التكييف القانوني للعاملين بالمؤسسات العامة يختلف عنه النسبة للعاملين بشركات قطاع الأعمال :

(1) Rivero (J) Droit administrative , ed 1990 , p.41 . et , Plantey (A) : OP, Cit ,ed 2001 , p.30 .

(2) Auby(J.M) et Auby (J.B) : OP Cit,ed 1997, p.37 .

(3) C.E 1,ctober 1968 , ville de Narbonne , Rec, 1968 , p. 422 .

أ - وضع العاملين بالمؤسسات العامة :

فقد استقر الرأي في الفقه والقضاء على اعتبار العاملين بالمؤسسات العامة موظفين عموميين وترابطهم بالدولة علاقة تنظيمية أو لائحية بالمرافق التي يعملون بها^(١) .

ب - وضع العاملين بشركات القطاع العام :

فقد استقر الرأي في الفقه وبعض أحكام القضاء على عدم اعتبار العاملين بشركات القطاع العام موظفين عموميين^(٢) .

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى حجتين أساسيتين هما^(٣) :

الأولى : أن قوانين العاملين بشركات القطاع العام تنص على سريان أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص خاص، مما يكشف عن أن المشرع لم يضيف صفة الموظف العام على العاملين بشركات القطاع العام، فلو أراد المشرع اعتبارهم موظفين عموميين لأحال في قوانين العاملين لشركات القطاع العام إلى قوانين العاملين المدنيين بالدولة وليس إلى قانون العمل .

الثانية : أن شركات القطاع الخاص هي شركات مساهمة خاصة تخضع لقواعد القانون الخاص وتدار وفقا لأحكام القانون الخاص .

(١) د / محمد فؤاد مهنا - سياسة الوظائف العام وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم - بدون دار نشر - ط ١٩٦٧ - ص ٢١٣
أيضا د / أنور رسلان - وسيط في القانون الإداري الوظيفة العامة - الجزء الثاني - دار النهضة العربية - ط ١٩٩٨ - ص ٧٨
وأبضا حكم المحكمة الإدارية العليا في ٥ / ٥ / ١٩٦٢ الطعن رقم ١٦٤٢ - مجموعة المبادئ التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا - س ٧ - قاعدة ٧٥ - ص ٧٩٣ -

• وأيضا حكم محكمة القضاء الإداري في ٥ / ٨ / ١٩٦٨ - الدعوى رقم ١٨٤ - س ٢٢ - مجموعة المبادئ التي قررتتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات - من أول أكتوبر ١٩٦٦ حتى آخر سبتمبر ١٩٦٩ - قاعدة ١٩٣ - ص ٤٤٨ وما بعدها .

(٢) د / مصطفى طه - مبادئ القانون التجاري - ج ١ - ط ١٩٦٢ - ص ٣٨ .

حكم المحكمة الإدارية العليا في ٣١ / ١ / ١٩٧٦ - الطعن رقم ٨٥٦ - س ٢١ - المبادئ التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا - س ٢١ قاعدة

١٦ • وما بعدها . وأيضا حكم محكمة القضاء الإداري في ١٨ / ٤ / ١٩٧٠ - الدعوى رقم ٤٤٧ - س ٢٢ - مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري - س ٢٢ - قاعدة ١١١ - ص ٣١١ -

(٣) د / أنور رسلان - نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام - مطبعة جامعة القاهرة - ط ١٩٨٣ - ٦٨ وما بعدها .

وقد قضت محكمة النقض على اعتبار شركات القطاع العام أشخاصا اعتبارية خاصة وليست أشخاصا عامة، كما أن القرارات الصادرة من شركات القطاع العام في شئون العاملين بها لا تعتبر قرارات إدارية^(١).

ويرى الدكتور / محمد عبد الحميد أبو زيد ، أنه وإن كان القضاء قد اتجه إلى عدم اعتبار موظفي وعمال شركات القطاع العام من الموظفين العموميين استنادا إلى النصوص الصريحة التي خلعت عنهم هذه الصفة، إلا أنه لا ينبغي مساواتهم بالأفراد العاديين في أحكام المسؤولية الجنائية، فطالما أن الدولة تعلق الأهمية على شركات القطاع العام وأداء الخدمات الأساسية للجمهور، فإنه يجب أن يستفيد موظفو شركات القطاع العام من الحماية التي نصت عليها المادة (٦٣) من قانون العقوبات أسوة بالموظفين العموميين، لأن هذه الشركات تخضع بالعاملين في خدمتها للقواعد التي تحكم علاقة الأجير برب العمل.

ويطالب سيادته بضرورة تدخل المشرع لكي يحسم الخلاف ويعتبر العاملين بشركات القطاع العام في حكم الموظفين العموميين في تطبيق أحكام المادة (٦٣) عقوبات، حتى تشملهم الحماية التي جاءت بها تلك المادة أسوة بما فعله في مواطن كثيرة كجرائم الرشوة واختلاس الأموال وإلحاق ضرر بها وما شاكل ذلك من الجرائم الواردة بالبايين الثالث والرابع من قانون العقوبات^(٢).

بينما يتجه رأى آخر في الفقه وقلة من أحكام القضاء على اعتبار العاملين بشركات القطاع العام موظفين عموميين.

(١) حكم محكمة النقض في ١٩٧٩/٦/١٩ - مجموعة أحكام النقض - الطعن رقم ٢١٦ - س٤٣ - أشار إلى هذا الحكم د/ أنور رسلان - نظام العاملين المدنيين بالدولة - المرجع السابق - ص ٦٩.

(٢) د/ محمد عدا حميد أبو زيد - المرجع في القانون الإداري - دار النهضة العربية - ط ١٩٩٩ - ص ١٩٥/١٩٦. وقد نصت المادة (٦٣٩) من قانون العقوبات على أنه لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية: أولا- إذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه. ثانيا- إذا حسنت نيته وارتكب فعلا تنفيذا لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجرائه من اختصاصه وعلى كل حال، يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحرى، أنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة. حكم محكمة القضاء الإداري في ٥/٨/ ١٩٦٨ - الدعوى رقم ١٨٤ - س٢٠ - ق٢ - مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات من أول أكتوبر ١٩٦٩ حتى آخر سبتمبر ١٩٧٢ - قاعدة ١٩٣ - ص ٣١٨.

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى الحجج الآتية:

أ- تعتبر شركات القطاع العام أجهزة إدارية، وتمارس الدولة نشاطها الاقتصادي بواسطتها، فالدولة هي التي تنشئها وتلغيها، وذلك فصلا عن ممارسة الرقابة عليها، فالدولة صاحبة الكلمة الأولى والأخيرة في كل ما يتعلق بشئون شركات القطاع العام.

كما أنه ولئن كان لكل شركة مجلس إدارة يقوم بتصريف شئونها، إلا أن الشركة تخضع لما يقرره المجلس الأعلى من ناحية، وتقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال نشاطها من ناحية أخرى.

ب- تعتبر الدولة هي المساهم الوحيد في الشركات المملوكة ملكية تامة للدولة، وهو ما يتنافى مع فكرة الشركة، كما أن إخضاع نشاط الشركة للقانون ليس إلا لاتفاق ذلك مع طبيعة النشاط واستمرار التزام الشركة بما تتضمنه قوانين التأميم والقوانين والقرارات المنظمة لها، وذلك فضلا عن التزامها السياسة العامة للدولة في هذا الشأن.

ج- إن إحالة قانون العاملين بشركات القطاع العام لقانون العمل فيما لم يرد فيه نص ليس دليلا على عدم اعتبار هؤلاء العاملين موظفين عموميين، ذلك أن العبرة هي بثبوت صفة الموظف العام بصرف النظر عن القانون أو اللائحة التي تحكم النزاع.

د- وجود تشابه في القواعد التي تحكم العاملين المدنيين بالدولة والتي تحكم العاملين بالقطاع العام، وهذا التشابه أصبح متقاربا بدرجة كبيرة في ظل القانونين الحاليين وهما القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة، والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالقطاع العام^(١)

(١) د / محمد فؤاد مهنا - المرجع السابق - ص ٥٤٦.

ثالثاً: أن يدار المرفق العام بطريق الإدارة المباشرة

حيث لا يكفي لاكتساب الشخص صفة الموظف العام، أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بل لابد من أن يدار هذا المرفق بطريق الإدارة المباشرة^(١).

وهناك عدة طرق لإدارة المرافق العامة، مثل إدارة المرفق عن طريق الالتزام أو إدارة المرفق عن طريق الامتياز، أو إدارة المرفق عن طريق الاقتصاد المختلط أو عن طريق المؤسسات العامة أو الاستغلال غير المباشر، فلا يعتبر هؤلاء موظفين عموميين^(٢).

وإدارة المرفق بطريق مباشر يضمن سيطرة الدولة كاملة على المرفق العام وأدواته، وهي وحدها التي يمكن الاعتراف للموظفين الذين يعملون لدى جهة الإدارة التي تتبع هذا الأسلوب من الإدارة بصفة الموظف العام^(٣)، ومن ثم لا يعد موظفاً عاماً من يعمل في مرفق يدار بغير الطريق المباشر. وبناءً على ذلك، إذا عدلت الدولة في شأن إدارة أحد المرافق العامة من أسلوب الالتزام إلى أسلوب الإدارة المباشرة، فإن موظفي هذا المرفق لا يعتبرون من الموظفين العموميين إلا في الفترة اللاحقة لإتباعها أسلوب الإدارة المباشرة.

رابعاً - أن يكون الشخص قد صدر قرار بتعيينه

يجب لاعتبار الشخص موظفاً عاماً بجانب الخدمة الدائمة في مرفق عام، أن يكون التحاقه بالعمل قد تم بطريقة قانونية، وذلك وفقاً للشروط والأوضاع المقررة قانوناً لشغلها، فمجرد استيفاء الشخص شروط التعيين في الوظيفة ونجاحه في امتحان المسابقة المقرر وترشيحه للعمل في الوظيفة التي تقدم لها، لا يكفي لاعتباره موظفاً عاماً، بل لابد من صدور قرار من السلطة المختصة بالتعيين^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٦/٦/١٩٥٦ - الطعن رقم ١٠٩ - س ٢٢ - مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (١٩٥٥ - ١٩٦٤) قاعدة ٦٨ - ص ٧٢.

(٢) د / محمد بدران - القانون الإداري - دار النهضة العربية القاهرة - ط ١٩٩٠ - ص ٥٦.

(٣) د / نبيلة عبد الحليم - المرجع السابق - ص ٢٥.

(٤) د / مجدى مدحت النهري - الموظف العام - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٩٦ - ص ٩.

لأن هذه الإجراءات لا تعتبر تعبيراً عن إرادة سلطة مختصة بالتعيين، وأن الشخص يكتسب صفة الموظف العام من تاريخ صدور قرار بتعيينه من السلطة المختصة بذلك، لأن الترشيح ليس ملزماً للإدارة، لأنها تملك العدول عنه قبل صدور قرار التعيين^(١).

وهنا يثور التساؤل عما إذا كان عنصر الرضا من بين العناصر التي يجب توافرها لاكتساب صفة الموظف العام؟

- فقد يرى البعض أنه بالإضافة إلى صدور قرار التعيين من السلطة المختصة، لابد من أن يقبل الموظف العام^(٢).

فلا يجوز إجبار شخص على وظيفة بغير رضاه، فإذا تم ذلك، فإنه يعتبر تكليفاً بعمل معين، مثل المجندين الذين يعملون بالقوات المسلحة، وتكليف الأطباء والصيدالة والمهندسين، فإنهم يقومون بأداء خدمة عامة تنتهي بانتهاء مدة محددة، لأنهم يقومون بهذه الأعمال جبراً عنهم^(٣).

- بينما ذهب البعض الآخر إلى القول بأنه لا يشترط توافر عنصر الرضا من بين العناصر اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام، وذلك لأن قرار التعيين يصدر من جانب الإدارة وحدها دون موافقة من أحد^(٤).

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن (رضاء الموظف وإن كان لا ينهض ركناً على إنشاء المركز القانوني، إلا أنه بطبيعة الحال يلزم لتنفيذ القرار، أي قرار التعيين، فلا يجبر الموظف على قبول الوظيفة، إلا أن للتكليف نظامه القانوني الخاص به، وهو أداة استثنائية خاصة للتعيين في الوظائف العامة بحسب

(١) د / أحمد خلف الله - الرسالة السابقة - ص ١١٤، وأيضاً - د / محمد فتحي حسانين - الرسالة السابقة - ص ٢٦.
(٢) د / طعيمة الجرف القانون الإداري - بدون دار نشر - ط ١٩٧٣ - ص ٥٥٧، وأيضاً - د / مجدى مدحت النهري - مبادئ القانون الإداري - مكتبة الجلاء - المنصورة - ط ٢٠٠٢ - ص ٤٩٧ وما بعدها.
(٣) د / أحمد طه خلف الله - الرسالة السابقة - ص ١٤٩، وأيضاً - د / محمد فتحي حسانين - الرسالة السابقة - ص ٢٠٨.
(٤) د / محمود حلمي - نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام - الطبعة الثانية - دار الفكر العربى - ط ١٩٧٤ - ص ١٢ - وأيضاً، د / أحمد حافظ نجم - المرجع السابق - ص ١٢٥.

الشروط والأحكام المبينة في القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن، فإذا ما تم شغل الوظيفة بهذه الأداة انسحب المركز الشرطي الخاص بالوظيفة على المكلف بجميع التزاماتها في الحدود التي نصت عليها القوانين الخاصة المشار إليها، وأصبح بهذه المثابة وهذا الخصوص شأنه شأن غيره من الموظفين، لأنه لا يقدر في ذلك أن رضا الموظف بقبول الوظيفة فاقدًا (١) .

ورضاء الشخص بالتعيين قد يكون صريحا، إذا تقدم المرشح بطلب إلى الجهة الإدارية، أو قيامه باستيفاء مسوغات التعيين، وقد يكون الرضا ضمنيا، كما هو الحال في الحالات التي يصدر فيها قرار التعيين في الوظيفة دون اشتراط تقدم صاحب الشأن بطلب التعيين مثل قرارات تعيين خريجي الشرطة والكلية العسكرية (٢) .

واشتراط رضا الموظف للعمل، هو تأكيد لاحترام حرية الإنسان بعدم فرض أى عمل جبرا عليه، وهذا ما نصت عليه المادة (١٣) من الدستور المصري الحالي بقولها 'لا يجوز فرض أى عمل جبرا على الموظفين إلا بمقتضى قانون أو أداء خدمة وبمقابل عادل' والخلاصة لکی يكتسب الشخص صفة الموظف العام لابد من اجرائين :

الأول - صدور قرار بتعيينه من السلطة المختصة .

الثاني - قضائه فترة الاختبار بنجاح في إحدى الدرجات الوظيفية الموجودة في الجهة التي عين بها .

وقد ثار التساؤل عن مدى توافر صفة الموظف العام بالنسبة لبعض الفئات التي لا يتوافر فيها شروط شغل الوظيفة العامة، وهي :

١ - الموظف الفعلى .

٢ - منتحل الوظيفة (مغتصب الوظيفة) .

٣ - الموظف تحت التمرين .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٢/١٢/١٩٥٩ - الطعن رقم ٧٠٩ - س ٢ ق - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها

المحكمة الإدارية العليا في خمس سنوات - قاعدة رقم ٦٨٨ - ص ٥٤١ / ٥٤٠ .

(٢) د / أحمد طه خلف الله - الرسالة السابقة - ص ١٥٣ .

ونوضح ذلك فيما يلي على النحو التالي :

أ- في فرنسا عرف البعض الموظف الفعلي *le fonctionnaire de fait* بأنه هو ذلك الشخص الذى صدر بتعيينه قرار غير سليم ، أو هو من لم يصدر قرارا بتعيينه على الإطلاق، وعلى الرغم من ذلك فإن ذلك يعد عملا من أعمال الوظيفة العامة، وتعتبر أعماله طبقا لنظرية الوضع الظاهر صحيحة قانونا^(١) .

بينما عرفه البعض الآخر بأنه كل شخص يقوم بعمل الموظف العام دون سند قانونى صحيح^(٢) .

أما البعض الآخر فقد عرف الموظف الفعلي بأنه كل شخص يمارس أعمال الوظيفة العامة فى ظروف معينة بطريقة غير مشروعة ، لبطلان إجراءات تعيينه أو أنه لم يصدر أى قرار بتعيينه^(٣) .

وفى الفقه المصرى ، فقد عرف الدكتور / مجدى عز الدين يوسف الموظف الفعلي بأنه الشخص الذى يشغل الوظيفة دون توافر الصفة اللازمة لبطلان تعيينه أو انتهاء أثره أو لعدم وجوده من الأصل، وذلك فى ظروف معينة تستوجب إضفاء الشرعية على التصرفات الصادرة منه، واعتبارها كما لو كانت صادرة من الموظف العام، وتتمثل تلك الظروف، فى توافر الظواهر أو الظروف الاستثنائية^(٤) .

بينما عرفه البعض الآخر بأنه هو^(٥) كل شخص يمارس أعمال الوظيفة العامة دون أن يصدر قرارا بتعيينه من السلطة المختصة قانونا، أو صدر قرار بتعيينه ولكنه كان قرارا معيبا .

ويتضح مما سبق أن الموظف الفعلي يمارس عمله إما فى الظروف العادية أو الاستثنائية ، وذلك على النحو التالى :

(1) V. De laubadere : Op cit, ed 1986 ,p,339

2 - Russedu (T_) :Essai d ,une theorie de la fonction et des fonctionnaire de fait,these paris,1914,p95

3- Plantey (A): Op cit,ed 1971 , p39 .

(٤) د/ مجدى عز الدين يوسف : الأساس القانونى لنظرية الموظف الفعلي : رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس - عام ١٩٨٧ - ص ٨٧ .

(٥) د / نبيلة عبد الحليم - المرجع السابق - ص ٥٠ - وأيضا د / صبرى السنوسى - المرجع السابق - ص ٢٧ .

١ - الموظف الفعلي في الظروف العادية :

صورة الموظف في هذه الحالة ، هي أن يصدر قرارا بتعيينه ولكنه لا يتبع في شأن تعيينه الإجراءات القانونية المقررة أو لا يستوفي هذه الإجراءات ، ففي هذه الحالة يكون قرار تعيينه باطلا، ويترتب على ذلك، عدم الاعتراف بأى صفة في ممارسة أعمال الوظيفة، وبالتالي بطلان كل تصرفاته التي يجريها بناء على هذه الوظيفة^(١) .

ولكن هذا البطلان من شأنه أن يؤدي إلى ضرر بالغ بجمهور المتعاملين مع المرفق العام، فالفرد الذي يتعامل مع الإدارة ليس مطالبا في كل مرة يلجأ فيها إلى الموظف العمومي، أن يطالب بإثبات مشروعية قيامهم باختصاصات الوظيفة العامة التي يشغلها، ولكن استنادا إلى نظرية الاعتماد على الظاهر، تعتبر تصرفاته مع الجمهور مشروعاً وتترتب عليها آثارها القانونية^(٢) .

وقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري، الموظف الفعلي تربطه بالدولة أو الجهة الإدارية علاقة لائحية كموظف عام، لأنه يشغل عملاً دائماً في خدمة مرفق عام^(٣) .

أما محكمة النقض الفرنسية ، فقد طبقت نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية ، حيث قضت بسلامة عقد زواج قام بإجرائه موظف غير مختص نتيجة تفويض غير سليم بإبرام عقود زواج، واعتبرت عقد الزواج صحيحاً، وذلك لأن الزوجين كانا حسناً النية، واعتقاد كل منهم باختصاصه ، وأن الظاهر من الأمور يوحى باختصاص الموظف^(٤) .

(١) د / محمد عبدا لحمد أبو زيد - دوام سير المرافق العامة - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة ١٩٧٥ - ص ١٨٥ .

(٢) د / أنور رسلان - نظام العاملين المدنيين بالدولة - المرجع السابق - ص ٢٠٢ . وأيضا ، د / نبيلة عبد الحليم - المرجع السابق - ص ٥٢ . وأيضا ، د / أحمد خلف الله - الرسالة السابقة - ص ١٤٧ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في ١ / ٦ / ١٩٦٥ - الدعوى رقم ٨٣٦ - س ٥٥ اق - مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات من ١٩٦١ / ١٩٦٦ - قاعدة رقم ٢٣٦ - ص ٤٦٥ .

(4) Cass civ , 7 Out 1883 „Mantrouge „ D, 1884, P5

ومن أمثلة الموظف الضعلى فى الظروف العادية :

- أن يتولى شخص مباشرة الوظيفة العامة ويمارس اختصاصاتها فترة من الزمن ثم يتبين بعد ذلك بطلان تعيينه أو انتخابه فى هذه الوظيفة، وذلك لانطواء قرار التعيين على عيب من عيوب القرار الإدارى ، كصدور قرار التعيين مشوبا بعيب عدم الاختصاص، وذلك لصدوره من السلطة غير المختصة بإصداره، أو بعيب الشكل لعدم إتباع الإجراءات اللازمة لصحة التعيين^(١) .

- موظف صدر بتعيينه ثم اتضح عدم توافر شروط الوظيفة العامة فى شأنه، فتقوم الإدارة بسحب قرار التعيين أو يتم إلغاؤه بحكم قضائى^(٢) .

- أحد الموظفين تنتهى خدمته لبلوغ السن القانونية، ولكنه يستمر فى القيام بواجبات الوظيفة بعد زوال صفته القانونية ، ويعتقد أحد الأفراد أنه أمام موظف عام مختص رسمى يمارس اختصاصه القانونى^(٣) .

- أحد الموظفين لم يفوض فى ممارسة اختصاصات معينة أو يفوض تفويضا غير سليم .

- أن يتقدم الموظف باستقالته إلى الإدارة ويمضى ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها دون رد من جانب الإدارة مما يعنى قبولها ضمنا وانتهاء العلاقة الوظيفية، ومع ذلك يواصل الموظف عمله ظنا منه أن الاستقالة لم تقبل، وانتظارا لصدور قرار صريح من الإدارة بشأنها .

- الموظف الفعلى فى الظروف غير العادية (الاستثنائية) وصورة هذه الحالة قيام حالة تهدد الحياة الإدارية فى البلاد وتعرضها لخطر كحدوث فيضان أو غزو أجنبى أو حالة الاضطرابات الداخلية أو الانقلابات الحكومية ، وفى ظل هذه الظروف إذا تولى فرد أى اختصاصات وظيفية معينة دون سند قانونى حرصا منه على سير المرافق العامة، وعملا على ضمان انتظام الحياة الإدارية .

(١) د / مجدى عز الدين يوسف - الرسالة السابقة - ص ٩٠ - د / محمد عبد الحميد أبو زيد - المرجع فى القانون الإدارى -

ص ١٦٠ .

(٢) د / محمد أنس جعفر - مبادئ الوظيفة العامة - وتطبيقها فى التشريع الجزائرى - بدون دار نشر - ١٩٨٢ - ص ١٧ .

(٣) د / نعيم عطية - انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية _ مجلة العلوم الإدارية - العدد الأول - ١٩٦٨ - ص ٦١ .

فهنا يثار التساؤل، هل تصرفات هؤلاء الأفراد صحيحة كتصرفات الموظف العام أم لا ؟

من الناحية القانونية البحتة، فإن كل إجراء أو تصرف يتخذه الموظف الفعلي يعتبر باطلا، ولكن ماذا لو أن الأشخاص المتعاملين مع الموظف الفعلي بحسن نية معتمدين على الوضع المألوف^(١) قد أصابهم ضرر؟ خاصة وأن الشخص حين يتعامل مع احد الموظفين ليس مفروضا عليه أن يتحقق من شخصيته بصفة دائمة. لذلك قرر الفقه والقضاء حماية لأفراد حسنى النية الذين تعاملوا مع هذا الموظف، أن تصرفات هذا الشخص غير المشروعة تعتبر سليمة. وذلك فى الأحوال العادية استنادا إلى نظرية الاعتماد على الظاهر، وحسن النية للمتعاملين مع هذا الموظف الفعلي، وذلك فى الأحوال العادية. أما فى الأحوال الاستثنائية، فلقد برر الفقه والقضاء هذه التصرفات استنادا إلى مبدأ سير المرافق العامة بصفة دائمة ومنظمة^(٢).

لذلك فإن تصرفات الموظف الفعلي، تعتبر مشروعة ويترتب عليها الآثار القانونية، كما لو كانت صادرة من موظف عام له الصفة القانونية. والقرارات التى يصدرها تعتبر قرارات إدارية، ويختص القضاء الإدارى بنظر المنازعات التى قد تنشأ عن هذه القرارات^(٣).

من جهة أخرى فإن الجهة الإدارية التى عمل الموظف الفعلي بها، تلتزم بالتصرفات التى قام بها، ويحق له أن يطالبها بتعويض مقابل قيامه بالعمل^(٤). ولكن لا يمكن أن يصل الأمر إلى إلزام الإدارة بتعيينه فى الوظيفة^(٥) وقد طبق القضاء الفرنسى والمصرى نظرية الموظف الفعلي فى العديد من أحكامه :

(١) د/ عبد الحميد حشيش - دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى - ص ١٤٣. والنزى يرى أن المنطق القانونى المجرد يؤدى إلى رفض الاعتراف بأى وجود للوظيفة الفعلية، نجد أن الاعتبارات العملية تفرض الاعتراف ببعض الآثار القانونية لهذه الوظيفة.

(٢) د/ محمد أبو زيد - دوام سير المرافق العامة - ط ١٩٧٥ - ص ٢٠١.

(٣) د/ عزيزة الشريف - نظام العاملين المدنين بالدولة - ص ٦٧.

(٤) د/ ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ٦١.

(٥) د/ عبد الحميد حشيش - دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى - دار النهضة العربية - ط ١٩٧٧ - ص ٢٠٣.

فمن القضايا الفرنسية الشهيرة التى أخذت فيها محكمة النقض الفرنسية بنظرية الموظف الفعلى الأحوال العادية، قضية زواج السيد مونتروج . فقد قام موظف غير مختص نتيجة تفويض غير سليم بإبرام عقود زواج على أساس أن رئيس إحدى البلديات فى فرنسا كلف مساعديه من أعضاء المجلس البلدى بالقيام نيابة عنه فى مباشرة الاختصاصات المخولة له، على أساس اتباع دور محدد قام احد المساعدين بإبرام تلك العقود دون أن يكون دور هذا المساعد قد حل .

طعن بعدم شرعية عقود الزواج التى أبرمها الموظف على أساس أنه غير مختص . وبعد الحكم ببطالان هذه العقود من محكمة أول درجة رفع الأمر إلى محكمة النقض ، والتى قضت بنقض الحكم واعتبرت عقود الزواج صحيحة وترتب عليها كل الآثار القانونية تأسيسا على أن الأفراد تعاملوا مع الموظف غير المختص بحسن نية اعتقادا منهم بأنه هو المختص، وأن ظاهر الأمور يوحي باختصاص الموظف^(١) .

كما طبق القضاء الفرنسى نظرية الموظف الفعلى فى الظروف الاستثنائية ، فحين قامت الحرب العالمية الثانية واحتلال ألمانيا لأجزاء من الأراضى الفرنسية ، هرب كثير من الموظفين مما جعل الأفراد العاديين يقومون بممارسة مهام الموظفين لسد حاجات الأفراد اليومية واتخاذ القرارات اللازمة . وقد عرض الأمر على مجلس الدولة الفرنسى الذى حكم بشرعية الأعمال الصادرة من هؤلاء الأفراد بالرغم من عدم تعيينهم فى الوظيفة العامة من قبل السلطة المختصة . وذلك على أساس نظرية الظروف الاستثنائية التى تسبغ الشرعية على أعمال بعض الأفراد الذين يتولون مهام الموظفين وليس لهم صفة الموظف العام^(٢) .

كما طبق القضاء المصرى فكرة الموظف الفعلى فى العديد من أحكامه ، وأرجعها إلى ذلك المبدأ العام الذى يحكم سير المرافق العامة بانتظام واضطراد^(٣) .

(١) حكم محكمة السين فى ٢٣ / ٢ / ١٨٨٣ - منشور فى مجموعة دالوز وايضا كم محكمة النقض الفرنسية مدنى فى ١٨٨٣ / ٨ / ٧ .

(٢) C.E. , 5/3/ 1948 , D, 1949, P197 .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٩ / ١١ / ١٩٦٤ - مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى عشر سنوات - ١٩٥٥ / ١٩٦٥ - ١٠٤٠

٢ - مغتصب الوظيفة (منتحل الوظيفة العامة) :

وهو الشخص الذى يمارس اختصاصات الوظيفة دون أن يصدر قرار بتعيينه فى الوظيفة التى يدعيها، أو أن يكون قد صدر قرار بتعيينه لمد محددة ثم انتهت هذه المدة، ورغم ذلك استمر فى ممارسة أعمال الوظيفة^(١).

ولا يعتبر منتحل الوظيفة العامة موظفا عاما، وذلك لعدم توافر أحد الشروط اللازمة لاكتساب صفة الموظف العام، وهى شرط صدور قرار التعيين من السلطة المختصة، وعلى ذلك فإن تصرفاته تكون غير ملزمة للأفراد كما أن تصرفاته غير ملزمة لجهة الإدارة.

ولا يمكن لمنتحل الوظيفة أن يرجع على الإدارة بما يكون قد صرفه من ذمته الخاصة إلا وفقا لدعوى الإثراء بلا سبب، أو إذا ما أثرت الإدارة دون سبب مشروع على حساب الشخص منتحل الوظيفة^(٢)، وهذا ما أكدته المادة (١٧٩) من القانون المدنى حيث نص على أن كل شخص غير مميز يثرى دون سبب مشروع على حساب شخص آخر، يلزم فى حدود ما أثرى به تعويض هذا الشخص عما لحقه من خسارة، ويبقى هذا الالتزام قائما ولو زال أثره فيما بعد).

وقد جرم قانون العقوبات المصرى اختلاس الألقاب والوظائف بدون حق، وذلك فى المواد من (١٥٥ - ١٥٩) من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته.

٣ - الموظف تحت التمرين :

وهو الذى عين فى وظيفة دائمة ولكنه لم يتم تثبيته فى الدرجة التى تؤهله بصفة نهائية لشغل هذه الوظيفة إلا بعد اجتياز فترة الاختبار، فإذا أسفرت ممارسة الموظف للوظيفة _ أثناء فترة التمرين _ عن جدارته، قامت الإدارة بتثبيته وإلا استغنت عنه^(٣).

(١) د / طعيمة الجرف - المرجع السابق - ص ٦٣٨، وأيضا - د / محمد فتحى حسانين - الرسالة السابقة - ص ٣٣.

(٢) د / توفيق شحاتة - مبادئ القانون الإدارى - ج ١ - الطبعة الأولى - بدون دار نشر - ط ١٩٥٤ / ١٩٥٥ ص ٤٦٩.

(٣) د / عبد الحميد كمال حشيش - دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى - دار النهضة العربية - ١٩٧٧ - ١٨٦.

ومدة التمرين للموظف تحت التمرين في فرنسا سنة^(١)، أما مدة لتمرين في مصر فهي ستة أشهر تتأكد بعدها جهة الإدارة من مدى صلاحية الموظف للوظيفة المعين فيها، وهذا ما نصت عليه المادة (٢٢) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي على أن يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل، وقرار صلاحيتهم خلال مدة الاختبار، فإذا ثبت عدم صلاحيتهم أنهيت خدمتهم، إلا إذا رأت لجنة شئون العاملين نقلهم إلى وظائف أخرى على أن يقضوا في هذه الحالة فترة اختبار جديدة.

ويشترط في جميع الأحوال لثبوت صلاحية العامل، أن يجتاز بنجاح برنامج التدريب الذي تتيحه له الوحدة التي يعمل بها أو الذي تقرره الوحدة للتدريب التأهيلي أو التحويلي للمعنيين من الخريجين عن طريق وزارات القوى العاملة والتدريب، وتحدد لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة الوظائف الأخرى التي يوضع شاغلوها تحت الاختبار.

– ويستثنى من الأحكام السابقة المعينون بقرار من رئيس الجمهورية.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأن موقف الموظف تحت الاختبار هو موقف وظيفي معلق أثناء تلك الفترة إذ لا يستقر وضعه القانوني في الوظيفة إلا بعد قضاء فترة التعليق وانحسام موقف الموظف بقرار من الجهة الإدارية من حيث الصلاحية للبقاء فيها وعدمها.

وإن مدة الاختبار هي فترة زمنية فعلية أراد الشارع أن يظل الموظف خلالها تحت رقابة الحكومة وإشرافها المباشر لإمكان الحكم على مدى صلاحيته للقيام بالعمل الحكومي المسند إليه بما يستتبعه من مسئولية وما يتطلبه من استعداد وتأهيل لاتصاله بالمرافق العامة^(٢).

وفي فرنسا لا يعتبر الموظفون تحت التمرين موظفين عموميين، وإنما يعتبرون عمالاً عموميين، وذلك لعدم توافر شرط تثبتهم في الوظيفة التي يعملون فيها^(٣).

(١) Chapus (A) : Droit administrative general , T8 ,ed Montchrstien, 1999,p40 .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٥٩/٦/٢٧ – الطعن رقم ٨٢ – س ٤ – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمس سنوات – قاعدة ٦٧٩ – ص ٥٣٣ .

(٣) Deforges (M) :Droit de fonction publique , P.U.F, 1986, P86 . (٣)

وتجدر الإشارة إلى أن للجهة الإدارية بعد انتهاء فترة التمرين أن تقوم بتثبيت الموظف أو عدم تثبيته، فإذا اجتاز فترة التمرين وقامت جهة الإدارة بتثبيته فإنه يعتبر موظفا عاما، أما إذا رفضت جهة الإدارة تثبيته لعدم الكفاية المهنية، فإنها تقوم بفصله بعد أخذ رأى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (١) .

أما في مصر، فيعتبر الموظف تحت التمرين موظفا عاما، كل ما في الأمر أن موقفه الوظيفي معلق أثناء فترة لاختبار، حيث لا يستقر وضعه القانوني إلا بعد قضاء فترة الاختبار وصدر قرار من جهة الإدارة بصلاحيته للبقاء في الوظيفة (٢) .

المبحث الثاني : علاقة الموظف العام بالدولة (جهة الإدارة) .

ثار خلاف في الفقه والقضاء حول العلاقة بين الموظف وجهة الإدارة، فقد ذهب رأى إلى أن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص، بينما ذهب رأى ثان إلى القول بأن علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام، وهناك رأى آخر ذهب إلى أن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تنظيمية، وسوف نتناول هذه الآراء الثلاثة في المطالب الثلاثة الآتية على النحو التالي :

المطلب الأول : علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص

ذهب رأى قديم في الفقه والقضاء في فرنسا ومصر، بأن العلاقة بين الموظف وجهة الإدارة، علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص، والسبب في ذلك أن أحكام القانون المدني كانت مسيطرة على موضوعات القانون الإداري (٣) .

(١) د / محمد حسانين - الرسالة السابقة - ص ٤٣ .

(٢) د / عبد الحميد حشيش - المرجع السابق - ص ٢٠٣ .

(٣) د / محمود حلمي - حقوق العاملين وواجباتهم في الجهاز الإداري وفي القطاع العام - مجلة هيئة قضايا الحكومة - العدد الرابع - س ١١ - ط ١٩٦٧ - ص ٦٣١ د / ماهر عبد الهادي - النظام القانوني للتوظيف العامة - بدون دار نشر - ط ١٩٨٤ - ص ٢٣ وما بعدها وأيضاً حكم محكمة استئناف مصر في ١٦ / ١ / ١٩٢٣ - المجموعة الرسمية - سنة ١٩٢٤ - ص ١٩٦ . وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بأن (من حق الدولة فسخ عقد الموظفين المضربين عن العمل دون إتباع الإجراءات التأديبية في مواجهتهم وذلك استناداً إلى نظرية العقد التي تعطي الإدارة الحق في فسخ العقد في حالة إضراب الموظفين .
C.E, 7Aout 1959, winkl , p826.

وقد يأخذ العقد صورة صريحة فى شكل عقد من عقود التوظيف، وقد يأخذ هذا العقد صورة ضمنية أساسها الإيجاب والقبول بين الطرفين، الإيجاب يتمثل فى رغبة الدولة وإعلانها عن شغل وظيفة ما وشروط شغل هذه الوظيفة، أما القبول فيتمثل فى تقدم المرشح الذى تتوافر فيه الشروط التى حددتها الإدارة لشغل الوظيفة ومن ثم يتوافر فى هذا العقد شرطى الإيجاب والقبول من جانب الدولة والموظف .

وقد وصف هذا العقد بأنه عقد وكالة، إذا كان العمل المنوط بالموظف العام أدائه عملاً قانونياً، أو عقد إجارة أشخاص أو عقد عمل إذا كان صاحب العمل الذى يقوم به للدولة عملاً مادياً .

وتظهر الدولة فى هذه العلاقة كأنها صاحب العمل الذى يتعاقد مع الأفراد للعمل لحسابه، وتخضع هذه العلاقة للقواعد التنظيمية العادية المقررة لهذه العقود^(١) .

وقد تعرض هذا الرأى للانتقاد من عدة نواحى نذكرها فيما يلى وهى كالاتى :

١ - أن القول بأن العقد يقوم على الإيجاب والقبول، يترتب عليه، بأن الموظف العام لا يلتزم قبول الوظيفة وأنه يمكنه رفضها فى أى وقت شاء، كما أنه يمكن إنهاء خدمة الموظف بالإرادة المنفردة من جانب جهة الإدارة^(٢) .

٢ - تحتاج عقود القانون المدنى إلى مفاوضات ومناقشات بين المتعاقدين، وذلك لتحديد شروط التعاقد والحقوق والالتزامات المتبادلة بين المتعاقدين، وهذه المفاوضات والمناقشات لا يمكن إتمامها فى التعيين، لأن التعيين ينتج أثره بمجرد صدور قرار التعيين من السلطة المختصة دون التوقف على قبول الموظف^(٣) .

(١) د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين - النظام القانونى للموظف العام فى الجمهورية العربية اليمنية دراسة مقارنة رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - ١٩٨٣ - ٥٦ .

(٢) د/ محمد عبداً لحاميد أبو زيد - المطول فى القانون الإدارى - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٩٦ / ١٩٩٧ - ص ١٤٨ .

(٣) د/ محمد فؤاد مهنا - المرجع السابق - ص ٤٨١ . وأيضاً د/ طعيمة الجرف المرجع السابق - ص ٢٧٧ .

٣- أن هذه العلاقة التعاقدية تخضع لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، وبذلك لا تستطيع الإدارة تعديل شروط العقد إذا اقتضت المصلحة إلا بموافقة الطرف الآخر الموظف وأن هذا البند يتعارض مع الفائدة الأساسية في إدارة المرافق العامة بتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة وضرورة إعطاء الإدارة الحق في التعديل اللازم في أحكام الوظيفة العامة دون موافقة الموظف أو الاحتجاج بالحقوق المكتسبة^(١) .

٤- يختص القضاء العادي بنظر المنازعات المتعلقة بعقد التوظيف باعتباره عقدا من عقود^(٢) القانون الخاص في حين أن الفصل في هذه المنازعات يكون من اختصاص المحكمة الإدارية .

٥- في حالة المسؤولية الإدارية عن الخطأ الذي يرتكبه الموظف، تكون الإدارة مسئولة عن خطأ موظفيها طبقا لمسئولية المتبوع عن أفعال تابعيه^(٣) .

٦- تكيف العلاقة بين الإدارة والموظف بأنها علاقة تعاقدية يحكمها قواعد القانون الخاص، يترتب عليه التزام طرفي العلاقة باحترام القوانين واللوائح وعدم الخروج عليها، وبالتالي لا يحق للموظف الإضراب عن العمل^(٤) .

٧- تقضى أحكام العقود من القانون المدني بنسبية آثار العقد، أى اقتصار تلك الآثار على الطرفين المتعاقدين، وعدم امتدادها إلى غير الطرفين المتعاقدين ولكن الأمر على العكس من ذلك في الوظيفة العامة، حيث تمتد آثار الوظيفة العامة إلى غير الموظف، ففي حالة تقصير الموظف في واجبات وظيفته، فإنه يتعرض للمساءلة، ليس فقط تجاه الإدارة، بل أيضا إزاء الأفراد الذين ليسو هم طرفا في العقد، وهذه مخالفة لقاعدة نسبية آثار العقد^(٥) .

(١) Hauriou (M) :Précis de droit administratif, paris, 1925, p591.

وأيضا د / محمد عبد الحميد أبو زيد -المطول في القانون الإداري المرجع السابق -ص١٤٨ .

(٢) د / أنور رسلان -نظام العاملين المدنيين-المرجع السابق -ص٨٠، د / أحمد عبد الرحمن شرف الدين -الرسالة

السابقة-ص٥٨ .

(٣) / سليمان الطماوى -الوجيز في القانون الإداري - دار الفكر العربى -القاهرة- ١٩٨٨- ٣٩٤ .

(٤) د / طعيمة الجرف، المرجع السابق -ص ٢٧٧ .

(٥) د / محمد عبد الحميد أبو زيد -المرجع في القانون الإداري -المرجع السابق -ص ١٩٩ .

المطلب الثانى : علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام

نتيجة لانتقادات التى تعرض لها أنصار الاتجاه الأول، فقد ذهب جانب من الفقه والقضاء فى فرنسا ومصر، إلى أن العلاقة بين الإدارة والموظف علاقة تعاقدية فى نطاق القانون العام، حيث أن هذه العلاقة تعطى جهة الإدارة سلطات كبيرة قبل المتعاقد لتحقيق المصلحة العامة، ولا تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، الأمر الذى يحق فيه للإدارة أن تعدل العقد طبقاً لمقتضيات المصلحة العامة^(١).

ويستند أصحاب هذا رأى إلى الأسانيد والحجج الآتية :

١ - أن التعيين لا يتم من جانب واحد وهى الإدارة، بل من جانب الإدارة والموظف معاً، فصدور قرار يعتبر إيجاباً من جانب الإدارة، وتنفيذ القرار يعتبر قبولاً من جانب الموظف.

٢ - الموظف لا يعين فى وظيفة إلا بإرادته واختياره.

٣ - إذا كانت الجهة الإدارية تقوم بوضع شروط شغل الوظيفة، وعلى الموظف أن يقبل كل الشروط أو يرفضها، وهذا موجود فى سائر العقود الإدارية، حيث تنفرد الإدارة بوضع شروطها^(٢).

٤ - تعيين الموظف لا يتم إلا عن طريق المسابقة، وهى لا تختلف عن المناقصة فى العقود الإدارية، حيث يهدف كل منها إلى اختيار أفضل المتقدمين.

وقد تعرض هذا رأى إلى النقد الشديد^(٣)، حيث أن عقود القانون العام هى عقود ملزمة للموظف والإدارة معاً، ولا يجوز أن تتخلى الإدارة عن التزاماتها متى

(١) د / إسماعيل زكى - ضمانات الموظفين فى التعيين والترقية والتأديب - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - ١٩٦٣ - ص ٤٢.

(٢) د / توفيق شحاته - المرجع السابق - ص ٢٧٧، وأيضاً د / طعيمة الجرف - المرجع السابق - ص ١٧٧.

(٣) أيضاً فقد انتقد أستاذنا الدكتور محمد انس جعفر هذا رأى، قائلاً : ١ - أن أى عقد سواء كان مدنى أو إدارى يستلزم توافق إيجاب من طرف وقبول من طرف آخر، وبعد اتفاق الإرادتين ينعد العقد، وهذا ما لا يوجد فى وضع الموظف، حيث يصدر قرار التعيين بعد استيفاء الشخص الشروط المطلوبة، وتترتب عليه الآثار القانونية بصرف النظر عن تسلمه العمل، فيجوز مثلاً لكل صاحب مصلحة أن يطعن فى هذا القرار باعتباره قرار إدارى استكمل كل جوانبه، وبالتالي فإن هذا القرار تترتب عليه الآثار من تاريخ صدوره وليس من تاريخ قبول الموظف له وتسلمه العمل ٢ - ٠ - إذا كان الموظف لا يعين فى الوظيفة إلا بإرادته واختياره فهذا لا تأثير له فى تكيف العلاقة بين الموظف والإدارة، وقد يعين الشخص جبراً عنه كما هو الحال فى أوامر التكليف ٣ - ٠ - كما أنه لا وجه للمقارنة بين المسابقة والمناقصة، لأن المسابقة تستهدف اختيار أفضل وأكفا الأشخاص فقط، أما المناقصة فتستهدف اختيار أفضل المتقدمين وأقلهم من ناحية السعر، فالإدارة فى حالة المسابقة لا تختار الموظف الذى يعمل لديها بأقل أجر كما هو الحال فى المناقصة، كما أن المسابقة ليست هى الطريق الوحيد لشغل الوظائف العامة، فهناك طرق أخرى متعددة، وهى حرية الإدارة المطلقة فى الاختيار، والوظائف المحجوزة والانتخاب والإعداد الفنى للموظفين ٠ راجع د / محمد انس جعفر مبادئ الوظيفة العامة - المرجع السابق - ص ٢٤.

أرادت وعلى أى وجه كان، وإذا كان لها الحق فى ذلك فإنها مقيدة بتحقيق المصلحة العامة للمرفق العام بالشروط التالية :

- ١ - أن تتغير الظروف التى تم التعاقد فى ظلها .
- ٢ - أن تظهر الحاجة إلى التعديل .
- ٣ - ألا يجاوز التعديل ما اتفق عليه فى العقد أصلا تجاوزا كبيرا .
- ٤ - ألا تخل الإدارة باحترام التوازن المالى للعقد .

المطلب الثالث : علاقة تنظيمية

ترتب على تعرض الرأى السابق للنقد من جانب الفقه والقضاء فى فرنسا أو مصر، أن استقر الرأى الراجح فى فرنسا^(١) ومصر^(٢) على تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وأن الموظف يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص المنظمة للوظيفة العامة .

وقد نص قانون التوظيف الفرنسى رقم ٢٢٩٤ الصادر فى ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ على أن يحدد الوضع القانونى للموظف تجاه جهة الإدارة على أساس النظم واللوائح، كما ردد الأمر رقم (٢٤٤) الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ نفس المعنى السابق، وكذلك نص القانون الفرنسى رقم (٣٦٤) الصادر فى ١٣ يوليو ١٩٨٣ المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين الفرنسيين على هذا التكييف صراحة .

أما فى مصر، لم ينص المشرع المصرى منذ صدور القانون رقم ٢١٠ لعام ١٩٥١ والخاص بنظام موظفى الدولة وحتى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة الحالى، على المركز القانونى للموظف، غير أن الفقه والقضاء استقرا على أن العلاقة بين الموظف والدولة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح^(٣) .

(١) Chapus(R) : OP cit .91.

(٢) د / عبد الحميد حشيش - المرجع السابق - ص ٦٤، وأيضا د / محمد أنس قاسم جعفر، د / عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان - أصول القانون الإدارى - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٨٩ - ص ٤٥٧ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٨ / ١٩٩٦ - الطعن رقم ٣١١٤ - س ٣٥ - ق - الموسوعة الإدارية الحديثة ج ٤٨ - قاعدة ١٤٣ - ص ٥٦٧، وأيضا حكمها فى ١٣ / ١٩٩٦ - الطعن رقم ٣٤٠٩ - س ٣٦ - ق - الموسوعة الإدارية الحديثة ج ٤٨ - ص ٥٧١ .
ولمزيد من التفصيل د / ماهر عبد لهادى النظام القانونى للوظيفة العامة - بدون دار نشر - ط ١٩٨٤ - ص ٢٨، وأيضا د / محمد أنس قاسم جعفر - مبادئ الوظيفة العامة فى التشريع الجزائرى - ص ٢٦ .

ويترتب على تكييف العلاقة بين الموظف والدولة بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح مجموعة من النتائج نذكرها فيما يلي :

١ - يتسلم الموظف عمله بمجرد صدور قرار التعيين من السلطة المختصة .

ويترتب على ذلك عدة آثار قانونية منذ هذا التاريخ دون النظر إلى رضا الموظف وقبوله لهذه الوظيفة، حيث أن قرار التعيين الذى يصدر من السلطة المختصة يعتبر قرارا شرطيا يكون من جانب واحد وهى جهة الإدارة .

٢- حق الإدارة فى تغيير مركز الموظف فى أى وقت دون توقف على رضا الموظف، وليس له أن يحتج فى مواجهتها بأن له حقا مكتسبا، وعلى هذا فإن الموظف يخضع للقوانين واللوائح الجديدة الصادرة بعد تعيينه دون أن يتمسك بتطبيق القانون القديم الذى عين فى ظله .

غير أن هذا التغيير أو التعديل يجب أن يسرى بأثر فوري وليس بأثر رجعى، لأن سريان التعديل بأثر رجعى يؤدى إلى إهدار المراكز القانونية الذاتية التى اكتسبها الموظف فى ظل النظام الذى تم تعديله^(١) .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا فى حكم لها بأن ((علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وسريان أى تنظيم جديد على حالته بأثر مباشر، وعدم جواز أن يمس هذا التنظيم الجديد المركز الذاتى للموظف الذى تحقق لصالحه نتيجة تطبيق التنظيم القديم عليه قانونا أو لائحة، وجواز الاستثناء إذا كان التنظيم الجديد صادرا بقانون، إذا تضمن مزايا جديدة للموظف ترتب أعباء مالية على الخزنة العامة فلا يسرى إلا من تاريخ صدوره، ما لم يكن من الواضح القصد إلى نفاذه من تاريخ سابق^(٢) .

٣- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف على مخافة أحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، فإذا حدث ذلك الاتفاق يقع باطلا حتى لو قبله الموظف^(٣) .

(١) د / محمد جودت الملط - الرسالة - المرجع السابق - ص ٤٤ د، أنور رسلان - نظام العاملين المدنيين - المرجع السابق

ص ٨٤

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٢/٦/١٩٧٧ - الطعن رقم ٥٧٥ - س ١٧ ق - مجموعة الأحكام التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى خمسة عشر عاما - ص ٢٢٩٣ .

(٣) د / محمد أنس جعفر - مبادئ الوظيفة العامة - المرجع السابق - ص ٢٧، وأيضا د / صبرى السنوسى - المرجع السابق

ص ٤٨ .

٤- يلتزم الموظف بالعمل على حسن ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فلا يجوز للموظف أن يمتنع عن أداء عمله أو الاستقالة إلا بعد قبولها، كما لا يجوز له الإضراب عن العمل^(١).

(١) د / ماهر عبدا لهادى النظام القانونى للوظيفة العامة - المرجع السابق - ص ٣٠ وإيضاً د / أحمد شرف الدين - الرسالة السابقة - ص ٦٤

المبحث الثالث

حقوق وواجبات الموظف العام

وفى هذا المبحث سوف نتناول بإذن الله تعالى حقوق الموظف العام ، وكما ذكرت آنفاً أن الوظيفة العامة مزيج من الحقوق والواجبات، وأن الموظف كما أن له حقوق يطالب بها فعليه أيضاً واجبات ، وبناءاً على ذلك فإن هذا المبحث ينقسم إلى مطلبين الأول نتناول فيه حقوق الموظف العام، وفى المطلب الثانى نتناول واجبات الموظف العام وكل ذلك من خلال قانون العاملين المدنيين بالدولة والتعديلات التى أدخلت عليه وذلك على النحو التالى :

المطلب الأول : حقوق الموظف العام

سوف نتناول بإذن الله تعالى فى هذا المطلب حقوق الموظف المالية وأحكام الترقيات والحقوق المالية المترتبة عليها ثم أحكام الأجازات وكل ذلك فى الفروع الآتية :

الفرع الأول : حقوق الموظف المالية

تتمثل الحقوق المالية للموظف فى المرتبات التى يتقاضها الموظف والعلاوات والبدلات والمعاشات ومكافأة نهاية الخدمة وهذا ما سنوضحه فيما يلى :

أولاً المرتب :

وهو عبارة عن المقابل المالى الذى يحصل عليه الموظف مقابل العمل الذى يقوم به ، وهو أهم عنصر من عناصر الدخل بالنسبة للموظف العام فالوظائف يكرس جهده كله من أجل الوظيفة .

ونظراً لهذه الأهمية التى يمثلها المرتب بالنسبة للموظف العام، فإنه لا يجوز إجراء أى خصم أو توقيع أى حجز عليه إلا بمقدار ما قد يستحق على هذا العامل بسبب وظيفته أو خصم مقدار الربع من المرتب وفاء لدين النفقة .

وقد نصت المادة (١٢٢) من دستور مصر الدائم الصادر في عام ١٩٧١م - على أن يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات التعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة .

ثانياً : العلاوات

وهي عبارة عن مبالغ مالية تضاف إلى أصل المرتب بالنسبة للموظف ، تشجيعاً له على أداء عمله من ناحية ، وتمكينه من مواجهة أعباء الحياة من ناحية أخرى ، وذلك نظراً لتقدمه في السن .

والى جانب علاوة الترقية، هناك ثلاثة أنواع من العلاوات، هي العلاوة الدورية والتشجيعية والاجتماعية، وهي كما يلي :

أ- العلاوة الدورية : نظم المشرع منح الموظفين العموميين العلاوات الدورية أو الاعتيادية في المادة (٤١) من قانون العاملين المدنيين بالدولة والتي قررت يستحق العامل العلاوة الدورية المقررة لدرجة وظيفته التي شغلها طبقاً لما هو مبين بالجدول المرافق بحيث لا يجاوز نهاية الأجر المقرر للموظيفة .

وتستحق العلاوة الدورية في أول يوليو التالي لانقضاء سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ العلاوة الدورية السابقة .

فالعلاوة الدورية تمنح للعامل بصفة دورية ، أى كل فترة معينة وهي الوسيلة الطبيعية لزيادة المرتب، وهي حق للعامل، فلا يجوز حرمانه منه إلا في الحالات ووفقاً للشروط التي يحددها القانون، وهي حالة تقديم تقرير سنوي بمرتبة ضعيف (حيث يحرم العامل من نصف مقدار العلاوة الدورية)، وتوقيع جزاء تأديبي بتأجيل العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر .

ب - العلاوة التشجيعية : حيث يجوز للسلطة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للموظيفة، مادة (٥٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨)، ولكن يتعين لمنح هذه العلاوة توافر الشروط الآتية :

١- أن يكون الموظف قد حصل على تقريرين بدرجة ممتاز في العامين السابقين
للآخرين •

٢- أن يكون قد بذل جهدا خاصا أو حقق اقتصادا في النفقات أو رفعا في مستوى
الآداء •

٣- ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين •

٤- ألا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على ١٠٪ من
عدد العاملين في وظائف كل درجة •

ولا يمنع منح هذه العلاوة من حصول الموظف على العلاوة الدورية، كما يجوز
للسلطة المختصة منح العلاوة التشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء
خدمتهم على درجة علمية أعلى من مستوى الدرجة الجامعية الأولى، وذلك
طبقا للقواعد والإجراءات التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء
على عرض من لجنة شئون الخدمة المدنية •

العلاوة الاجتماعية :

هذه العلاوة قررها المشرع بالقانون رقم (١١٨) مراعاة للأعباء الاجتماعية ،
حيث قرر منح هذه العلاوة في حالة الزواج وفي حالة وجود أولاد وفقا لشروط
وقيود معينة •

ثالثا - البدلات :

أ- يجوز لرئيس الجمهورية منح بدل تمثيل لشاغلي الوظائف العليا بحسب مستوى
كل منها وفقا للقرار الذي يصدره في هذا الشأن، وذلك بحد أقصى ١٠٠٪ من
بداية الأجر المقرر للوظيفة •

ب- يجوز لرئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين منح
البدلات الآتية:

١- بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة بحد أقصى ٤٠٪ من بداية الأجر المقرر
للوظيفة •

٢- بدل إقامة للعاملين في مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البديل أثناء
إقامتهم في هذه المناطق •

٣- بدلات وظيفية يقتضيها أداء وظائف معينة ويسمى بدل تفرغ، ولا يجوز أن تزيد هذه البدلات عن ١٠٠٪ من الأجر الأساسي، كما يجوز منح رواتب إضافية للعاملين خارج الجمهورية.

رابعاً - المعاشات والمكافآت :

أوضحت المادة (١٢ من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥) الخاص بالتأمينات والاجتماعية حالات استحقاق المعاش وهي كما يلي:

أ- انتهاء خدمة العامل ببلوغه سن التقاعد متى بلغت مدة اشتراكه في التأمين ١٢٠ شهر على الأقل.

ب- انتهاء خدمة العامل بقرار من رئيس الجمهورية أو بسبب إلغاء الوظيفة متى بلغت مدة اشتراكه في التأمين ١٨٠ شهراً على الأقل.

ج- انتهاء خدمة العامل للوفاة أو العجز الكلي أو العجز المستديم متى ثبت عدم وجود عمل آخر له لدى صاحب العمل، وذلك أياً كانت مدة اشتراكه في التأمين، وهذه من وجهة نظري من الحالات الإنسانية التي راعاها المشرع.

د- وفاة العامل أو ثبوت عجزه كاملاً خلال سنة من تاريخ انتهاء خدمته بشرط عدم تجاوز سن التقاعد الخاص به أو سن الستين، وعدم صرفه تعويض الدفعة الواحدة، وذلك أياً كانت مدة اشتراكه في التأمين.

هـ - انتهاء خدمة العامل لغير الأسباب المنصوص عليها في البنود الثلاثة الأولى، إذا كانت مدة اشتراكه في التأمين بلغت ٢٤٠ شهراً على الأقل.

وإذا انتهت مدة خدمة العامل ولم تتوافر فيه شروط استحقاق المعاش، استحق مبلغاً إجمالياً يصرف له دفعة واحدة تسمى (تعويض الدفعة الواحدة)، تقدر قيمته بواقع ١٥٪ من الأجر الأساسي عن كل سنة من سنوات الخدمة.

وفي حالة وفاة العامل أوجب المشرع دفع نفقات الجنازة بواقع معاش شهر، وذلك فضلاً عن منحة الوفاة التي تستحق عن شهر الوفاة، والشهرين التاليين بالإضافة إلى صرف الأجر المستحق عن أيام العمل خلال شهر الوفاة.

الفرع الثانى : الحق فى الترقية

وهى عبارة عن منح من يستوفى الشروط من الموظفين الدرجة الأعلى من درجته مباشرة بقرار من السلطة المختصة •

وتعد الترقية من أهم الحقوق بعد المرتب بالنسبة للموظف ، لأنها تفسح المجال أمامه للوصول إلى المناصب العليا، كما أنها تشعره بالأمان نتيجة تحقيق تقدم فى حياته الوظيفية، كما أنها تؤدى إلى تحسين مركزه الوظيفى سواء من الناحية الأدبية أو المادية •

والترقية إما بالأقدمية أو بالاختيار، وهى كالتى -

أولا - الترقية بالأقدمية :

حيث يرقى الموظف الذى أمضى مدة معينة فى درجته الأعلى التى كان يشغلها •
وتحتسب الأقدمية فى الدرجات من تاريخ التعيين فيها أو الترقية إليها • فإذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من موظف فى درجة واحدة قدم صاحب المؤهل الأعلى ثم الأسبق تخرجاً ثم الأكبر سناً، وإذا اتحد تاريخ ترقية أكثر من موظف ترتب الأقدمية بينهم طبقاً لأقدميتهم فى الدرجات السابقة، وفى حالة اتحاد تاريخ ترقية موظف مع تاريخ تعيين موظف آخر فى الدرجة قدم المرقى على المعين، إلى غير ذلك من المعايير التى تقررها القوانين •

وهذا الأسلوب له بعض المميزات نذكرها فيما يلى :

- ١- يحقق العدالة بين الموظفين لأنه يطبق بطريقة عامة ومجردة •
- ٢- تعتبر الترقية بالأقدمية مكافأة للموظف مقابل سنوات الخدمة التى أداها بالجهة الإدارية •
- ٣- يتميز هذا النظام بالبساطة والسهولة فى التطبيق •
- ٤- يشجع هذا النظام على اهتمام الإدارة بالموظفين وتوفير التدريب اللازم فى حالة شغل أى وظيفة جديدة •

٥- تؤدي هذه الطريقة إلى إدخال الطمأنينة في نفوس الموظفين ولا تثير الأحقاد والمشاحنات بينهم .

إلا أن هذه الطريقة في الترقية وجهت إليها بعض الانتقادات، نذكرها فيما يلي .

١- تقيم هذه الطريقة نوعاً من المساواة غير العادلة بين الموظف الكفء وغير الكفء مما يضعف حافز التفوق والتفاني في العمل بين الموظفين الجادين في أعمالهم .

٢- تتجاهل هذه الطريقة الفوارق الفردية والاستعدادات الشخصية بين الموظفين .

٣- تؤدي إلى ضعف تأثير الرؤساء في المرؤسين .

٤- الأقدمية ليست دليلاً على الكفاءة والأخذ بها كأساس للترقية يجعل من الترقية عملية آلية .

٥- تؤدي هذه الطريقة إلى إغلاق باب الترقى أمام الكفاءات الممتازة التي يمكن أن تؤدي خدمات جليلة لو أنها أُسرعت الخطى قليلاً في السلم الإداري .

ب- الترقية بالاختيار :

ووفقاً لهذا النظام تتم ترقية الموظف الكفء دون التقييد بدوره في الترقية .

وهناك ضوابط معينة في هذا الشأن قد تتمثل في عقد امتحانات شفوية أو تحريرية أو الوضع تحت الاختبار أو إتباع أسلوب التقارير السنوية .

وأهم مزايا هذا النظام أنه يحق الحق بإثابة المجتهد وتشجيع على الجد والإخلاص في العمل أملاً في الترقية، ولكنها ليست سهلة التطبيق ، وقد تتم عملاً بناءً على اعتبارات شخصية لا استناداً إلى أسس موضوعية، مما يثير الأحقاد في النفوس، ويساهم في خلق مشاحنات في الإطار الوظيفي .

وقد جمع قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ - في المادة (١٧) منه، على أن تكون الترقية لوظائف الدرجتين الممتازة والعالية بالاختيار، وذلك على أساس بيانات تقييم الأداء وما ورد في ملف خدمتهم من عناصر امتياز .

وتكون الترقيّة إلى الوظائف الأخرى بالأقدمية في حدود النسب الواردة في الجدول المرافق ، وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية .

الفرع الثالث : الحق في الأجازات

القاعدة أن الموظف يتعين عليه أن يتفرغ للعمل، لأن وقت الموظف ملك الدولة، وبالتالي يتعين عليه أن يقوم بالعمل المكلف به في الأيام المحددة وطبقا للمواعيد التي تحددها السلطة المختصة، ولا يجوز له الانقطاع عن العمل إلا في الأجازات التي يستحقها في حدود الأجازات المقررة قانونا، إلا أن مصلحة العمل والاعتبارات الوطنية أو الاجتماعية أو العملية أو الظروف الصحية للموظف قد تتطلب منحه أجازات معينة نظمها المشرع في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (قانون العاملين المدنيين بالدولة) في الفصل التاسع منه في المواد من رقم (٦٢-٧٥) واللائحة التنفيذية للقانون المذكور الصادرة بالقرار (رقم ٢ لعام ١٩٧٨) من لجان الخدمة المدنية في المواد من (٥٣-٦٠) .

ومن نصوص قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ ، يتبين أن الأجازات تتنوع إلى الأنواع الآتية :

أولا - العطلات الرسمية :

وهي التي تقررت للعاملين بالجهاز الإداري في الدولة بقرار رئيس مجلس الوزراء ، الذي نص على أن للعامل الحق في أجازة بأجر كامل في أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية، (مادة ٦٣ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨) .

ويجوز تشغيل العامل في هذه العطلات بأجر مضاعف إذا اقتضت الضرورة ذلك أو يمنح العامل أياما عوضا عن هذه الأيام .

وقد حدد قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٨٢ لعام ١٩٨٢ ، هذه العطلات وهي : المولد النبوي الشريف، ورأس السنة الهجرية، وثلاثة أيام عيد الفطر، وأربعة أيام عد

الأضحى، وعيد تحرير سيناء، وعيد العمال أول مايو، وعيد الجلاء ١٨ يونيو، وعيد الثورة ٢٣ يوليو، وعيد القوات المسلحة في ٦ أكتوبر، وعيد شم النسيم، مجموع هذه الأجازات سبعة عشر يوما في السنة بأجر كامل.

أما بالنسبة لغير المسلمين فلهم عطلات دينية أخرى، وهي على النحو التالي :

١- الأرثوذكس : فأعيادهم هي، عيد الغطاس، عيد الميلاد، أحد الزعف وخميس العهد وعيد القيامة.

٢- الكاثوليك والبروتستانت: أعيادهم هي، رأس السنة الميلادية، وعيد الميلاد، وعيد القيامة.

ويجوز لهم التأخير عن أعمالهم حتى الساعة العاشرة في أحد الزعف وخميس العهد والغطاس.

٣ -اليهود : وأعيادهم هي، رأس السنة العبرية، وعيد الصيام، وعيد الفصح.

ثانيا -الحق في الأجازة العارضة :

بناء على نص المادة (٦٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨)، فإن العامل يستحق أجازة عارضة بأجر لمدة سبعة أيام في السنة، لسبب طارئ يتعذر معه الحصول على الحصول على أجازة أخرى .

وحق الموظف ف الأجازة العارضة لا يحتاج إلى موافقة مسبقة، وإنما يكفي أن يتوافر ظرف طارئ يحول بينه وبين الذهاب إلى عمله، ولا يجوز له أن تزيد مدتها في كل مرة على يومين فقط، وبعد أقصى سبعة أيام في السنة . ويخضع تقدير ظرف الطارئ لتقدير السلطة الإدارية تحت رقابة السلطة القضائية .

ثالثا -الحق في الأجازة الاعتيادية :

نصت المادة (٦٥) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨) على أن يستحق العامل أجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل في حسابها أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية فيما عدا العطلات الأسبوعية، وذلك على الوجه التالي :

١- ١٥ يوما في السنة الأولى بعد مضي ستة أشهر من تاريخ استلام العمل •

٢- ٢١ يوما لمن أمضى سنة كاملة •

٣- ٣٠ يوما لمن أمضى عشر سنوات في الخدمة •

٤- ٤٥ يوما لمن تجاوز سنة الخمسين سنة •

ولجنة شئون الخدمة المدنية لها أن تقرر زيادة مدة الأجازة الاعتيادية بما لا يجاوز ١٥ يوما لمن يعملون في المناطق النائية، أو إذا كان العمل في أحد فروع الوحدة خارج الجمهورية •

ولا يجوز تقصير أو تأجيل الأجازة الاعتيادية أو إنهاؤها إلا للأسباب القوية التي تقتضيها مصلحة العمل •

ويجب في جميع الأحوال التصريح بالأجازة الاعتيادية لمدة ستة أيام متصلة •

ويحتفظ العامل برصيده من الأجازات الاعتيادية، على أنه لا يجوز أن يحصل على أجازة اعتيادية من هذا الرصيد بما يجاوز ستين يوم في السنة بالإضافة إلى الأجازة الاعتيادية المستحقة عن تلك السنة •

فإذا انتهت خدمة العامل قبل استنفاد رصيده من الأجازات الاعتيادية استحق عن هذا الرصيد أجره الأساسي مضافا إليه العلاوات الخاصة التي كان يتقاضاها عند انتهاء خدمته، وذلك بما لا يجاوز أجر أربعة أشهر، ولا تخضع هذه المبالغ لأية ضرائب أو رسوم •

ويقدم طلب الأجازة إلى الرئيس المباشر، على أن يؤشر عليه من إدارة شئون العاملين بمدى استحقاق الموظف للأجازة المطلوبة، ويعرض طلب الأجازة في اليوم التالي على الأكثر على الرئيس المرخص له بالتصريح بالأجازة الاعتيادية، ليصدر قراره بمنح الأجازة الاعتيادية مع تحديد بدايتها ونهايتها أو رفضها •

ويحرر الموظف المرخص له بالأجازة إقرار قيام بأجازة على النموذج المعد لذلك، مبينا تاريخ بداية ونهاية الأجازة المرخص بها، وعنوانه خلال فترة الأجازة، كما يقدم

إقراراً بالعودة واستلام العمل عند انتهاء مدة الأجازة المرخص له بها على أن يقدم الإقراران في اليوم ذاته إلى الرئيس المباشر، للاعتماد وإحالتها إلى إدارة شئون العاملين، وإذا أراد الموظف مد أجازته، عليه أن يبلغ المرخص له بالترخيص بالأجازة كتابة وذلك قبل انتهاء أجازته بوقت كافى، فإذا لم يصله رد بالموافقة على الأجازة، وجب عليه العودة إلى عمله (م ٥٦، ٥٧ من اللائحة التنفيذية الصادر بقرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم (٢ لعام ١٩٧٨) في ٢٥/٩/١٩٧٨).

- أحكام الأجازة الاعتيادية :

١- تمنح هذه الأجازة سنوياً للموظف وبأجر كامل حسب المدة التي قضاها في الخدمة.

٢- لا يدخل في حساب الأجازة الاعتيادية العطلات الرسمية فيما عدا العطلات الأسبوعية.

٣- للإدارة سلطة تقديرية في منح الأجازة الاعتيادية أو منعها تبعاً لحاجة العمل، لكن يجب في جميع الأحوال منح الموظف أجازة اعتيادية لمدة ستة أيام متصلة على الأقل في السنة.

٤- بناءً على قرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم (٢ لعام ١٩٧٢) تزداد مدة الأجازة الاعتيادية بمقدار سبعة أيام للعاملين في المناطق النائية في المحافظات الآتية، محافظة شمال سيناء، ومحافظة جنوب سيناء، ومحافظة البحر الأحمر، ومحافظة أسوان ومحافظة قنا وسوهاج، والوادي الجديد، ومطروح، ومنطقتي الواحات البحرية ووادي النطرون.

وتزداد مدة الأجازة الاعتيادية بمقدار عشرة أيام في أحد فروع الوحدات الإدارية العاملة خارج الجمهورية.

٥ - يجوز للموظف الحصول على الأجازة الاعتيادية من رصيد أجازاته عن الأعوام السابقة بما لا يجاوز ستين يوم في السنة، بالإضافة إلى الأجازة المستحقة له عن هذه السنة.

٦- يستحق الموظف إذا انتهت خدمته لأى سبب من الأسباب أجره عن رصيد أجازاته الاعتيادية بما لا يجاوز أربعة أشهر.

٧- إذا أعيد تعيين الموظف مرة أخرى يجوز له تكرار صرف مقابل بدل رصيد أجازته الاعتيادية المستحق له عند انتهاء خدمته، بشرط التقيد بعدم تجاوز الحد الأقصى المقرر له وهو أربعة أشهر.

رابعاً : الحق فى الأجازة المرضية.

نصت المادة (٦٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٧٤ لعام ١٩٧٨) على الأحكام التالية بالنسبة للأجازة المرضية، وهى كالاتى :

يستحق العامل بعد ثلاث سنوات تقضى فى الخدمة أجازة مرضية تمنح بقرار من المجلس الصبى المختص فى الحدود الآتية :

أ - ثلاثة أشهر بأجر كامل.

ب - ستة أشهر بأجر يعادل ٧٥ ٪ من الأجر الأساسى.

ت - ستة أشهر بأجر يعادل ٥٠ ٪ من الجر الأساسى.

ث - ٧٥ ٪ لمن يجاوز سنه الخمسين سنة .

وللعامل الحق فى مد الأجازة المرضية ثلاثة أشهر أخرى بدون أجر إذا قرر المجلس الطبى احتمال شفائه، وللسلطة المختصة زيادة ستة أشهر أخرى بدون أجر إذا كان العامل مصاباً بمرض يحتاج البرء منه إلى علاج طول، ويرجع فى تحديد أنواع الأمراض التى من هذا النوع إلى المجلس الطبى المختص.

كما يجوز للسلطة المختصة - بمراعاة الحد الأقصى لمجموع المدد المشار إليها فى هذه المادة- أن تقرر زيادة المدة التى حصل فيها الموظف على أجازة مرضية بأجر مخفض، كما يجوز لها أن تقرر منحه تلك الأجازة بأجر كامل _ فالأمر سلطة تقديرية للسلطة المختصة.

وللموظف الحق في أن يطلب تحويل الأجازة المرضية إلى أجازة اعتيادية إذا كان له منها رصيد ووفر.

وعلى المريض أن يخطر الجهة التابع لها عن مرضه خلال أربعة وعشرين ساعة من تخلفه عن العمل ما لم يتعذر عليه ذلك لأسباب قهرية.

ويتم إخطار الرئيس المباشر بالمرض مع بيان محل إقامة المريض، ليتسنى إحالته إلى القومسيون الصبي المختص، وتتم إحالة الموظف المريض إلى المجلس الطبي المختص عن طريق إدارة شئون العاملين، وفي ذات اليوم، وإذا انقضت الأجازة المرضية دون شفاء الموظف المريض، وجب عليه إبلاغ الجهة التابع لها في اليوم التالي على الأكثر لانتهااء الأجازة، طالبا إعادة الكشف الطبي عليه-(م٦٦، ٦٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧ لعام ١٩٧٨) والمادة (٥٨) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

ومن أحكام الأجازة المرضية ما نصت عليه المادة (٦٦ مكرر) والتي أضيفت بالقانون (١١٥ لعام ١٩٨٣) بمنح العامل المريض بأحد الأمراض المزمنة التي يصدر بتحديدھا قرار من وزير الصحة بناء على موافقة الإدارة العامة للمجالس الطبية أجازة استثنائية بأجر كامل إلى أن يشفى أو تستقر حالته استقرارا يمكنه من العودة إلى العمل أو يتبين أن عجزه كاملا، وفي هذه الحالة يظل الموظف في أجازة مرضية بأجر كامل حتى بلوغه سن الإحالة إلى المعاش، وهذا أيضا من الحالات الإنسانية التي راعاها المشرع من وجهة نظري.

وتنص المادة (٦٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨، صراحة على اعتبار تمارض الموظف العام إخلالا بواجبات الوظيفة، وتقرر المادة (٥٩) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وجوب إحالة الموظف المتمارض إلى التحقيق لتحديد مدى تمارضه.

على أن يجازى تأديبيا إذا ثبت تمارض هذا الموظف، فإذا لم يثبت تمارضه تحسب مدة انقطاع الموظف من رصيد أجازته الاعتيادية.

أحكام الأجازة المرضية:

١- منح الأجازة المرضية يكون بقرار من المجلس الطبي المختص، وهو جهة متخصصة ومحايدة مستقلة، مما يتوقع معه أن يكون قرارها موضوعيا.

٢- تستحق الأجازة المرضية كل ثلاث سنوات تقضى فى الخدمة دون احتساب سنوات الخدمة الاعتبارية، وإذا مضت ثلاث سنوات فإن الموظف لا يحتفظ برصيد أجازاته المرضية كما هو الشأن بالنسبة الأجازة الاعتيادية.

٣- مدة الأجازة المرضية التى يمكن أن يحصل عليها المريض كل ثلاث سنوات تصل إلى سنتين كاملتين يحصل فيها على أجر كامل لمدة ثلاثة أشهر، وستة أشهر بنسبة ٧٥٪، وستة أشهر بنسبة ٥٠ ٪ من الأجر، وثلاثة أشهر بدون أجر بقرار من المجلس الطبي وستة أشهر بدون أجر بقرار من السلطة المختصة، ويجوز لهذه السلطة زيادة المدد التى يحصل فيها الموظف على أجازة مرضية بأجر مخفض ولها أن تمنحه أجرا كاملا عن كل مدة الأجازة المرضية.

ومن وجهة نظرى، وتمشيا مع الحالات الإنسانية التى ذكرناها من قبل والتى راعى فيها المشرع الحالات الإنسانية، فقد كان من المفروض على المشرع أن يستمر فى مراعاته للحالات الإنسانية، وأن يدخل تعديلا على قانون العاملين المدنيين بالدولة، بحيث يمنح المرتب كاملا لهذا الموظف المريض، فهو أحوج ما يكون إلى هذا المرتب عونا له على مواجهة هذا المرض، وأيضا قانون التأمينات الاجتماعية، بحيث يحصل على الفرق فى حالة الحصول على نسبة من الأجر، بحيث يغطى هذا الفارق ما ينقص من مرتبه الذى يتقاضاه من الإدارة طوال فترة الأجازة المرضية.

٤- يجوز للعامل أن يطلب تحويل الأجازة المرضية إلى أجازة اعتيادية إذا كان له منها رصيد يسمح بذلك دون التقييد بحد أقصى، فقد سبق وأن ذكرنا أن الموظف له أن يحصل على أجازة اعتيادية بما لا يجاوز ستين يوما من رصيد أجازاته الاعتيادية إلى جانب الأجازة المستحقة له عن تلك السنة، وحق الموظف فى تحويل أجازته المرضية إلى أجازة اعتيادية لا يتقيد بهذا الحد الأقصى.

٥- الموظف المريض بمرض مزمن يستحق أجازة مرضية بأجر كامل إلى أن يشفى أو تستقر حالته أو يثبت عجزه كلياً، وفي هذه الحالة الأخيرة يظل العامل في أجازة مرضية بأجر كامل حتى بلوغه سن المعاش.

٦- يعتبر تمارض الموظف العام إخلالاً بواجبات الوظيفة يؤدي إلى مساءلته تأديبياً.

خامساً: الحق في الأجازة الخاصة بدون أجر

هناك حالات أجاز فيها المشرع منح الموظف أجازة خاصة بدون مرتب، وهي كالآتي:

أ- أجازة مرافقة الزوج المسافر للخارج للعمل أو الدراسة: وذلك بناءً على المادة (٦٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ في فقرتها الأولى) على ما يلي: «يمنح الزوج أو الزوجة إذا سافر أحدهما إلى الخارج للعمل أو الدراسة لمدة ستة أشهر على الأقل أجازة بدون مرتب، ولا يجوز أن تتجاوز هذه الأجازة مدة بقاء الزوج في الخارج، ويسرى هذا الحكم سواء كان الزوج المسافر من العاملين في الحكومة أو القطاع العام أو قطاع العمال أو القطاع الخاص، ويتعين على الجهة الإدارية أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة في جميع الأحوال»^(١).

- ومما يتقدم يتبين لنا أن الجهة الإدارية ليس لها سلطة تقديرية في منح هذه الأجازة، وإنما يستحقها الموظف وجوبياً بنص القانون، وذلك لجمع شمل الأسرة، بشرط أن يكون السفر لمدة ستة أشهر على الأقل، وأن يكون السفر من أجل العمل أو الدراسة، وأن لا تتجاوز هذه الأجازة مدة بقاء الزوج في الخارج.

ب- أجازة خاصة بدون مرتب للأسباب التي يبيدها الموظف :

تنص المادة (٦٩/ ٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه يجوز للسلطة المختصة منح العامل أجازة بدون مرتب للأسباب التي يبيدها العامل وتقدرها السلطة المختصة ووفقاً للقواعد التي تتبعها.

(١) تم تعديل هذه الفقرة من المادة (٦٩) بالقانون رقم (٢٠٣) لعام ١٩٩٤، وكانت تشترط قبل التعديل أن يكون الزوج المسافر من الخاضعين لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة أو الخاضعين لقوانين وقرارات خاصة دون العاملين بالقطاع الخاص.

وللإدارة في هذا الخصوص سلطة تقديرية، فلها أن توافق أو ترفض تبعا لمقتضيات الصالح العام.

ويلاحظ أن القانون منع الترخيص بهذه الأجازة لشاغلي الوظائف العليا قبل مضي سنة على الأقل من تاريخ شغلها (القانون ٠٨ لعام ١٩٨١) كما لا يجوز ترقية الموظف إلى درجات الوظائف العليا إلا بعد عودته من الأجازة، وفي غير الوظائف العليا لا يجوز ترقية الموظف الذي تجاوز مدة أجازته الخاصة أربع سنوات متصلة، على أن تعتبر المدة المتصلة إذا تتابعت أيامها أو فصل بينها فاصل زمني يقل عن سنة.

ج- الحق في أجازة خاصة بدون مرتب لأداء الامتحان أو الدراسة:

تنص المادة (٦٩ / ٣) من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨، على أنه «انه يجوز للسلطة المختصة منح العامل المنتسب لإحدى الكليات أو المعاهد أجازة بدون مرتب عن أيام الامتحان الفعلية .

كما تنص المادة (٦٠) على أنه يجوز إيفاد العاملين في بعثات أو منح أو أجازات دراسية بأجر أو بدون أجر بالشروط والأوضاع المنصوص عليها في القانون رقم (١١٢ لعام ١٩٥٩) بتنظيم شئون البعثات والأجازات الدراسية والقوانين المكملة والمعدلة له.

وقد حددت المادة الأولى من القانون المشار إليه ، الغرض من البعثة، بأن يكون القيام بدراسات علمية أو عملية أو الحصول على مؤهل علمي أو كسب مران عملي، وذلك لسد نقص أو حاجة تقتضيها مصلحة عامة.

د- الحق في أجازة خاصة بدون مرتب لرعاية طفل:

تنص المادة (٧٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة، على أن « تستحق العاملة أجازة بدون أجر لرعاية طفلها بحد أقصى عامين في المرة الواحدة ولثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية ».

وهذه الأجازة حق للموظفة متى توافرت شروطها، والطفل المحتاج إلى رعاية، هو الذى لم يبلغ السابعة من عمره أو الذى بلغ السابعة ولكن حالته تقتضى أن يحتاج إلى رعاية أمه، كان يكون مريضاً بمرض معين، فالعبرة بحالة الطفل وظروف أمه.

ومن ناحية أخرى، يجوز أن تتعدد الأجازة لذات الطفل طالما لم تتجاوز الحد الأقصى لكل مرة وهو عامين ولثلاث مرات أى لمدة ست سنوات طوال الحياة الوظيفية.

سادساً: الحق فى الأجازة الخاصة بمرتب .

حيث توجد حالات أجاز فيها المشرع أو أوجب منح الموظف أجازة خاصة بمرتب، وهى:

أ- أجازة الوضع :

تنص المادة (٢/٧١) من قانون العاملين المدنيين بالدولة، على أن للعاملة الحق فى أجازة وضع لمدة ثلاثة أشهر بعد الوضع، وذلك لثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية،،

وهذه الأجازة بأجر كامل ولمدة ثلاثة أشهر وتحصل عليها الموظفة لمدة ثلاث مرات فقط.

ب - أجازة أداء فريضة الحج :

يستحق الموظف أجازة خاصة بأجر كامل لأداء فريضة الحج لمدة شهر، وذلك مرة واحدة طوال حياته الوظيفية .

واحتراماً لمبدأ حرية العقيدة إعمالاً لمبدأ المساواة، وهو مبدأ دستورى، وبناءً على ذلك، فإن الموظف المسيحى أو الموظفة المسيحية أجازة خاصة بمرتب كامل ولمدة شهر لزيارة الأماكن المقدسة مرة واحدة طوال حياته الوظيفية .

ج - أجازة خاصة للموظف المخالط لمريض بمرض معد :

إذا كان الموظف مخالطاً لمريض بمرض معدى ، فإنه يستحق أجازة خاصة بمرتب كامل بموافقة المجلس الطبى المختص، والمدة التى يحددها، وذلك منعاً لخطر انتقال العدوى إلى زملاء الموظف فى العمل .

د - الأجازة الخاصة للموظف الذى يصاب بإصابة عمل:

مع مراعاة أحكام القانون رقم (٧٩ لعام ١٩٧٥) الخاص بقانون التأمين الاجتماعى، فيما يتعلق بإصابة العمل والتعويض عنها، يستحق الموظف أجازة بمرتب كامل إذا أصيب إصابة عمل، على أن يحدد المجلس الطبى المختص المدة اللازمة لعلاج .

هـ - نظام العاملات نصف أيام العمل الرسمية :

نصت (٧٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه ،، يجوز للسلطة المختصة وفقاً للقواعد التى تضعها الترخيص للعاملة بأن تعمل نصف أيام العمل الرسمية، وذلك مقابل نصف الأجر المستحق لها،، وكان المشرع يهدف من ذلك مساعدة المرأة على تنظيم وقتها بين العمل وواجباتها الأسرية نحو زوجها وأولادها .

وتستحق فى هذه الحالة نصف الإجازات الاعتيادية والمرضية المقررة، وفيما عدا ذلك تسرى عليها أحكام هذا القانون .

والتصريح للموظفة بالعمل نصف أيام العمل الرسمية يدخل فى نطاق السلطة التقديرية للإدارة، وتستحق الموظفة الأجازة الدراسية والعارضة والأجازة الخاصة لمرافقة الزوج وأجازة الوضع وأجازة رعاية الطفل فضلاً عن الحق فى التأمين والمعاشات طبقاً لقانون التأمين الاجتماعى .

المطلب الثانى : واجبات الموظف العام

الهدف من الوظيفة العامة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وتمكين الدولة من القيام بوظيفتها فى خدمة فى خدمة المواطنين، وليس القصد توفير مصدر رزق فقط للموظف العام .

وقد تعرض الفصل العاشر من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٧٤ لعام ١٩٧٨) لواجبات الموظف العام، وهذه الواجبات المنصوص عليها، ليست إلا مجرد أمثلة، لأن واجبات الموظف العام لا يمكن حصرها، فضلا عن أنها تختلف من وظيفة إلى أخرى.

ويترتب على الإخلال بهذه الواجبات، قيام المسؤولية التأديبية حيال هذا الموظف، وأحيانا المسؤولية الجنائية.

وفي هذا المطلب نعرض لواجبات الموظف العام في الفرع الأول، ثم المسؤولية التأديبية للموظف العام في الفرع الثاني، وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول : واجبات الموظف العام

تختلف واجبات الوظيفة العامة وتتنوع، تبعا لما هو مطلوب من الموظف العام أدائه، وطبقا لما هو منصوص عليه في قانون العاملين المدنيين بالدولة، وذلك على النحو التالي :

١- واجب أداء العمل الوظيفي :

يقصد بذلك، أن يؤدي الموظف عمله بإتقان وأمانة، وهو من أول الواجبات الملقة على عاتق الموظف العام، وهذا الواجب يفرض عليه أن يقوم بالعمل بنفسه، ولا يجوز له أن يفوض فيه غيره، إلا إذا أجاز له القانون ذلك، وتحديد أعمال كل وظيفة أو بيان اختصاصاتها قد يرد في الدستور، أو بتحديد القانون أو في اللائحة، أو في أوامر وتعليمات إدارية، وكثيرا ما تكون اختصاصات الموظفين - خاصة في البلاد المتخلفة - غير محددة تحديدا دقيقا مما يثير الكثير من المشاكل في العمل، ولا سيما فيما يتعلق بتحديد المسؤولية عما يقع من أخطاء ونسبتها إلى أصحابها، وأيا كان الأمر فيجب على شاغل كل وظيفة أن يحيط علما باختصاصاتها المحددة بأى أداة قانونية، وأن يرجع إلى رؤسائه فيما لم يرد فيه نص، إذ ليس من المقبول أن يعتذر الموظف بجهله ببعض ما يدخل في اختصاصات وظيفته من أمور.

ويجوز للإدارة أن تكلف الموظف بأى عمل يستطيع القيام به ولو لم يدخل في اختصاصه أصلا متى اقتضت مصلحة العمل والظروف ذلك .

ويرتبط بهذا الواجب من واجبات الوظيفة العامة، وجوب احترام الموظف لمواعيد العمل الرسمية، وأن لا يتغيب عن العمل أو يتركه بدون إذن أو عذر مقبول، وتتولى السلطة المختصة تحديد مواعيد العمل الرسمية فى كل جهة إدارية، ويجوز تكليف الموظف بالعمل فى الأوقات غير الرسمية للعمل المحددة سلفاً متى اقتضت مصلحة العمل ذلك، على أن يكون له الحق فى الحصول على أجر إضافى فى مقابل ساعات العمل الإضافية وتزيد عن ساعات العمل الرسمية •

ويجب على الموظف أن يتعاون مع زملائه، وأن يحسن معاملة الجمهور إذا كان عمله يستلزم الاتصال بالجمهور •

٢- واجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامة وهيبتها •

إن حسن السير والسلوك ليس فقط شرطاً لتولى الوظيفة العامة، وإنما هو أيضاً شرطاً جوهرياً للاستمرار فيها، فهو شرط بقاء للموظف فى وظيفته، ومن ثم فإن الموظف مطالب باستمرار بالحرص على اعتبار الوظيفة العامة التى ينتمى إليها حتى لو كان بعيداً عن نطاق أعمالها، ولا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقة الواجبة فيه، والاحترام المطلوب له، والذى هو عدته فى التمكين لسلطة الإدارة وبث هيبتها فى النفوس وعلو مكانتها •

فلا يسوغ للموظف العام، حتى ولو كان خارج نطاق الخدمة فى الوظيفة العامة، أن ينسى أو يتناسى أنه موظف عام تحوطه سمعة الدولة وترفرف عليه مثلها، والكثير من التصرفات الخاصة للموظف قد تؤثر تأثيراً بليغاً فى سير المرافق العامة وسلامتها، فعليه أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة العامة، واعتبار الناس لها، ومن ثم يتفادى الأفعال الشائنة التى تعيبه، فتمس الجهاز الإدارى الذى ينتسب إليه •

ويجب الإشارة إلى أن السلوك الذى يعد ماساً بكرامة الوظيفة العامة، يختلف من وظيفة إلى أخرى، فما يعد خروجاً على كرامة الوظيفة بالنسبة للقاضى أو أستاذ الجامعة قد لا يعد كذلك بالنسبة لغيره، كما أنه يختلف باختلاف الأمكنة والأزمنة، فالسلوك الذى يعد ماساً بكرامة الوظيفة فى زمان ما أو مكان ما، قد لا يعد كذلك فى مكان أو زمان آخر •

٣ - واجب الطاعة للرؤساء:

تنص المادة (٧٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة) على أن السلطة الرئاسية تفرضها طبيعة النظام الإداري، ويقابل السلطات المقررة للرؤساء مسئوليتهم عن تصرفاتهم الشخصية ، فضلا عن مسئوليتهم عن تصرفات الموظفين الخاضعين لسلطتهم.

لذلك وجب على الموظف أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

ولكن ما هي حدود التزام الموظف بطاعة أوامر الرؤساء؟

للإجابة عن هذا السؤال يمكن القول بأن طاعة الرؤساء لا يمكن أن تصل إلى حد ارتكاب جريمة جنائية، أما إذا كان الأمر يصل إلى هذا الحد، فإن الموظف عليه أن ينبه الرئيس كتابة إلى ما في ذلك الأمر من مخالفة للقانون، فإذا أصر الرئيس على رأيه وعلى ضرورة التنفيذ، يعفى الموظف من المساءلة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على عاتق مصدر الأمر وحده، أما إذا نفذ الموظف الأمر الموجه إليه وهو يعلم أنه مخالف للقانون، ولم ينبه الرئيس لذلك، فإنه لا يكون بمنأى عن المسئولية والعقاب.

٤ - واجب المحافظة على أسرار الوظيفة:

هناك العديد من الأمور والأسرار التي ما كان الموظف العام ليستطيع الإطلاع عليها لولا الوظيفة التي يشغلها، لذلك يقع على عاتقه المحافظة على أسرار الوظيفة حتى بعد تركها، وهذا الالتزام يسرى في مواجهة الجهات الإدارية أو في مواجهة الأفراد، أي لا يجوز للموظف إفشاء هذه الأسرار للجهات الإدارية أو الأفراد، كما أنه لا فرق في ذلك بين الأسرار التقنية المتعلقة بالعمل وأسرار العمل ذاتها التي تتعلق بالغير.

وهذا الالتزام مقرر على عاتق الموظف لمصلحة الأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار، كما أنه مقرر للمصلحة العامة، لأن أداء هذا الواجب يخلق نوع من الثقة بين المواطن والسلطة العامة في الدولة، لأن إفشاء أسرار الوظيفة يخلق نوع من الشك وعدم الثقة والريبة في محيط الإدارات الحكومية.

٥- واجب عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى:

حيث لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته وأى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير لائق وغير متفق مع مقتضيات الوظيفة العامة، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم (١٢٥ لعام ١٩٦١) الخاص بقصر تعيين أى شخص على وظيفة واحدة، كما أنه لا يجوز للموظف أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو مكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية، إلا بإذن من السلطة المختصة (مادة ٧٧ / ١١، ١٢ من العاملين المدنيين بالدولة) .

ومن جهة أخرى يحظر على الموظف القيام بالأعمال التالية بالذات أو بالواسطة، وهى :

أ- مزاوله أى أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته .

ب- أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أى عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلى .

ج - أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدي فيها أعمال وظيفته، إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .

الفرع الثانى

المسئولية التأديبية للموظف العام .

الوظيفة العامة هى مجموعة من الحقوق والواجبات الملقة على عاتق الموظف العام، فإذا أخل الموظف بهذه الواجبات، أصبح محلاً للمسئولية التأديبية، ومن ثم توقع عليه العقوبات التأديبية المقررة للمخالفة التى يرتكبها، وفى هذا الفرع نعرض لتعريف الجريمة التأديبية والعقوبات التأديبية المقررة للمخالفات التأديبية المقررة، والسلطة المختصة بالتأديب، والضمانات التأديبية المقررة للموظف العام، وذلك على النحو التالى:

أولاً : الجريمة التأديبية:

وهي كل خروج على مقتضيات واجب الوظيفة العامة أو الظهور بمظهر يخل بكرامتها.

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا الجريمة التأديبية، بأنها، إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه على مقتضياتها أو ارتكابه خارج الوظيفة ما ينعكس عليها^(١)،،،

وتقوم الجريمة التأديبية على ركنين :

أولهما : الركن المادى : الفعل الذى يرتكبه الموظف، أو الامتناع من جانبه عن أداء العمل الذى يدخل فى إطار وظيفته، ويجب فى هذا الركن أن يكون محددا وله وجود ظاهر ملموس، لأن القانون لا يعاقب على مجرد التفكير أو النوايا، ما دام الفعل ليس له مظهر خارجى ملموس ، فلا عقاب على الموظف إذا لم يتوافر الركن المادى .

ثانيهما : الركن المعنوى : ويقصد به اتجاه إرادة الموظف إلى ارتكاب الفعل أو الترك المحكون للركن المادى للجريمة .

وإذا تعمد الموظف الفعل أو الترك فإن الركن المعنوى يكون هو المقصد، وإذا كانت إرادة الموظف تنصرف إلى الفعل دون النتيجة التى تترتب عليه، فإن الركن المعنوى ينعقد، ومن ثم فإن الركن المعنوى لازم فى الجريمة التأديبية .

ومن ثم فإن الجريمة التأديبية تنتفى فى هذه الحالة، إذا كان الفعل أو الترك دون اختيار من الموظف، بسبب الإكراه المادى أو المعنوى أو الحادث الفجائى أو فقد الإدراك أو التمييز .

ثانياً : العقوبات التأديبية:

حدد المشرع العقوبات التأديبية على سبيل الحصر إعمالاً لمبدأ شرعية العقوبة ، وبالتالي لا يجوز توقيع عقوبات لم ينص عليها القانون، وهو ما يعرف بالعقوبة المقننة .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٨/١٢/١٩٦٨، السنة الرابعة عشرة - ص ١٦٥ .

وقد حددت المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨) العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، والعقوبات التى يجوز توقيعها تختلف بحسب الدرجة التى يشغلها الموظف العام، فالعقوبات التى توقع على شاغلى الوظائف العليا تختلف عن العقوبات التى توقع على باقى الموظفين، وذلك على النحو التالى:

أ- العقوبات التى توقع على شاغلى الوظائف العليا، هى:

١- التنبيه •

٢- اللوم •

٣- الإحالة إلى المعاش •

٤- الفصل من الخدمة •

ب- العقوبات التى يجوز توقيعها على غير شاغلى الوظائف العليا، وتشمل ما يلى :

١- الإنذار •

٢- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر •

٣- الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين فى السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزاء ربع الأجر شهريا بعد الجزاء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا •

٤- الحرمان من نصف العلاوة الدورية •

٥- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر •

٦- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين •

٧- خفض الأجر فى حدود علاوة-

٨- خفض إلى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة •

٩- خفض إلى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية •

١٠ - الإحالة إلى المعاش .

١١ - الفصل من الخدمة .

السلطة المختصة بالتأديب :

يكون الاختصاص بالتأديب وتوقيع الجزاءات التأديبية على النحو التالي :

١ - الرؤساء المباشرين :

لرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة كل في حدود اختصاصه حفظ التحقيق، توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوما في السنة، بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن ثلاثة أيام .

٢ - شاغلي الوظائف العليا :

لشاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصه حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما في السنة، بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما .

٣ - السلطة المختصة وتشمل (الوزير - أو المحافظ - أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة) .

للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله، وفي حالة إلغاء الجزاء - يكون لها إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغها بالقرار، ولها حفظ التحقيق، كما أن لها توقيع الجزاءات ابتداء من الإنذار وحتى تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

ولا يجوز أن تزيد مدة الخصم من المرتب في السنة الواحدة على سنتين يوما، سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو على دفعات .

الوقف الاحتياطي عن العمل لمصلحة التحقيق:

يجوز للسلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها، ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه من تاريخ الوقف، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر صرف أو عدم صرف الباقي من أجره، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف، وجب صرف المرتب كاملاً، حتى تقرر المحكمة ما يتبع بشأنه، وعلياً المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة، يصرف الأجر كاملاً، فإذا برىء العامل أو حفظ التحقيق معه، أوقعت عليه عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز خمسة أيام، صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من راتبه، فإذا وقعت على الموظف عقوبة أشد، تقرر السلطة المختصة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه، وإذا كانت العقوبة هي الفصل، فإن خدمة الموظف تنتهي من تاريخ وقفه عن العمل، ولا يجوز في هذه الحالة أن يسترد منه أن صرف له من راتبه.

وإذا حبس المتهم احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، ويوقف صرف نصف أجره في حالة حبسه احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي، ويحرم من أجره كاملاً في حالة حبسه تنفيذاً لحكم جنائي نهائي.

وعند عودة الموظف إلى عمله، يعرض الأمر على السلطة المختصة، لتقرر ما يتبع في شأن مسؤولية العامل التأديبية، فإذا اتضح عدم مسؤوليته صرف له نصف أجره الموقوف صرفه.

رابعاً : الضمانات التأديبية.

أ - ضمانات التحقيق:

١ - كتابة التحقيق :

تنص المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ على أنه، لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله

وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بالجزاء مسبباً، ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب شفاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بالجزاء.

٢- اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في حالات معينة:

تنص المادة (٧٩) مكرر من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ على أن تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا، ويجب على النيابة الإدارية أن تنهى معهم التحقيق خلال ستة أشهر من تاريخ إحالة المخالفة إليها أو اتصال علمها بها، كما تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة بالبندين ٢، ٤ من المادة (٧٧) من هذا القانون، وهي:

أ- مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.

ب- الإهمال أو التقصير 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.

وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة أو وقائع وما يرتبط بها، إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، وعلى تلك الجهة فور إخطارها بذلك إحالة أوراق التحقيق بحالتها إلى النيابة الإدارية.

ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف الأحكام السابق ذكرها.

٣ - مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه :

المواجهة هي تمكين المتهم الذي تتعرض حقوقه لأي عارض من الإطلاع على التهم الموجهة إليه حتى يتمكن من إعداد دفاعه ورد هذه العوارض التي تلحق بتلك الحقوق، لأن التحقيق يفترض توجيه أسئلة محددة للعامل تفيد نسبة اتهام محدد له حتى يتمكن من إبداء دفاعه^(١).

(١) / على جمعة محارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة - مطابع الهيئة العامة للكتاب - بدون تحديد الناشر أو سنة

وتعد الموجهة إجراء قضائيا هاما، ويجب كفالتة للموظف المتهم المائل أمام القضاء الذى يتطلب الموجهة فى كل إجراء قضائى، أو دعوى ينظرها القضاء^(١).

وقد وردت العديد من الأحكام الصادرة من القضاء المصرى، على ضرورة مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه، وإن عدم مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه يستوجب إلغاء هذا الحكم.

من هذه الأحكام، الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، والذى اعتبرت فيه المحكمة، أن مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه ضمانات التحقيق يترتب على إغفالها بطلان التحقيق، فيما لو أخل بحق الدفاع بأى وجه من الوجوه^(٢).

وفى حكم آخر، قضت فيه المحكمة الإدارية العليا، بأن عدم مواجهة المتهم بما هم منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، من شأنه جعل الحكم معيبا واجب الإلغاء، باعتبار أن الموجهة من مقومات التحقيق السليم الأساسية^(٣).

٤ - سماع دفاع المتهم أمام سلطة التحقيق:

يجب على سلطة التحقيق تمكين الموظف من إبداء دفاعه بخصوص المخالفة المنسوبة إليه، من حيث تقديم الأدلة وسماع الشهود، وأى إخلال بحقوق الدفاع يبطل التحقيق، وفى هذا تقول المحكمة الإدارية العليا أن التحقيق يكون باطلا إذا ما خرج على الأصول العامة الواجبة الإلتفاع فى إجراءاته وخرج على طبيعته الموضوعية المحايدة والنزيهة، ما دام فى أى من تلك العيوب التى تشوبه مساس بحق الدفاع^(٤).

٥ - حييدة المحقق:

تعتبر من أهم الضمانات التأديبية للمتهم، لأن حييدة المحقق شرط تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف، وإن كان لم يرد به نص صريح، وذلك لأن التحقيق هو أساس المساءلة، والذى يبنى عليه الجزاء، سواء كان مخففا أو مشددا، مما يترتب عليه أثار غاية فى الأهمية والخطورة بالنسبة لمركز العامل ومستقبله الوظيفى.

(١) د/ سعد محمد الصباح - حقوق الإنسان فى العالم المعاصر - دار سعاد الصباح للنشر والتوزيع - ط ١٩٩٦ - ص ٢٠٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية الصادر فى - ١٩٨٨ / ١١ / ٥ - طعن رقم ١٤٦ - س ٣٢ ق ٠ ع - مجموعة الأستاذ حسن الفكاهنى - ج ٢٩ - ص ٤٥٥ - ٤٥٦.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى - ١٩٩٢ / ١ / ٢٥ - طعن رقم ١١٣ - س ٢٣ ق ٠ ع - مجموعة الأستاذ حسن الفكاهنى - ج ٢٩ - ط ١٩٩٤ / ١٩٩٥ - ص ٤٧٣ - ٤٧٤.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى - ١٩٨٩ / ١ / ٤ - الطعن رقم ٩٥١ - س ٣٢ ق ٠ ع - أحسن الفكاهنى - الموسوعة الإدارية الحديثة ج ٢٩ - ٤٥٢.

وكان من أهم أسباب إنشاء النيابة الإدارية كهيئة قضائية مستقلة تتمتع بكافة الضمانات التي تكفل حيطة التحقيق وبلوغه الهدف منه، وتجرى التحقيق على أساس القواعد المقررة في قانون الإجراءات الجنائية، فيما لم يرد فيه نص في قانون النيابة الإدارية .

ويترتب على عدم حياد المحقق بطلان التحقيق، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا، فقد ذهبت في أحد أحكامها إلى القول بأنه يشترط لسلامة التحقيق مع العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية، أن تتوفر ضمانات لتحقيق التي أوجبها الشارع، ومن أهم هذه الضمانات توافر الحيطة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين العامل من اتخاذ ما يلزم لتحقيق أوجه دفاعه، فقيام مقدم الشكوى بالتحقيق مع المشكو في حقه يفسد التحقيق ويبطله مما يؤدي إلى بطلان التحقيق والقرار الذي قام عليه^(١) .

ب - ضمانات مرحلة المحاكمة :

إن ثمة العيد من الضمانات التي كفلها المشرع للموظف المتهم في مرحلة توقيع الجزاء، وذلك حتى يكون الموظف في مأمن من الشخص الذي يوقع عليه هذا الجزاء، وحتى يتمكن الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه، وإثبات براءته لا بد من أن يطمئن إلى عدالة هيئة التأديب التي تتولى محاكمته، ومن ثم فإن المشرع قرر لهذا العديد العدد من الضمانات، وهي كالآتي:

أ - تقييد المحكمة بقرار الإحالة :

فيجب على المحكمة أن تكون مقيدة بما ورد إليها في قرار الإحالة سواء بالنسبة للمتهمين المحالين إليها، أو بالنسبة للتهمة الواردة في قرار الإحالة، ومن ثم فلا يجوز للمحكمة أن تدين العامل في تهمة لم ترد في قرار الإحالة ولم تكن أحد عناصر الاتهام .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٦ / ١٢ / ١٩٨٦ - طعن رقم ١٣٤١ - س ٣١ ق ٠ ع - الموسوعة - المرجع السابق -

على أنه إذا كانت المحكمة مقيدة بالمخالفات المحددة في قرار الاتهام، إلا أن الذى لاشك فى أنها لا تتقيد بالوصف القانونى الذى تسبغه النيابة الإدارية على الوقائع التى وردت بالقرار المذكور، بل عليها أن تمحص الوقائع المطروحة أمامها بجميع أوصافها، وأن تنزل عليها حكم القانون الواجب التطبيق^(١).

٢- حيطة المحكمة:

يقوم مبدأ الحيطة على أساس أنه لا يجوز لشخص أن يكون حكما وخصما فى نفس الوقت، والأصل فى المحاكمات الجنائية والتأديبية^(٢)، أن من يبدى رأيه يمتنع عليه الاشتراك فى نظر الدعوى والحكم فيها، ما لم يوجد نص صري لأسباب خاصة تقتضى ذلك، وبناء على ذلك، أن من يشترك فى التحقيق أو يكون قد سبق له الاتصال بمراحل الاتهام، يمتنع عليه الجلوس لمحاكمة المتهم، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها أن الأصل فى المحاكمات الجنائية والتأديبية، أن من يبدى رأيه يمتنع عليه الاشتراك فى نظر الدعوى والحكم فيها، وذلك ضمنا لحيطة القاضى أو عضو مجلس التأديب الذى يجلس من المتهم بمجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام، حتى يطمئن إلى عدالة قاضيه، وتجرده من التأثير بعقيدة سبق وأن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة^(٣).

ولقد أقرت محكمة القضاء الإدارى هذا المبدأ قبل أن يعلنه المشرع صراحة فى قانون المحاكمات التأديبية، وقد أكدت أن المحاكمة التأديبية كالمحاكمة الجنائية، وأن قيام سبب من أسباب الرد المنصوص عليها فى المادة (١٤٦) من قانون المرافعات بأحد أعضاء الهيئة التأديبية، يوجب التنحي^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا ف ٢/٢/١٩٦٥ - مجموعة السنة العاشرة - ص ٦٨٢.

(٢) د / مليكة الصروخ - سلطة التأديب فى الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء - دراسة مقارنة - مطبعة الجبلاوى - شبرا القاهرة طبعة أولى - ١٩٨٤.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٧ / ١١ / ١٩٦٨ - س ٤ ق ٤ ع - راجع هذا الحكم فى قضاء التأديب - د / سليمان محمد الطماوى - الكتاب الثالث - ط ١٩٨٧ - ص ٦٢١.

(٤) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٨ / ١١ / ١٩٥٣ - س ٨ مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإدارى - المجلد الأول - القضية رقم ٦ - قاعدة رقم ٣٤ - مطبعة النصر - ش الجيش - القاهرة - ص ٧٣.

٣ - قرينة البراءة :

قررت المحكمة الإدارية العليا القاعدة الأصولية في هذا الشأن بقولها^(١) من المبادئ العامة لشريعة العقاب في المجالين الجنائي والتأديبي أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها سبل الدفاع عن نفسه أصالة أو بالوكالة، وقد ورد هذا المبدأ في إعلان حقوق الإنسان، من ذلك المادة (١١) والتي نصت على أن كل شخص متهم بجريمة يعد بريئاً حتى تثبت إدانته قانوناً بمحاكمة علنية، تؤمن له فيها الضمانات الضرورية للدفاع عنه، وكذلك الاتفاقيات الدولية والداستاتير، ومنها الدستور المصري في المادة (٦٧) والتي نصت على أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية يكفل له فيها الدفاع عن نفسه، وكل متهم في جنائية يجب أن يكون له محامى يدافع عنه .

٤ - إعلان المتهم :

ويقصد به : إبلاغ الموظف المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه حتى يتمكن من إعداد دفاعه^(٢) .

ويعد الإعلان من الإجراءات الجوهرية والضمانات الأساسية التي يجب كفالتها للموظف المتهم، وهو إجراء

ضرورى والزامى حتى فى حالة عدم النص عليه، وتخلف هذا الإجراء يترتب عليه البطلان^(٣) .

ومن ثم ، يجب إعلان المتهم بقرار الإحالة إلى المحاكمة وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى، وإذا لم يتم ذلك على الوجه الذى حدده القانون عد عيباً شكلياً فى الإجراءات يبطل المحاكمة ، كما يبطل الحكم الصادر فيها^(٤) .

(١) كم المحكمة الإدارية العليا فى ١٧ / ٦ / ١٩٨٩ - الطعن رقم ١٦٣٦ - س ٣٤ ق ٥ - المجموعة - ص ٤٥٩ .

(٢) د / ماجد راغب الحلو - القضاء الإدارى - دار المطبوعات والمعرفة الجامعية - الإسكندرية - د - ث - ص ٥٨٤ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٣ / ٣ / ٢٠٠٢ - الطعن رقم ٨٥٨ - س ٤٦ ق ٥ - راجع هذا الحكم فى رسالتنا - حق الدفاع وضمانات المحال للمحاكمة التأديبية - كلية الحقوق جامعة أسيوط - ص ٥٤ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٦ / ٢ / ١٩٩٣ - الطعن رقم ٢٢٠ - س ٣٨ ق ٥ - أ - حسن الفكهاى الموسوعة الإدارية الحديثة - ج ٢٨ - ط ١٩٩٤ / ١٩٩٥ - ص ٥٩٣ .

٥ - كفالة حق الدفاع :

الدفاع حق طبيعي لكل إنسان موجه إليه اتهام، وهو من المبادئ العليا التي تقوم عليها أسس العدالة، وقد نصت على هذا الحق جمع الدساتير ومنها الدستور المصرى الذى نص على حق الدفاع فى المادتين (٢٨، ٢٩) ويترتب على إغفال هذا الحق وعدم النص عليه، الرجوع إلى المبادئ العامة للقانون، وقد نصت على الحق فى أيضا المادة (١٤) المبادئ العامة لحقوق الإنسان^(١) .

ويعتبر حق الدفاع من الضمانات الأساسية فى المحاكمات الجنائية والتأديبية على حد سواء، ومن ثم فإن الإخلال بهذا الحق فى أى شكل من أشكاله يؤدى إلى بطلان إجراءات المحاكمة التأديبية أو الجنائية^(٢) .

٦ - تسبيب الأحكام :

نص المشرع المصرى فى قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة على ضرورة أن يكون الحكم مسببا، وهذا ما نصت عليه المادة (٧٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨)، على أنه لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بالجزاء مسببا،، والحكمة من التسبيب، هى أن السلطة التأديبية تكون قد اطلعت على وقائع الخصومة من جميع المستندات والأوراق التى قدمت إليها، والحكم التأديبى المسبب يعتبر مظهر من مظاهر قيام المحكمة بواجبها نحو الأدلة المقدمة إليها من حيث بحث هذه الأدلة والتدقيق بها وإمعان النظر فيها، والوصول إلى الحقيقة التى كشف عنها حكمها، ومن ناحية أخرى يمكن القضاء من الرقابة على الحكم الصادر بالجزاء على ضوء ما ورد من أسباب، وعلى ذلك، فإن قيام الحكم على أسباب منتزعة من أصول غير ثابتة أو تخالف ما هو ثابت بالأوراق يجعل هذا الحكم واجب الإلغاء، وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، ومن ذلك حكمها الذى جاء فيه أما إذا كان الدليل الذى اعتمدت عليه المحكمة فى قضائها غير مستمد

(١) د / سعاد محمد الصباح - حقوق الإنسان فى العالم المعاصر - دار الصباح للطباعة والنشر - ط ١٩٩٦ - ص ٢٠٢ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٧ / ٦ / ١٩٨٩ . الطعن رقم ١٦٣٦ - س ٣٤ ق ٤ - قاعدة رقم ٢٠ - مجموعة أ - حسن الفكهانى - ج ٢٩ - ط ١٩٩٤ / ١٩٩٥ - ص ٤٥٨ .

من أصول ثابتة في الأوراق أو كان استخلاص النتيجة لا تنتجها الواقعة المطروحة، فإنه يتعين على محكمة الطعن التدخل لتصحيح القانون، لأن الحكم في هذه الحالة يكون غير قائم على سببه، وخلو الحكم من الأسباب أو قصورها يبطل الحكم ويجعله معيباً، ومتى كانت أسباب الحكم متناقضة مع منطوقه، يكون هذا الحكم قد بنى على مخالفة القانون، وبالتالي يتعين إلغاؤه^(١) وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بوجوب الالتزام بضمانة التسبب للجزاء التأديبي حتى ولو لم يرد بها نص باعتبارها الحد الأدنى من الضمانات التي يجب توافرها في كل محاكمة تأديبية، والذي تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات^(٢) التأديبية •

(١) حكم المحكمة الإدارية في ٢٤/٢/٢٠٠١ - الطعن رقم ٢٩٤٠ - س ٤٤ ق ٠ ع راجع هذا الحكم في رسالتنا - المرجع السابق - ص ٣٦٥

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٧/٦/١٩٨٩ - طعن رقم ١٦٣٦ - س ٤ ق ٠ ع - مجموعة أحسن الفكهاني - ج ٢٩ - ط ١٩٩٤/١٩٩٥

ص ٧٤٢-٧٤٣

المبحث الرابع

النظام القانونى للمتعاقدین بالجهاز الإدارى للدولة

فقد حدث فى الآونة الأخيرة أن الدولة قد شغلت العديد من الوظائف العامة بنظام التعاقد ، وذلك لسد العجز الموجود فى الجهاز الإدارى ، حيث يتم الإعلان عن هذه الوظائف فى الصحف الرسمية ، ويتم شغل هذه الوظائف عن طريق العقد الذى تبرمه جهة الإدارة مع الشخص المتعاقد معها، وتفرض جهة الإدارة شروطها دون ادنى مناقشة من المتعاقد معها، بل إن جهة الإدارة يمكنها الاستغناء عنهم فى أى وقت ، لذلك فقد ثار التساؤل عن طبيعة المركز القانونى لهؤلاء المتعاقدين مع جهة الإدارة، هل يعتبرون موظفين عموميين أم لا ؟

من وجهة نظرى، اختلف الفقه فى الإجابة على هذا التساؤل إلى رأيين :-

الرأى الأول : ويرى أنصاره أن هؤلاء الأشخاص يعتبرون موظفين عموميين وقد عرفوا الموظف المتعاقد بأنه عامل عام تعاقدى يرتبط مع الإدارة بعقد إجارة، يخول له المشرع استثناء صفة الموظف نظرا لمركزه فى المرفق العام^(١) .

الرأى الثانى : يرى أنصاره أن الأشخاص الذين تلجأ إليهم جهة الإدارة بأسلوب التعاقد لا يعتبرون موظفين عموميين وإنما يعتبرون عمالا يرتبطون معها بعقود إجارة^(٢) .

وقد استقر الرأى فى الفقه الحديث على أن العاملين المتعاقدين ليسوا موظفين عموميين .

إلا أن الرأى الغالب فى الفقه : يميل إلى اعتبارهم فى مركز متوسط بين الموظف ذى المركز اللاتحى وعامل القانون الخاص ذى المركز التعاقدى، ويرجع ذلك إلى الرابطة المزدوجة، وتتمثل فى العنصر التعاقدى، والذى يشمل تحديد مدة العقد ومقدار الراتب، ونوع الوظيفة موضوع العقد وشروطها، أما العنصر اللاتحى فيبدأ

(1)Primo (A) Le fonctionaries contractual , R.D.P,1944 ,P131.

(2) Delaubadere (A) et jean (C) et Yves(G) :OP.CIT,P31.

بعد انتهاء مرحلة التعاقد وصدور قرار التعيين ويتمثل في المتعاقد المفضول لأسباب تأديبية الإطلاع على ملفه الشخصي وحقه في المطالبة بتعويض عند انتهاء خدمته وحق الإدارة في تعديل شروط العقد دون أن يكون له الإدعاء بحق مكتسب تجاه الإدارة^(١).

وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي، حيث يرى أن مركز المتعاقد مع الإدارة مزدوج بين العنصر التعاقدى والعنصر اللأحقى، وقد اعتبر أن النزاع الناشئ عن مخالفة نصوص العقد نزاع مدنى يختص به القضاء المدنى، أما النزاع الناشئ عن مخالفة القوانين واللوائح نزاع يختص به القضاء الإدارى.

ومن وجهة نظرى: أن هذا العقد لا يخرج عن كونه عقد من عقود الإذعان، حيث أن جهة الإدارة تفرض على المتعاقد معها شروط العقد دون أن يعترض أو يبدى أى مناقشة، بل إن جهة الإدارة يمكنها الاستغناء عن هذا الشخص دون إبداء أية أسباب ودون أن يقدم أى اعتراض من ناحيته، وهناك العديد من الأسباب العديدة التى ندلل بها على صحة هذا الرأى الذى نقول به، نذكرها فيما يلى :

- أن جهة الإدارة يمكنها الإنفراد بتعديل العقد دون الرجوع للمتعاقد معها، كما أن لها أن تلغى العقد نهائيا دون مناقشة المتعاقد معها، ودون أن يكون الإلغاء مسببا.

- أن ما يحصل عليه المتعاقد مع جهة الإدارة طبقا للمادة الأولى من الكتاب الدورى الصادر عن الجهاز لمركزى للتنظيم والإدارة مكافأة وليس مرتب، فى حين أن المادة (٤٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧ لسنة ١٩٧٨) تنص على أن (تحدد بداية ونهاية أجور الوظائف بكل درجة ووفقا لما ورد فى الجدول رقم (١) المرافق).

ويقصد بالمرتب، ما يستحقه الموظف من أجر نتيجة التزامه بالالتزامات الناشئة عن أعباء الوظيفة وانقطاعه لها وبحسب الدرجة والأقدمية التى هو عليها شاملة توابعها، والملاحظ أن قانون العاملين المدنيين بالدولة ذكر لفظ المرتب ولم يذكر لفظ المكافأة، ومن ثم لا يخضع لما يخضع له المرتب من علاوات وغير ذلك مما يتعلق بها من علاوات دورية وتشجيعية.

(١) د / عبد الحميد كمال حشيش - المرجع السابق - ص ٢٠٩.

- تنص المادة الثالثة من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه يجوز للعامل الذى تسرى عليه أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والذى حصل على مؤهل أعلى أثناء الخدمة وعين بمقتضاه بإحدى المجموعات التخصصية طلب إعادته إلى مجموعته السابقة على أن يحصل على ذات الترقيات والعلاوات التى حصل عليها زملائه المتحدون معه فى الاقدمية أو الأحدث منه أثناء وجوده فى المجموعة التخصصية، ويشترط أن يقدم الطلب فى موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون، ولكن من الملاحظ أن المتعاقد بالجهاز الإدارى بالدولة ليس من حقه التسوية بالمؤهل الأعلى فى حالة حصوله عليه، وهذا يعنى أنه لا يخضع لما يخضع له العاملون بالجهاز الإدارى بالدولة، وبالتالي لا يحصلون على العلاوة التشجيعية المقررة فى حالة الحصول على المؤهل الأعلى (قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٩٨ لعام ١٩٨٢ والمعدل بالقرار رقم ٨٢٧ لعام ١٩٨٣) والخاص بقواعد وإجراءات منح العلاوة التشجيعية .

- أن الأجازات الاعتيادية التى يحصل عليها المتعاقد لا ترتبط بمدة الخدمة وإنما حددها المشرع ب ٢١ منها ٩ أيام أجازة عارضة فى السنة، وهى ثابتة لا تتغير طبقاً لمدة الخدمة، فى حين أن المادة (٦٥) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧٧ لسنة ١٩٧٨، نصت على أن يستحق العامل أجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل فى حسابها عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية فيما عدا العطلات الأسبوعية، وهى يستحق بحسب مدة الخدمة وبحسب ما اذا كانت الإماكن نائية ام لا، وذلك على خلاف نظام التعاقد السابق ذكره .

- أما بالنسبة للأجازات المرضية، فإن المادة الأولى من الكتاب الصادر عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة نصت على أنه ليس من حق المتعاقد مع جهة الإدارة الحصول على الأجازات المرضية المقررة بناء على نص المادتين (٦٦-٦٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وأن هذا يعنى أن المتعاقد بالجهاز الإدارى لا يخضع لما يخضع له الموظف العام بالجهاز الإدارى بالدولة، حيث أن المشرع نص على العديد من الأجازات- وهى، عطلات الاعياد والمناسبات الرسمية، الاجازات العارضة والإعتيادية والاجازات الدراسية والاجازات المرضية والاجازات الخاصة للمرأة العاملة الاجازات الخاصة بدون مرتب او بمرتب، والمتعاقد بالجهاز

الإدارى بالدولة لا يتمتع بكل هذه الأجازات التى يتمتع بها الموظف العام ، حيث لا يتمتع إلا بالأجازات العارضة وهى ستة أيام فقط والمناسبات الرسمية ، والأجازات الاعتيادية وهى محددة بخمسة عشر يوما فقط وليس حسب مدة الخدمة التى يقضيها فى العمل .

- لا يمكن للمتعاقد مع الإدارة الحصول على أجازة بدون مرتب، وفى حالة ما إذا تقدم للحصول على هذه الأجازة يتم الاستغناء عنه ، فى حين أن المادة ٦٩ / ٢ تنص على أنه يجوز للسلطة المختصة منح العامل أجازة بدون مرتب للأسباب التى يبيدها العامل وتقدرها السلطة المختصة وفقا للقواعد التى تتبعها .

- ليس من حق المتعاقد مع جهة الإدارة الحصول على مقابل رصيده من الأجازات الإعتيادية، إلا أن الموظف العام له الحق فى أن يصرف مقابل الأجازات وذلك بمقتضى الحكم الصادر فى ٦ / ٥ / ٢٠٠٠ والذى قضى بأحقية الموظف العام فى صرف مقابل الأجازات، حيث أن هذا المقابل يعد تعويضا له عن حرمانه من هذه الأجازات .

- أن المتعاقد مع جهة الإدارة لا يتم تثبيته على درجة مالية معينة، لذلك فهولا يستفيد بالتترقيات إلى الدرجات الأعلى، ويتم تجديد العقد كل عام بالنسبة له ، وهذا يعنى أنه لا يتمتع بما يتمتع به الموظف العام ومن ترقيات وعلاوات وغيرها .

- ليس من حق المرأة المتعاقدة مع جهة الإدارة الحصول على أجازة رعاية طفل طبقا لنص المادة (٧٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وإنما يكتفى فقط بحصولها على أجازة وضع ثلاث شهور بعد الوضع، وذلك ثلاث مرات فقط ، وهذا الحق لم يكن مقررا من قبل .

بالنسبة للجزاءات التى يتم توقيعها على المتعاقد مع جهة الإدارة، هى الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين فى السنة وإنهاء التعاقد فقط ، وهذا لا يتفق مع الجزاءات المنصوص عليها فى المادة (٨٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة، حيث لا يتم توقيع الجزاءات كما ورد فى نص المادة بالتدريج وإنما نظرا لأن جهة الإدارة تفرض سيطرتها على العقد فهى تكتفى بالإنذار والخصم لمدة شهرين ثم إنهاء العقد بهذه السرعة ، وهذا إخلال بالضمانات المقررة للعاملين بالجهاز الإدارى .

لا يتم عمل تقرير كفاية سنوى للعامل المتعاقد مع جهة الإدارة فى بعض المصالح ، وهذا يدل على ضعف مركز المتعاقد مع جهة الإدارة ، وعدم وجود تقرير سنوى للموظف بصفة عامة مانع من موانع الترقية .

لكل هذه الأسباب التى سبق ذكرها ، فإن مركز المتعاقدين فى الجهاز الإدارى ضعيف جدا لدرجة انه لا يمكنهم المطالبة حتى بأدنى حقوقهم الوظيفية ، ومما يؤكد ما سبق وأن ذكرناه أن مركز الأرض لحقوق الإنسان تلقى العديد من الشكاوى من بعض العاملين المؤقتين فى القطاع الحكومى والقطاع الخاص ، يتضررون فيها من انتهاك حقوقهم فى العمل وعدم وجود الضمانات الكافية لحمايتهم من التشرد والفصل ، خاصة وأن الجهات الحكومية تستخدم هذه العمالة دون تحرير عقود لهم أو تؤمن عليهم صحيا أو اجتماعيا بالمخالفة لأحكام القانون واتفاقيات منظمة العمل الدولية^(١) .

ومن أبرز القطاعات التى تنتهك فيها حقوق العاملين قطاع التعليم وهذا القطاع به اكبر نسبة ومن المتعاقدين وقطاع التشييد والزراعة ، وأن هذه القطاعات تنتهك فيها حقوق العاملين المؤقتين بها ، من حيث الأجروالأمين الوظيفى والتأمين الصحى والاجتماعى ، بل أن الأمر قد وصل إلى أن هناك تخوفا من محاولة الدولة تغيير أوضاع ستة ملايين موظف معين وتحويلهم إلى مؤقتين بدلا من عملهم الدائم ، والتوسع فى شروط فصل وتشريد الموظفين الذى يتضح فى مشروع الوظيفة العامة الذى كانت تبثه الدولة قبل الثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ، بالإضافة إلى أن هناك تخوفا من أن الدولة ستتخلى عن عدد كبير من الموظفين المؤقتين وهذا سبب تخوفهم من الاستغناء عنهم ، بالرغم من أن العاملين المؤقتين من حقهم التثبيت بعد ستة أشهر من العمل تحت التدريب ، طبقا لنص المادة (٢٢) من قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨) وهى تسمى فترة تحت الاختبار ، على أن يعين الموظف بعدها مباشرة ، ولكن وفقا لمشروع قانون الوظيفة العامة الذى تدرسه الدولة فإن العقد يفسخ بعد ٥٨ يوما من العقد وبالتالي فإن الحكومة تستطيع التخلص من ملايين العاملين المؤقتين وذلك بتحرير عقود عمل جديدة يفصل بينها يوم أو يومان ، وهذا مخالف للقانون .

(١) جريدة الجمهورية عدد يوم الأربعاء الموافق ١٦ / ٦ / ٢٠١٠ الصفحة التاسعة .

الخاتمة

الحمد لله الذى بنعمته تتم الصالحات ونصلى ونسلم على خاتم الأنبياء والمرسلين
سيدنا محمد وعلى آله

وصحبه وسلم ٠٠٠٠ وبعد ٠٠

فقد انتهيت بعون الله وتوفيقه من هذا البحث وموضوعه (المركز القانوني للمتعاقدین بالجهاز الإداري فى الدولة، وفى الحقيقة فإن ما دفعنى للكتابة فى هذا البحث هو ما شاهدناه من اتجاه الدولة إلى شغل الوظائف العامة عن طريق التعاقد وهذا مخالف لمبادئ الدستور ولقوانين الوظيفة العامة، من حيث أن الوظيفة العامة من شروطها أن تكون دائمة، وإن كان هذا لا يمنع من وجود بعض الوظائف المؤقتة، أما وأن تكون الوظائف كلها يتم شغلها عن طريق التعاقد، فهذا ما يخالف الشرعية، لذلك فإن الغالبية العظمى من هؤلاء كان يعترضهم الشك والخوف من هذه العقود، خاصة وأن جهة الإدارة تفرض شروطها فى هذه العقود، لدرجة أنه من الممكن الاستغناء عن هؤلاء المتعاقدین فى أى وقت وتحت أى ظرف، لذلك أثرت أن أتناول هذا الموضوع، ومعرفة المركز القانوني لهؤلاء المتعاقدین، وهذا يتطلب معرفة من هو الموظف العام، وماهى شروط شغل الوظيفة العامة وهذا ما تناولته فى المبحث الأول وذلك فى مطلبين، أما فى المبحث الثانى، فقد تناولت فيه تحديد العلاقة بين الموظف والدولة، وانتهيت إلى أن هذه العلاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، وفى المبحث الثالث تناولت حقوق وواجبات الموظف العام وذلك من خلال قانون العاملين المدنيين بالدولة وتعديلاته التى أدخلت عليه، وفى المبحث الرابع، تناولت تحديد طبيعة المركز القانوني للمتعاقدین بالجهاز الإداري، وتوصلت إلى أن الفقه اختلف فى هذا الشأن، فمذهب رأى أن هؤلاء موظفون عموميين بالجهاز الإداري بالدولة، فى حين ذهب اتجاه آخر إلى أن هؤلاء ليسو موظفين وإنما هم متعاقدون مع جهة الإدارة ومرتبطنون معها بهذا التعاقد، ورأى ثالث خلط بين هذين الاتجاهين، فيرى أن المتعاقدین بالجهاز الإداري ذو مركز لائى وفى نفس الوقت يخضعون لأحكام القانون الخاص باعتبارهم أصحاب مراكز

تعاقدية ، إلا أنه من وجهة نظرى: أن هؤلاء المتعاقدين بالجهاز الإدارى بالدولة ليسوا موظفين بالدولة ، وإنما هم متعاقدون مع الجهاز الإدارى ، وأن هذه العقود لا تخرج عن كونها عقد من عقود الإذعان، وأن الدولة تفرض شروطها دون أدنى مناقشة من شخص المتعاقد وذلك للأسباب التى سبق ذكرها، لذلك لدى بعض الاقتراحات ، أذكرها فيما يلى :

١ - ضرورة الإسراع بتثبيت العمالة المؤقتة التى مضى على عقودها ثلاث سنوات فأكثر، وتحويل عقودهم إلى عقود دائمة فورا، حتى يطمئن العمال إلى مستقبلهم الوظيفى والمهنى، وعدم الاستغناء عن أيموظف إلا عند عدم كفاءته وثبوت عدم لياقته لشغل الوظيفة العامة خلال مدة الثلاث سنوات التى تسبق التثبيت، وعند التثبيت تحسب الأقدمية من تاريخ مباشرة العمل وليس من تاريخ التثبيت .

٢ - العودة إلى تطبيق قانون الوظيفة العامة، وضرورة تطبيق المادة (٢٢) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧ لعام ١٩٧٨) بأن يمضى الموظف مدة ستة أشهر تحت الاختبار، وبعدها تقرر السلطة المختصة ما إذا كان العامل يصلح أو لا يصلح لشغل الوظيفة العامة، على أن تحسب له أقدميته من تاريخ مباشرة عمله .

٣ - عدم توريث الوظائف العامة وإلا سنعود إلى الأنظمة القديمة التى كانت تسمح بتوريث الوظائف والعودة إلى نظام الوساطة والرشاوى، خاصة ونحن فى عهد ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، والتى نتمنى أن تكون فاتحة خير لمصر من حيث العدالة فى كل شىء - الوظائف العامة، والتعيين فيها، والعدالة الاجتماعية .

٤ - وضع حد أدنى وحد أعلى للأجور، وهذا من شأنه شعور الموظف العام بالارتياح ، وهو يرى المساواة بينه وبين من هو فى مستواه التعليمى، وليس الفرق الشاسع الذى كنا نسمع عنه، من أن بعض صغار الموظفين يتقاضون هذه المبالغ، فى حين نجد أن أستاذا جامعيا قضى فى جامعته أكثر من عشرين سنة ومرتبته لا يصل إلى أربعة آلاف جنيه، أى عدالة اجتماعية هذه ، هذا هو الظلم الاجتماعى الذى يولد شعورا بالإحباط ليس فقط بل والحقد والنقمة على مثل هؤلاء الموظفين، بل الأدهى من ذلك، قد لا يكونوا أكثر كفاءة من غيرهم، وإنما لوجود قرابة لهم مع أحد الوزراء مثلا . . .

٥ - من وجهة نظرى التى أرجو أن تكون صائبة، وهذا نداء للقائمين على شئون التوظيف، أرجو أن يكون شغل الوظائف للرجال أولا، وعند العجز يتم الاستعانة بالسيدات، هذا والله عين العدالة، لأنه من الظلم أن تعمل المرأة، ويجلس الرجل فى البيت، فهذا لا يتفق معنا كشرقيين، وهذا الاقتراح له بعد اجتماعى آخر، فمن شأنه المساعدة فى حل مشكلة العنوسة، لأن الرجل الذى يعمل يستطيع أن يتزوج بامرأة، وهذا ما اقصده من البعد الاجتماعى، وليس العكس، فالمرأة لا ترضى أن ترتبط بشخص لا يعمل .

٦ - يجب على القائمين على التعيين فى الوظائف العامة وضع تاريخ معين لبداية التعيين، بمعنى أن يكون التعيين فى الوظائف العامة فى تاريخ ثابت وليكن أول السنة المالية من كل عام، ولا يسمح لأى شخص وزير أو غيره الحصول على وظيفة فى غير هذه المواعيد، لأن هذا مما يخل بمبدأ المساواة بين أبناء الوطن الواحد، ونحن فى عصر ما بعد الثورة، نتمنى أن نبني مصرنا العزيزة على العدل والمساواة بين أبناء الوطن الواحد، لافرق بيننا فكلنا شركاء فى بناء هذا البلد .

٧ - يجب العودة إلى نظام التخصص فى شغل الوظائف العامة، بمعنى أن يعمل كل فرد فى مجال تخصصه، وذلك حتى يمكنه أداء عمله بإتقان، وليس ما كنا نسمعه من أن قريبا لأحد الوزراء حاصل على إحدى الكليات الطبية، ويعمل فى أحد البنوك من أجل الحصول على مرتب كبير يصل إلى ربع مليون جنيه نظرا لقربته لهذا الوزير .

والله ولى التوفيق

د/ عبد الباسط على أبو العز

أسماء المراجع

أ- مراجع القانون الإدارى :

- ١- د / أحمد حافظ نجم : القانون الإدارى - الجزء الثانى - الطبعة الأولى - دار الفكر العربى - القاهرة - طبعة ٢٠١٩٨١ .
- ٢- د / أحمد عبدا لرحمن شرف الدين - النظام القانونى للموظف العام فى الجمهورية العربية العربية اليمينية - دراسة مقارنة - جامعة القاهرة - ١٩٨٣ .
- ٣- د / بكر القبانى - القانون الإدارى - دار النهضة العربية القاهرة - بدون سنة نشر .
- ٤- د / أنور محمد رسلان - نظام العاملين المدنيين بالدولة - مطبعة جامعة القاهرة - ١٩٨٣ .
- ٥ - الوسيط فى القانون الإدارى - الوظيفة العامة - الجزء الثانى - دار النهضة العربية - طبعة ١٩٨١ .
- ٦ - نظم الترقية فى الوظيفة العامة - الطبعة الثانية - ط ١٩٩٦ .
- ٧- د / توفيق شحاتة - مبادئ القانون الإدارى - الجزء الأول - الطبعة الأولى - بدون ناشر - ط ١٩٥٥ .
- ٨- د / رمضان محمد بطيخ - الوسيط فى القانون الإدارى - دار النهضة العربية - ط ١٩٩٧ .
- ٩- د / سليمان محمد الطماوى - الوجيز فى القانون الإدارى - دار الفكر العربى - القاهرة - ط ١٩٩٥ .
- ١٠- د / سعاد محمد الصباح - حقوق الإنسان فى العالم المعاصر - دار سعاد الصباح للنشر والتوزيع - ط ١٩٩٦ .
- ١١- د / صبرى محمد السنوسى - وسائل النشاط الإدارى فى الوظيفة العامة - الأموال العامة - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ٢٠٠٠ .
- ١٢- د / طعيمة الجرف - القانون الإدارى - بدون ناشر - ط ١٩٧٣ .
- ١٣- د / عبدا حميد حشيش - دراسات فى الوظيفة العامة ف النظام الفرنسى - دار النهضة العربية - ط ١٩٧٧ .
- ١٤- د / عبد الفتاح حسن - التأديب فى الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٦٤ .
- ١٥- د / عبدا لمجيد عبدا لحفيظ سليمان - أصول القانون الإدارى - دار النهضة العربية - ط ١٩٨٩ .
- ١٦- د / على عبدا لقادر مصطفى - الوظيفة فى النظام الإسلامى والنظم الحديثة - الطبعة الأولى - مطبعة السعادة - القاهرة - ط ١٩٨٢ .
- ١٧- على جمعة محارب - التأديب الإدارى فى الوظيفة العامة - مطابع الهيئة العامة للكتاب - بدون سنة نشر .
- ١٨- د / ماجد راب الحلو - القضاء الإدارى - دار المطبوعات والمعرفة الجامعة - الإسكندرية - بدون سنة طبع .

- ١٩- د / ماهر عبدا لهادى -النظام القانونى للوظيفة العامة- بدون ناشر- ط ١٩٨٤ .
- ٢٠- د / محمد انس قاسم جعفر- مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها فى التشريع الجزائرى- بدون ناشر- ط ١٩٨٣ .
- ٢٠- الوسيط فى القانون العام -أسس وأصول القانون الإدارى- الطبعة الثانية - ط ١٩٩٣ / ١٩٩٤ .
- ٢٢- د / مجدى مدحت النهري - مبادئ القانون الإدارى- دار النهضة العربية- ط ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ .
- ٢٣- مبادئ القانون الإدارى -مكتبة الجلاء - المنصورة- ط ٢٠٠٢ .
- ٢٤- الموظف العام - دار النهضة العربية - ١٩٩٦ .
- ٢٥- د / محمد بدران - القانون الإدارى - دار النهضة العربية - ١٩٩٠ .
- ٢٦ د / محمد حامد الجمل - الموظف العام فقها وقضاء- الجزء الأول - دار الفكر الحديث للطبع والنشر- ١٩٩١ .
- ٢٧- د / محمد عبدا لحמיד أبو زيد-المطول فى القانون الإدارى- دار النهضة العربية -القاهرة - ط ١٩٩٧ / ١٩٩٦ .
- ٢٨- القضاء الإدارى -دراسة مقارنة - مبدأ المشروعية ومجلس الدولة - دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٩٤ / ١٩٩٥ .
- ٢٩- المرجع فى القانون الإدارى- دار النهضة العربية - ط ١٩٩٩ .
- ٣٠- د / محمد عبدا لعال حسانيين -الوظيفة العامة -دار النهضة العربية - القاهرة - ط ١٩٧٤ .
- ٣١- د / محمد فؤاد مهنا - مبادئ وأحكام القانون الإدارى- منشأة المعارف -الإسكندرية - ط ١٩٧٥ .
- ٣٢- مبادئ وأحكام القانون الإدارى فى ظل الاتجاهات الحديثة -دار المعارف - مصر- ط ١٩٨٧ .
- ٣٣- سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ على التنظيم - بدون ناشر - ط ١٩٦٧ .
- ٣٤- د / محمد مصطفى أبو زيد- القضاء الإدارى ومجلس الدولة -الطبعة الرابعة- ١٩٧٩ .
- ٣٥- د / نبيلة عبدا لحليم كامل -الوظيفة العامة وفقا لأحكام القضاء الإدارى المصرى - ط ١٩٨٤ .
- ٣٦- الوظيفة العامة وفقا لحكام القانون الإدارى ف مصر وفرنسا- الطبعة الثانية- دار النهضة العربية - ١٩٩٦ .
- ٣٧- د / مصطفى طه - مبادئ القانون الإدارى - الجزء الأول - ط ١٩٦٣ .
- ٣٨- د / محمود حلمى - نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإدارى- القطاع العام - الطبعة الثانية- دار الفكر العربى - ط ١٩٧٤ .

- ٣٩- د/ ماجد راغب الحلو -القضاء الإدارى -دار المطبوعات والمعرفة الجامعية -الإسكندرية- ط ٢٠٠٠
- ٤٠- د / مليكة الصروخ - سلطة التأديب فى الوظيفة العامة -دراسة مقارنة - مطبعة الجبلوى - شبرا -القاهرة- ط ١٩٨٤
- ب- رسائل الدكتوراة :
- ١- د / أحمد خلف الله -الموظف العام فى قانون العقوبات - رسالة دكتوراة - ط ١٩٩١
- ٢- د / احمد محمد احمد عبد اللطيف - جرائم الإهمال فى الوظيفة العامة فى قانون العقوبات -دراسة تحليلية - رسالة دكتوراة - جامعة القاهرة - ١٩٩٠
- ٣- د / إسحاق إبراهيم منصور - ممارسة السلطة وآثارها فى قانون العقوبات -رسالة دكتوراة - جامعة القاهرة - ١٩٧٤
- ٤- د / محمد جودت الملط - المسئولية التأديبية للموظف العام -رسالة دكتوراة جامعة القاهرة - ١٩٦٨
- ٥- د / محمد فتحى حسنين - الحماية الدستورية للموظف العام -دراسة مقارنة -رسالة دكتوراة - جامعة الزقازيق - ط ١٩٩٦
- ٦- د / مجدى عز الدين يوسف - الأساس القانونى لنظرية الموظف الفعلى -رسالة دكتوراة - جامعة عين شمس ١٩٨٧
- ٧- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد - دوام سير المرافق العامة -رسالة دكتوراة - جامعة القاهرة - ١٩٧٥
- ٨- احمد عبد الرحمن شرف الدين - النظام القانونى للموظف العام فى الجمهورية العربية اليمنية -دراسة مقارنة -جامعة القاهرة - ط ١٩٨٣
- ج - المجلات والدوريات:
- ١- د/ محمود حلمى - حقوق العاملين وواجباتهم فى الجهاز الإدارى وفى القطاع العام - مجلة هيئة قضايا الدولة - العدد الرابع - ١٩٦٧
- ٢- د/ نعيم عطية -انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية - مجلة العلوم الإدارية - العدد الأول
- ٣- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ وتعديلاته
- ٤- أحكام محكمة القضاء الإدارى
- ٥- مجموعة أبو شادى
- ٦- مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى خمسة عشر عاما
- ٧- الموسوعة الإدارية الحديثة - أ حسن الفكهانى

ثانياً :مراجع اللغة الفرنسية

a- LesOuvragesGeneraux et speciaux:

- 1-Auby (J.M)et Auby(J.M) : Droit de la fonction publique , Dalloz 1997 .
- 2-Chapus (R) : Droit administrative . general ,t8 ed , Montchrestien 1999 .
- 3- De laubadere (A) : Traite administratif , 8ed , L.D,J.1986 .
- 4-De laubadere(A) et Jean(C.V) etyves(C): Traite de droit administratif , T.1, 15 ed, L.G.D.1999.
- 5-: Droit administratif , 17 ed ,L.G..J. 2002 .
- 6-Delaubadere(A)et yves(G) :Traite droit administratif,T1,16ed, L.G.D.J.2001 .
- 7-De forges (M): Droit de la fonction publique, P.U.F,1986.
- 8- Duez et debeyre : Traite de droit administratif , Dalloz,1952.
- 9-Duguit (L): Traite de droit administratif , 2ed, Paris, 1933.
- 10-Hauriou (M): Précis de droit administratif, Paris, 1925.
- 11- Plantey (A) : Traite pratique de la fonction publique, L.G.D.J.1971.
- 12-: La fonction publique Traite general, 2ed Paris 2001.
- 13-Revero (J) : Droit administratif,13 ed Dalloz 1990 .
- 14- Waline (M) : Droit administratif,15 ed, paris,1939 .
- 15- Nezard (H) : Le thecire juridique de la fonction publique , these , Paris, 1901.
- 16- Rousseau (T) : Essai dune theorie ed la fonction et des fonctionnaires de faite, these, Paris 1914.

B - les abbreviations :

- 1 - C.E : conseil d,etat .

نَحْمَدُكَ يَا رَبِّهِ وَنُؤْفِقُكَ

تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري

الواقع - الإشكاليات - البدائل

د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل

مدرس بقسم الإدارة العامة والمحلية - كلية العلوم الإدارية - أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

أستاذ مساعد - قسم إدارة الأعمال - كلية العلوم الإدارية والمالية - جامعة الطائف

مقدمة:

يمثل الفساد الإداري أحد أهم مظاهر ونتائج التعثر في صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة، ويُعد في ذات الوقت أحد أهم أسباب تعطيل برامج التنمية الإصلاحية. فالفساد الإداري عرض ومرض معا. إن الفساد الإداري عرض لتعثر عمليات صنع السياسات العامة وبرامج التخطيط القطاعي والإقليمي، وهو مرض يحول دون تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، وإدراك ما فات من فرص للنمو والتقدم، في عالم لا يعترف سوى بالقدرة على المنافسة، على أسس من النزاهة والشفافية والمحاسبة والمساءلة والمشاركة، على المستويين المحلي والدولي.

فإن « من يؤدي قسما (بصفته موظفا عاما) لابد أن يفى بقسمه، وأنه إذا كان الإنسان أميرا، أو يعتقد في نفسه أنه أمير، فإن اعتقاده هذا لا يعفيه من أن يكون رجلا شريفا، وأن على الجنود أن يطيعوا الدساتير، وعلى القضاة أن يحترموا القوانين»^(١).

وفي هذا السياق، تنقسم الدراسة لأربعة أجزاء رئيسية، بخلاف المقدمة والخاتمة، هي: الإطار المنهجي للدراسة؛ والإطار المفاهيمي والنظري للدراسة، والذي ركز على تحديد ماهية وأبعاد مفاهيم الدراسة وأثر ظاهرة الفساد الإداري على التنمية؛ وواقع الفساد الإداري في ضوء الحالة المصرية، والذي يغطي جملة من العناصر التي توصف وتوضَّح واقع الفساد الإداري في الحالة المصرية؛ وبدائل مكافحة الفساد الإداري في مصر.

(١) فيكتور هوجو، رسائل وأحاديث من المنفى، ترجمة: أحمد رضا محمد رضا (القاهرة: الهيئة المصرية العامة

للكتاب، ١٩٨٦) ص ٩٣.

أولاً: الإطار المنهاجي للدراسة

يغطي هذا القسم العناصر المنهاجية التالية:

١. الأدبيات السابقة:

تتعدد وتنوع الأدبيات المنشورة حول الفساد بصفة عامة والفساد الإداري بصفة خاصة، باللغتين العربية الأجنبية (الإنجليزية). ويمكن تقسيم اتجاهات الكتابة في هذا الموضوع، كما يلي^(٢):

أ- أدبيات عُنيت بظاهرة الفساد عامة أو في حالات محددة:

لقد عُنيت الأدبيات تحت هذا المحور، والتي تُعد بالمثلثات، بقضية وظاهرة الفساد بصفة عامة، دون كبير اعتناء بالتركيز على نوع منها دون آخر. وربما يعود ذلك، لاعتبار أن الفساد يمثل مشكلة واحدة خطيرة، ولكنها متشعبة الأبعاد، وتتطلب مواجهة منظومية تشمل كل أبعادها. ومن ثم، لاداعي للتركيز على أحد تصنيفاتها مع إغفال تصنيفات أخرى لا تقل أهمية. وتندرج تحت هذا المحور العديد من الأدبيات^(٣)، التي تجمع بين الوصف والتحليل والتفسير لظاهرة الفساد بصفة عامة

(٢) اضطر الباحث لحذف تفصيلات الأدبيات التي قام بمراجعتها بصدد القيام بهذه الدراسة؛ نظراً لضيق المساحة المتاحة للنشر.

(٣) تتعدد الأدبيات التي بحثت في الفساد بصفة عامة، حتى تتجاوز المئات، من حيث تحليل ماهيته وأسبابه وآثاره وظروف انتشاره وآليات مكافحته، بخلاف الدراسات التي تم التعرض لها بشكل مفصل في هذا القسم من الدراسة، ومنها: Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); OECD, Fighting Corruption: What Role for Civil Society? The Experience of the OECD (Paris: OECD, 2003); Paolo Mauro, "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research", Finance & Development, no. 3, 1998, pp. 11-14; Paolo Mauro, "Corruption and Growth", Quarterly Journal of Economics, 1995, no. 110, pp. 681-711; Mark Levin; Georgy Satarov, "Corruption and Institutions in Russia", European Journal of Political Economy, vol. 16, no. 1, 2000, pp. 113-132; Jon S.T. Quah, "Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt", Asian Review of Public Administration, vol. 11, no. 2, 1999, pp. 71-90; Moshe Maor, "Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective", Governance, vol. 17, no. 1, 2004, pp. 1-28. ترجمة: سوزان خليل (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٩). السيد عبد الفتاح، أباطرة الفساد: وزراء ورجال أعمال نهبوا ثروات مصر (القاهرة: دار الحياة للنشر والتوزيع، ٢٠١١). د. محمد سعيد العمور، شـمـظـاهـر الفساد في النشاط الاقتصادي بدول مجموعة سي. دي. أو - الواقعة في غرب إفريقيا - الإسلامية، ورقة علمية مقدمة للمؤتمر العلمي الثالث للاقتصاد، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، د.ت.

أوفي حالات محددة، وبين العرض للقوانين والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة وآليات الالتزام بها، ومنها: دراسة استراتيجيات الدولة لتدقيق الالتزام باتفاقيات مكافحة الفساد^(٤)، ودراسة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - UNCAC الإطار والتحرك لتفعيل المصادقة والتنفيذ من منظور برلماني^(٥)، ودراسة مكافحة الفساد - الإطار القانوني والتطبيق^(٦)، ودراسة Preventing Corruption in Humanitarian Assistance "tance"^(٧)، ودراسة "The Control of Corruption in Finland"^(٨)، ودراسة الفساد والجريمة المنظمة^(٩)، ودراسة صور من الفساد الجامعي^(١٠)، وأدوات سياسية لمكافحة الفساد^(١١)، والفساد وتداعياته في الوطن العربي^(١٢)؛ ومفهوم الفساد ومعايير^(١٣)؛ الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها: إطار لفهم ظاهرة الفساد في الوطن العربي ومعالجتها^(١٤)؛ ودور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد^(١٥).

(٤) ليليان إكينيانو، استراتيجيات الدولة لتدقيق الالتزام باتفاقيات مكافحة الفساد، جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، فعاليات مؤتمر الكويت للشفافية، الكويت، ١٣-١٧ يناير ٢٠٠٧، ص ٢٦-٣٣.

(٥) د. ناصر جاسم الصانع، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - الإطار والتحرك لتفعيل المصادقة والتنفيذ من منظور برلماني، في: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤-٣٩.

(٦) أيمن عقيل، مكافحة الفساد - الإطار القانوني والتطبيق (القاهرة: مركز دعم التنمية والتأهيل السياسي، ٢٠٠٨).

(7) Daniel Maxwell (et. al.) , Preventing Corruption in Humanitarian Assistance (Berlin: Transparency International, 2008) .

(8) Ari Salminen (et. al.), "The Control of Corruption in Finland", Administrative Management Public, Faculty of Public Administration, University of Vaasa, Finland, 9/2007.

(٩) د. محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٧).

(١٠) حازم هاشم، صور من الفساد الجامعي (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٤).

(١١) جون د. سوليفان، أدوات سياسية لمكافحة الفساد، خبرات عالمية، العدد ١٣، واشنطن، غرفة التجارة الأمريكية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، د.ت.، ص ٤٢-٤٥.

(١٢) د. محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر ٢٠٠٤، ص ١١-٤.

(١٣) د. محمود عبد الفضيل، الفساد ومعايير، المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، نوفمبر ٢٠٠٤، ص ٣٤-٣٩.

(١٤) عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها: إطار لفهم ظاهرة الفساد في الوطن العربي ومعالجتها، المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، نوفمبر ٢٠٠٤، ص ٩٤-١١٦.

(١٥) طارق البشري، دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ١١٢-١٢٥.

ب- أدبيات عنيت بمكون الشفافية من تطبيقات الحوكمة كمدخل لمحاربة الفساد؛ لقد عنيت الأدبيات تحت هذا التصنيف، هي تصنيفات حديثة نسبياً مقارنة بمئات الأدبيات المنشورة بالإنجليزية والعربية حول ظاهرة الفساد. ولقد مثل ظهور مصطلح الحوكمة Governance، بداية تسعينيات القرن العشرين، بقيمه المجتمعية، متمثلة في: الشفافية، والنزاهة، والمساءلة، والمحاسبة، والمشاركة، البداية الحقيقية لظهور الكتابات في هذا السياق. لقد أعطى مصطلح الحوكمة زخماً للكتابات التي اعتنت بالشفافية كمدخل لمكافحة الفساد، كظاهرة عامة، دون التركيز -غالباً- على شكل من أشكالها دون الأخرى. وتركز هذه الأدبيات -تحت هذا التصنيف- بصفة خاصة على قيمة الشفافية، ربما لإعطاء قيمة أكبر أهمية للمجتمع ومؤسساته المدنية كمساهم في مكافحة الفساد. وذلك على اعتبار أن القيم الأخرى إنما تخضع لتوجهات السلطة التنفيذية، ويمكن أن تتلاعب بها، بخلاف قيمة الشفافية. فلو تم إعلاء تطبيقات الشفافية، فحتماً سيتحرك المجتمع لحماية مكتسباته ومقدراته من مظاهر وتهديدات الفساد.

إذن، تدرج تحت مصطلح الحوكمة قيم مجتمعية متعددة منها النزاهة، والمشاركة، والمحاسبة والمساءلة، والشفافية^(١٦). وتحت هذا المحور توجد العديد -عشرات مكتوبة بالإنجليزية والعربية- من الأدبيات، التي تركز بصفة خاصة على قيمة الشفافية والمعلومات والمعرفة، ومنها ما يلي: تقرير التنمية في العالم ١٩٩٨/١٩٩٩ - المعرفة للتنمية، الذي أكد على أهمية المعرفة وأن المعرفة هي محور التنمية، وأن مواطني الدول النامية هم الأقل استحواداً على المعلومات، وأن مؤسساتها الأقل إنفاقاً على البحث والتطوير^(١٧)؛ وتقارير الشفافية الدولية السنوية المتتالية من تقرير ١٩٩٩ إلى تقرير ٢٠١٠ تؤكد على قيمة الشفافية كمدخل لمحاربة الفساد^(١٨)، وكذلك تقاريرها حول الفساد العالمي منذ عام ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٩^(١٩).

(١٦) ومنها ما يلي: Daniel Kaufmann, 2004, "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World", In: World Bank, The Global Competitiveness Report 2004/2005 (Washington Dc., World Bank, 2005) pp. 83-102; Patrick J. Dobel, Public Integrity (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999).

(١٧) World Bank, World Development Report 1998/1999- Knowledge for Development (Washington: World Bank, 1999).

(١٨) راجع كل تقارير منظمة الشفافية الدولية حتى عام ٢٠١٠، على الصفحة الإلكترونية: http://transparency.org/publications/annual_report. accessed at: 28/10/2011.

(١٩) راجع كل تقارير منظمة الشفافية الدولية حول الفساد العلمي حتى عام ٢٠٠٩، على الصفحة الإلكترونية: <http://transparency.org/publications/gcr>. accessed at: 28/10/2011.

لقد صدر أول تقارير عن المنظمة حول الفساد العالمي في ١٥ أكتوبر ٢٠٠١، ليغطي الفترة من يوليو ٢٠٠٠ إلى يونيو ٢٠٠١، ليرصد حالة الفساد عبر العالم. وقد خص تقرير الفساد العالمي ٢٠٠٣ حق الوصول للمعلومات بالرصد والتحليل على المستوى العالمي كمدخل لمكافحة الفساد^(٢٠)، وقد اشتمل على جملة من العناصر والدراسات تقييم حالة الفساد وحرية المعلومات في ١٦ منطقة إقليمية عالمية، ودراسات حول البيانات والبحث والمعلومات والمسوحات الدولية المرتبطة بحالة وحجم الفساد، منها دراسة مسح الحوكمة العالمي - اقتراب جديد لتقييم الحوكمة^(٢١)؛ وقانون حرية المعلومات ضرورة أم ترف؟ من منظور الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)^(٢٢)؛ وحق الوصول إلى المعلومات في محاربة الفساد^(٢٣)؛ ودراسة نظم النزاهة الوطنية في الدول الجزرية الصغيرة بالمحيط الهادي^(٢٤)، التي انتهت - بعد دراسة أنماط الفساد السائدة في ١٢ دول جزرية، مثل: ساموا، وسولومون - للتأكيد على قيمة النزاهة والشفافية كمدخل مهم لمكافحة الفساد وتحقيق الإصلاح في حالة الدول الجزرية الصغيرة بالمحيط الهادي، إلى جانب: الأحزاب السياسية القوية، والمجتمع المدني وتحالفاته النشطة، وهيئة / لجنة مستقلة ضد الفساد (Independent Commission Against Corruption) ICAC^(٢٥)؛ والفساد والشفافية^(٢٦)؛ وما بين الفساد والحكم الرشيد - نحو تحقيق

(20) International Transparency, Global Corruption Report 2003- Access to Information (Berlin: International Transparency, 2003).

(21) Julius Court ; Goran Hyden, "World Governance Survey: A New Approach to Assessing Governance", in: International Transparency, Global Corruption Report 2003- Access to Information (Berlin: International Transparency, 2003) pp. 310-314.

(٢٢) د. عزمي الشعيبي، قانون حرية المعلومات ضرورة أم ترف؟ من منظور الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، في: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ص ٤٢-٤٥.

(٢٣) صوفي ريد موند، حق الوصول إلى المعلومات في محاربة الفساد، في: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ص ٤٦-٤٩.

(٢٤) Peter Larmour; Manuhua Barcham, "National Integrity Systems in Small Pacific Island States", Policy and Governance Discussion, Paper 05-9, Asia Pacific School of Economics and Government- The Australian National University, 2005.

(٢٥) أنشئت عام ١٩٨٩ في ولاية نيو ساوث ويلز New South Wales كاستجابة للاهتمام المجتمعي بقضية النزاهة والشفافية في ممارسات مؤسسات الإدارة العامة، وفقا للقانون رقم ٣٥ الصادر بشأنها عام ١٩٩٨، والذي حدد مهامها في كشف والتحقيق في قضايا الفساد في القطاع الحكومي، وتقديم المشورة والمساعدة، وتنقيف المجتمع حول قضايا الفساد وآثاره. راجع: The Independent Commission Against Corruption, "Overview", <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview>, accessed at: 28/10/2011. The Independent Commission Against Corruption, "Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35", <http://www.legislation.nsw.gov.au/scanview/inforce/s/1/?TITLE=%22Independent%20Commission%20Against%20Corruption%20Act%201988%20No%2035%22&nohits=y>; accessed at: 28/10/2011.

(٢٦) إدريس ولد القابلة، الفساد والشفافية، نواكشوط، ناشري للنشر الكتروني، يوليو ٢٠٠٤.

العقد الاجتماعي والهدف الإنمائية^(٢٧)؛ والشفافية ومكافحة الفساد الإداري^(٢٨)؛ وفعاليات اجتماع تعزيز الشفافية والنزاهة في مجال الإدارة المالية^(٢٩)، الذي استهدف بحث إشكالية الإدارة المالية في العالم العربي، وذلك بغية التوصل إلى تحديد حجم المشكلة وتوزيعها، وما الذي يمكن دراسته فيها؛ للديموقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح^(٣٠)؛ دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد^(٣١).

ج- أدبيات عنيت بظاهرة الفساد الإداري؛

تندرج تحت هذا المحور عدد من الأدبيات ركزت بصفة خاصة على ظاهرة الفساد الإداري، منها ما يلي: جذور الفساد الإداري في مصر: بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات في مصر ١٩٦٣-٢٠٠٢^(٣٢)؛ والصفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها في قانون الفساد^(٣٣)؛ والفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية^(٣٤)؛ ودليل منع الفساد في الإدارة العامة والمحلية^(٣٥)؛

(٢٧) منى سالم (وآخرون)، ما بين الفساد والحكم الرشيد- نحو تحقيق العقد الاجتماعي والأهداف الإنمائية (القاهرة: مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠)

(٢٨) محمد حمود حسن، الشفافية ومكافحة الفساد الإداري، المؤتمر السابع للقادة الإداريين، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، ٢٦-٢٨ نوفمبر ٢٠٠٧م.

(٢٩) راجع: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، فعاليات مؤتمر شتعزيز الشفافية والنزاهة في مجال الإدارة المالية، القاهرة، فندق هيلتون شبرد، ١٣-١٤ يناير ٢٠٠١.

(٣٠) إسماعيل الشطى، الديموقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ٧٣-٨٤.

(٣١) د. حسن نافة، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: الحلول والمعالجات- دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية في مكافحة الفساد، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ٨٥-١١١.

(٣٢) عبد الخالق فاروق، جذور الفساد الإداري في مصر: بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات في مصر ١٩٦٣-٢٠٠٢ (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٨).

(٣٣) شوقي محترف، الصفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها في قانون الفساد، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر ٢٠٠٥-٢٠٠٨، الجزائر، ٢٠٠٨.

(٣٤) د. صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية (الرياض: المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٩٩٤).

(٣٥) Birgit Pech, Preventing Corruption in Public Administration at the National and Local Level- A Practical Guide (Berlin: Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, 2005).

وظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة^(٣٦)؛ والفساد الإداري في الجامعات اليمنية الحكومية: أنماطه وعوامله^(٣٧)؛ والفساد الإداري^(٣٨)، والتي اهتمت بتحديد وتحليل النقاط التالية: مفهوم الفساد الإداري، وأنواعه، وأسبابه، وآثاره، وآليات الإصلاح الإداري، ووسائل مواجهة الفساد الإداري وعلاجه.

د - أدبيات عُنيت بربط ظاهرة الفساد الإداري بقضايا أخرى:

تدرج تحت هذا المحور جملة من الأبحاث والتقارير عُنيت بربط ظاهرة الفساد الإداري بالفساد بصفة عامة أو بالفساد القطاعي (المالي - الاقتصادي - السياسي - الخ) بصفة خاصة، ومنها ما يلي: الفساد الإداري والمالي: أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته^(٣٩)؛ والفساد الاقتصادي: أنواعه وأسبابه وآثاره وعلاجه^(٤٠)؛ ودليل دولي في اقتصاديات الفساد^(٤١).

وقد انتهى الباحث من مراجعة الدراسات السابقة، إلى:

أ. تتجاوز المؤلفات التي عُنيت بالفساد كظاهرة عامة المثات، وتقل المؤلفات تدريجياً كلما اتجهت المؤلفات نحو التخصص في قضايا بعينها من ظاهرة الفساد، مثل الفساد الإداري وتداخلاته.

ب. لم يتوصل الباحث لدراسات علمية متخصصة في تحليل السياسات العامة المصرية إزاء ظاهرة الفساد الإداري، من منظور عملية تحليل السياسات العامة.

(٣٦) عماد الدين إسماعيل مصطفى، ظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة، رسالة ماجستير في الإدارة العامة غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، ٢٠٠٣.

(٣٧) يوسف سلمان أحمد الريمي، الفساد الإداري في الجامعات اليمنية الحكومية: أنماطه وعوامله، رسالة ماجستير في التربية غير منشورة، جامعة صنعاء، كلية التربية، ٢٠١٠.

(٣٨) أحمد الكردى، الفساد الإداري، <http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/topics/67675/posts/277355>, accessed at: 4/11/2011.

(٣٩) د. نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي: أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٣٣، يناير ٢٠٠٨.

(٤٠) د. عبد الله بن حاسن الجابري، الفساد الاقتصادي: أنواعه وأسبابه وآثاره وعلاجه، ورقة علمية مقدمة للمؤتمر العلمي الثالث للاقتصاد، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، د.ت.

(٤١) Susan Rose-Ackerman (ed.), International Handbook on The Economics of Corruption (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2006).

ج. لقد وقف الباحث على جملة من الدراسات التي اهتمت بمسألة التقصير في الأداء باعتباره أحد أشكال الفساد الإدارى، في استقصاءات ميدانية، على التفصيل الذى تشتمل عليه الدراسة.

د. أن الأدبيات التى تغطى نطاق اهتمام المحورين الأول والثالث يُمكن أن تستفيد منها الدراسة عند تحديد ماهية وأبعاد ظاهرة الفساد الإدارى.

هـ. تستفيد الدراسة من الرؤى المطروحة بأدبيات المحورين الثانى مع الآليات المطروحة فى المحورين الأول والثالث، لتطوير بدائل سياسات محددة لمكافحة ظاهرة الفساد الإدارى.

و. أما المحور الرابع فستستفيد الدراسة منه فى تحديد حقيقة العلاقة بين أنواع الفساد (الإدارى، والاقتصادى، والسياسى)، وأى منها المتغير المستقل، وأى منها المتغيرات التابعة.

ز. تختلف الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة فى نقاط عديدة، منها التركيز على: إطار تحليل السياسات العامة وإعداد أوراق السياسات العامة بالتركيز على الحالة المصرية؛ والتركيز على حقيقة العلاقة بين أنواع الفساد (الإدارى، والاقتصادى، والسياسى)، وأى منها المتغير المستقل، وأى منها المتغيرات التابعة؛ ومحاولة تحديد تعريف جامع مانع لمفهوم الفساد الإدارى؛ وإعادة النظر فى تحليل تصنيفات الفساد الإدارى لإضافة متغير التقصير فى الأداء الوظيفى باعتباره أحد أشكال الفساد الإدارى.

٢. المشكلة البحثية:

على الرغم من الإدراك الحكومى المبكر لتفاقم مشكلات الفساد فى المحليات، وفى الجهاز الإدارى للدولة بصفة عامة، وعلى الرغم من التحرك الحكومى على المستويات التشريعية والتنظيمية لمكافحة الفساد ومحاصرتها، بمعونة الجهازين التشريعى والقضائى، إلا أنه يُلاحظ استشراف ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر وتزايد مظاهرها وأعراضها وآثارها السلبية على التنمية.

٣. أهداف الدراسة:

لا تستهدف الدراسة تحديد ما إذا كانت مصر تعاني من مشكلات الفساد الإدارى من عدمه، أو تحديد حجم الفساد الإدارى فى مصر وانتشاره قطاعيا، فذلك أمر بات من المسلمات فى الحالة المصرية، بصفة عامة، وفى مختلف قطاعات العمل، بصفة خاصة^(٤٢).

وإنما تتمثل أهداف الورقة البحثية، من منظور تحليل السياسات العامة، فيما يلى:

- أ. وضع تعريف محدد، واضح الأبعاد، جامع مانع، لمصطلح الفساد الإدارى.
- ب. توضيح العلاقة بين الفساد الإدارى والفساد الاقتصادى والسياسى، وأيهما السبب فى الآخر.
- ج. تحليل واقع الفساد الإدارى فى مصر وأسبابه ومظاهره وآثاره على التنمية وتنافسية الدولة.
- د. تحديد الموقف الرسمى للدولة من تطور الاهتمامات الدولية بالآثار السلبية للفساد الإدارى.
- هـ. تبیین واقع تصنيفات الفساد الإدارى فى الواقع المحلى، مع الإشارة لحالات دولية.
- و. وضع بدائل وتوصيات محددة لمكافحة الفساد الإدارى.

٤. الفرضية البحثية:

توجد علاقة موجبة وطردية بين زيادة الفساد الإدارى وزيادة أشكال الفساد السياسى والاقتصادى، بصفة عامة، وداخل المجتمع المصرى. وفى ذات الوقت، تتزايد ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر لغياب الإرادة السياسية التى ترفض هذه

(٤٢) يكفى لتأكيد ذلك، كما سيوثق لاحقا فى متن الدراسة، مراجعة: التقارير الدولية المتتالية عن الفساد، حيث تحظى مصر بترتيب متأخر بصفة عامة، واستقصاءات الرأى التى نفذها مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار IDSC المصرى، هذا بخلاف المشاهدات اليومية للمواطن العادى فى تعاملاته مع الجهاز الإدارى للدولة، وتعليقات القراء على موضوعات الفساد فى، خلال الفترة الزمنية التى تغطيها الدراسة.

الظاهرة وتضعها على قمة جدول أولوياتها لمكافحةها وتحجيمها في أضيق الحدود؛ لأسباب، منها: الانتفاع الشخصي من تلك الظاهرة، واعتبارها مدخلا مهما لشراء ذمم الموالين للنظام السياسى، واعتبارها مدخلا مهما لمعالجة اختلالات توزيع الثروة داخل المجتمع وللتخفيف من حدة الآثار السلبية الناجمة عن هذه الاختلالات.

٥. التساؤلات البحثية:

تحاول الدراسة الإجابة على التساؤلات البحثية التالية:

- أ. ما واقع الفساد الإدارى فى مصر؟
- ب. هل الفساد الإدارى فى مصر هو المدخل لانتشار الفساد الاقتصادى والسياسى؟
- ج. لماذا تتزايد ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر؟ وما آثاره؟
- د. ما تصنيفات الفساد الإدارى فى مصر؟
- هـ. ما جدوى السياسات الحكومية والتحركات المؤسسية لمكافحة ظاهرة الفساد الإدارى؟
- و. ما البدائل المتاحة لمكافحة ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر؟

٦. حدود الدراسة:

تتمثل حدود الدراسة فيما يلى:

أ- الحدود الزمنية:

تمتد الدراسة لتغطى الفترة من ١٩٩١ وحتى ٢٠١٠/٢٠١١.

لقد شهد عام ١٩٩١ بدايات التطبيق المعمق والمؤسسى لسياسات الرأسمالية والإصلاح الاقتصادى وإعادة الهيكلة والخصخصة وتوسيع الملكية الخاصة، بالتوافق مع توجيهات صندوق النقد الدولى، مع إصدار القانون ٢٠٣ بشأن الخصخصة، وما تلاها من تطورات أزمّت من الواقع المعيشى للمواطن المصرى خلال العقدين التاليين. وشهد عام ٢٠١٠/٢٠١١ نهاية نظام الرئيس السابق مبارك، الذى تصاعدت فى عهده مظاهر الفساد الإدارى بشكل كبير.

ب- الحدود المكانية:

تغطي الدراسة واقع الفساد الإداري في حدود الدولة المصرية، باعتبار أن الدولة هي الوحدة الأساسية لتحليل السياسات العامة، وأن الرصد العلمي يُشير لانتشار الفساد الإداري في كل قطاعات العمل المجتمعية المصرية^(٤٣)، وأن مظاهر الفساد الإداري أصبحت جزءاً من بنية النشاط الاقتصادي في مصر^(٤٤)، وأن الأمر وصل إلى حد أنانهارت سلطة القانون في المجتمع^(٤٥)، وأن حجم الفساد في مصر الآن لا يتصوره بشر، والحل لا أمل لا أمل^(٤٦).

ب- الحدود الموضوعية:

تغطي الدراسة حالة الفساد الإداري في حدود الدولة المصرية، بصفة عامة، من خلال التركيز على النقاط التالية: واقع الفساد الإداري وتصنيفاته وأسبابه وأعراضه وآثاره في حدود الدولة المصرية، وجدوى السياسات الحكومية والتحديات المؤسسية لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري، والبدائل المتاحة لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري في مصر.

وتركز الدراسة على الأبعاد المحلية لظاهرة الفساد الإداري التي ترتكب محلياً، دون التطرق لتطبيقات الفساد الإداري العابرة الحدود الوطنية أو ذات الأبعاد الدولية، مثل جريمة غسيل الأموال.

٧. أهمية الدراسة:

ترجع أهمية الدراسة، إلى:

أ - الأهمية العلمية:

تتمثل الأهمية العلمية للدراسة، في:

(٤٣) - راجع، مثلاً: The Cabinet Information and Decision support Center, Corruption Perception Index in Egypt, May 2007. مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، نتائج المسح الميداني حول الشفافية ومكافحة الفساد في مصر، ٢٠٠٩.

(٤٤) راجع: عبد الخالق فاروق، مرجع سبق ذكره.

(٤٥) راجع: فهمي هويدي، مرجع سبق ذكره.

(٤٦) راجع: تعليق لمواطن مصري محمود بعد عرض ملخص لكتاب عن الفساد وسنينه: <http://aljazeera.net/NR/exeres/39410EE3-6F36-4540-9A9E-CD462ABA3558.htm>, accessed at: .22/10/2011

(١) قلة الدراسات العلمية التى تناولت ظاهرة الفساد الإدارى من منظور علم السياسات العامة.

(٢) محاولة المساهمة فى حقل الإدارة العامة بدراسة حديثة حول تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإدارى: الواقع - الإشكاليات - البدائل.

(٣) توافق الدراسة مع الاتجاهات الحديثة فى الإدارة العامة، مثل: الإدارة العامة الجديدة New Public Management، والحوكمة Governance، وإعادة اختراع الحكومة Reinventing Government، والتى تؤكد جميعها على دور متميز للحكومات فى مكافحة الفساد الإدارى - عبر مؤسساتها أو بالتنسيق مع الفعاليات المجتمعية والدولية المناسبة - بشكل يحقق الرفاهية المجتمعية العادلة لكل المواطنين.

ب - الأهمية العملية:

وتتمثل الأهمية العملية للدراسة، فى:

(١) التحليل المتكامل لموقف الدولة المصرية من مكافحة ظاهرة الفساد الإدارى والتعامل مع المشكلات القائمة بشأنها، بشكل قد يساهم فى تحديد المشكلات الأساسية وأعراضها وأسبابها ودعم اتخاذ القرار بشأنها، فى مرحلة ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

(٢) تحاول الدراسة تحديد ملامح واقع ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر، بشكل يمكن أن ينتهى إلى تحديد البدائل الممكنة لتطوير أداء الدولة فى مجال مكافحتها وتقليصها لأدنى الحدود.

٨ . منهاجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة على التكامل بين المنهج والأساليب البحثية التالية لتحليل البيانات واختبار فرضية البحث:

أ. منهج دراسة الحالة:

استخدمت الدراسة منهج دراسة الحالة لتوضيح وتقصى ماهية الفساد الإدارى وتصنيفاته وحجمه وآليات مواجهته فى الواقع المصرى. وقد استخدمت

الدراسة منهج دراسة الحالة انطلاقاً من أنه يُستخدم لتجميع البيانات حول كيفية تعامل الدولة أو المؤسسة أو القطاع محل الدراسة مع الظاهرة موضع التقصى والتحليل. ويقتضى ذلك تحديد الغرض من الدراسة، وتحديد ملامح السياسة العامة محل الدراسة، وعمل زيارات ميدانية استكشافية لملاحظة سير العمل، وإجراء مقابلات مقننة، ومراجعة المعلومات الأولية المتوفرة وتحديثها باستخدام الأنوات التى تستخدم فى إطار منهج دراسة الحالة، والتى تتمثل فى: الوثائق - السجلات - الملاحظة المباشرة والملاحظة بالمشاركة - المقابلات.

ب. إطار إعداد أوراق السياسات:

استخدمت الدراسة إطار إعداد أوراق السياسات العامة بمكوناته الثلاثة (تحليل الموقف - تحديد البدائل - التوصيات)، وبشكل يتيح للباحث فرصة الانتهاء إلى كتابة فصول الدراسة والنتائج والتوصيات فى خاتمتها على غرار ورقة السياسات، التى تشتمل على: تحليل موقف السياسات الدوائية السعودية من خلال تحديد حجم المشكلات التى تواجهها وأسبابها ومظاهرها والأطراف المعنية والفاعلة والمؤشرات الإيجابية؛ والبدائل الممكنة مع مراعاة معايير التكلفة والعائد والجدوى الاجتماعية... الخ؛ والتوصيات.

٩. مصادر وأساليب جمع البيانات:

اعتمد الباحث على المصادر والأساليب التالية لجمع البيانات:

أ. مصادر أولية:

استفادت الدراسة من الوثائق، والسجلات، من قبيل القوانين والاتفاقيات الدولية وتقارير هيئة الرقابة الإدارية، والتقارير السنوى لوزارة الدولة للتنمية الإدارية.

ب. مصادر ثانوية:

استفادت الدراسة من الأبحاث، والتقارير، والكتب، والمقالات التى تناولت موضوع البحث من جانب من جوانبه.

ج. أساليب جمع البيانات:

وقد استخدمت الدراسة الأسلوبين التاليين لجمع البيانات المكتملة للمصادر المكتبية الأولية والثانوية، كما يلي:

- المقابلات الشخصية:

تم إجراء عدد من المقابلات الشخصية المقننة، مع عدد من المراقبين، ومع بعض الأكاديميين والباحثين والمواطنين فيما يتعلق بحجم ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر، وآليات مكافحتها.

الملاحظة:

سجل الباحث العديد من الملاحظات حول وقائع الفساد الإدارى فى مصر، فى مواقع عمل مختلفة، وفترات زمنية متباينة، ونطاقات جغرافية متعددة.

ثانياً: الإطار المفاهيمي والنظري للدراسة

يغطي هذا القسم من الدراسة العناصر التالية: ماهية مصطلح الفساد الإداري، وماهية مصطلح موظف عمومي، والعلاقة بين الفساد والفساد الإداري، والفساد الإداري وتهديد برامج السياسات للتنمية.

١. ماهية مصطلح الفساد الإداري:

يُشتق مصطلح Corruption في مفردات اللغة الإنجليزية، المترجم لمصطلح الفساد في مفردات اللغة العربية، من المصطلح اللاتيني Rumpere، الذي يشير لفعل يدل على كسر شيئاً ما. وهذا الشيء كما قد يكون قاعدة سلوكية، يمكن أن يكون قاعدة إدارية بهدف المنفعة الشخصية أو الجماعية^(٤٧).

وَالْإِفْسَادُ لُغَةً ضِدُّ الْإِصْلَاحِ وَنَقِيضُهُ، وَهُوَ جَعْلُ الشَّيْءِ خَارِجًا عَمَّا يَنْبَغِي أَنْ يَكُونَ عَلَيْهِ، وَهُوَ الْاِعْتِدَالُ، وَالْمُفْسَدَةُ خِلَافُ الْمَصْلُحَةِ، وَالِاسْتِفْسَادُ خِلَافُ الْاِسْتِصْلَاحِ^(٤٨)، والفساد أعم من الظلم^(٤٩)، والفاقد والباطل سواء في الحكم^(٥٠).

وتتعدد تعريفات مصطلح الفساد الإداري بتعدد الباحثين، منها أنه يعني: الممارسات الفاسدة في مؤسسات الدولة^(٥١)، وإساءة استعمال الأدوار والموارد العامة

(٤٧) السالوسي طارق محمود عبد السلام، التحليل الاقتصادي للفساد مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي المصري (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥) ص ٦٥٥.

(٤٨) راجع مادة (فسد)، في: ابن منظور الأفرقي المصري، لسان العرب - المجلد الثالث (بيروت: دار صادر، ١٣٠٠) ص ٣٣٥-٣٣٦؛ الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن - الجزء الثاني (د.م: مكتبة نزار مصطفى الباز، د.ت) ص ٤٩١؛ أبو البقاء الحسيني الكفوي، الكليات - مخطوطة، ص ٢٥٦، <http://al-mostafa.info/data/arabic/depot3/>، accessed at: 11/11/2012. gap.php?file=i003737.pdf

(٤٩) أبو البقاء الحسيني الكفوي، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٦.

(٥٠) بدر الدين محمد بهادر الشافعي - الزركشي، المنتثور في القواعد - المجلد الثالث، تحقيق: د. تيسير فائق أحمد محمود (الكويت: وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، ١٩٨٢) ص ٧.

(٥١) لقد تم حصر جملة كبيرة من تعريفات الفساد الإداري، في: مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، الدليل التدريبي لمكافحة الفساد للمنظمات غير الحكومية، ٢٠٠٩، ص ٨-١١، وراجع: جاري فاتح، إصلاح الفساد أم فساد الإصلاح، مصر المعاصرة، العدد ٤٩١ (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، يوليو ٢٠٠٨) ص ٣٣٧-٣٣٨؛ أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ١١-١٢؛ بيير لوكوم، الفساد، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢-٣٧؛ D. Osterfeld, "Corruption and Development", Journal of Economic Growth, v. 13. N. 3, 1989, p. 14؛ ياولو مورو، الفساد: الأسباب والنتائج، التمويل والتنمية، مارس ١٩٩٨، ص ١٣؛ "What can be done about entrenched corruption?", A presented Paper to the 9th annual banal conference on "Development Economics", wachington Dc., World Bank, 30 April- 1 May 1997 :

للحصول على مزايا خاصة^(٥٢)، وسوء استخدام أطراف أو أفراد عموميين للأدوار والموارد العمومية، أو استخدامهم لأشكال غير شرعية من النفوذ السياسي^(٥٣). وهو سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطرية غير شرعية وبدون وجه حق، وعدم الالتزام المتعمد بمبدأ نحية المصالح الشخصية جانبا في اتخاذ القرارات الإدارية، وإساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة، ومنه: إصدار قرارات لتحقيق مصالح شخصية، والترجح^(٥٤). وأنه استخدام الوظيفة العمومية لتحقيق مكاسب شخصية^(٥٥). وفي مصر، ترى هيئة الرقابة الإدارية الفساد الإدارى باعتباره مصطلح فنى يطلق حين تنتشر جرائم الإجتار بالوظيفة العامة أو الإعتداء على المال العام فى المجتمع^(٥٦).

إذن، تتعدد تعريفات مفهوم الفساد بتعدد الكتاب والمحللين، انطلاقا من نطاق التحليل، والمشاهدات الشخصية، والخبرة العملية فى متابعة الظاهرة،... إلخ.

ويطابق معنى الفساد بصفة عامة، معنى الفساد الإدارى فى كثير من حالات تحديد ماهية المصطلح. ومن ذلك تعريفه استغلال موظفى الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة^(٥٧). وتعريفه بأنه سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير مشروعة وبدون وجه حق^(٥٨)، وأنه استغلال الوظيفة العامة

(٥٢) مايكل جونستون، ملازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥.

(٥٣) مايكل جونستون، المسؤولون العموميون، والمصالح الخاصة، والديمقراطية المستدامة: عندما تجتمع الأمور السياسية والفساد، فى: كيمبرلى آن إليوت (محررا)، مرجع سبق ذكره، ص ٩٢.

(٥٤) وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير الأول للجنة النزاهة والشفافية، أغسطس ٢٠٠٧، ص ٣؛ وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير الثانى للجنة النزاهة والشفافية: أولويات العمل وآلياته، أغسطس ٢٠٠٨، ص ٦.

(٥٥) World Bank, World Development Report 1996- From Plan to Market, Washington Dc., World Bank, 1996, p. 95, p. 112.

(٥٦) هيئة الرقابة الإدارية المصرية، تعريف الفساد الإدارى، <http://www.rekaba.com/الفساد%٢٠الإدارى.html>, accessed at: 3/11/2011.

(٥٧) عادل عبد العزيز السن، مكافحة أعمال الرشوة، فى: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مكافحة الفساد فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ٤٢٧.

(٥٨) محمد على إبراهيم، الفساد المالى والإدارى وسبل مكافحته، فى: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مكافحة الفساد فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ١٤٢.

لتحقيق منافع شخصية وجماعية بشكل مناف للشرعية والأنظمة الرسمية، بدافع شخصي أو نتيجة الضغوط الخارجية^(٥٩).

وإجمالاً، يعنى الفساد الإداري من وجهة نظر الدراسة الانحراف عن تطبيق مقتضيات الوظيفة العامة، على نحو يُخلّ بحقوق جملة المواطنين بصفة عامة، تكاسلاً عن أدائها، أو لغرض الانتفاع واستغلال الموقع الوظيفي، سواء كان موقعاً قيادياً أو غير قيادي.

٢. ماهية مصطلح موظف عمومي:

تستخدم الدراسة مصطلح موظف عمومي بمعني أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا، سواء أكان معينا أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، وبصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص، وبمعنى أى شخص يؤدي وظيفة عمومية، بما فى ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد فى القانون الداخلى لكل دولة^(٦٠).

(٥٩) محمد خالد المهائني، الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته، فى: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مكافحة الفساد فى الوطن العربي (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ١٢٠، وفى سياق الضغوط الخارجية، من جماعات الضغط pressure groups وخلافها، يجب التمييز بين استراتيجية النفوذ وممارسة النفوذ. ففي الممارسة الفرنسية، تكتمل أركان جريمة الفساد الإداري منذ لحظة وجود الدليل المادي (مثل: تسليم وثائق، ولقاءات واتصالات منتظمة أو غير منتظمة، ودعوات لتناول الطعام أو للسفر، وسفريات مشتركة،... الخ) على سعي إحدى جماعات المصالح لدى صانع القرار. بينما يمثل نشاط جماعات المصالح فى الممارسة الألمانية والأمريكية واتصالها بصناع القرار شكلا من أشكال تعزيز الديمقراطية، حيث يوجد ٢٠٠٠٠ عضو بهذه الجماعات فى واشنطن فقط، وتوجد ١٥٠٠ جماعة مسجلة لدى البوندستاج الماني.

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

٣. العلاقة بين صور الفساد وبين الفساد الإداري:

حقيقة، يمكن رد كل صور الفساد للفساد الإداري بالأساس. فالفساد الاقتصادي، المرتبط بتسهيل الاحتكار وآثاره، وتسهيل توزيع المنتجات عديمة الصلاحية، والسوق السوداء التي تتاجر بقوت الشعب، وتسهيل الحصول على معلومات اقتصادية دقيقة، وتجاوزات الممارسات والمناقصات والمزادات... إلخ، إنما يرتبط بغياب الدور الإداري الكفء والفعال، لأجهزة: حماية المنافسة، وحماية المستهلك، والتموين، والهيئة العامة للخدمات الحكومية، و... إلخ. والفساد السياسي، المرتبط بتواطؤ الشرطة لصالح فريق من المرشحين، وحماية استخدام البطلة والرشاوى المالية، أو غض الطرف عنها لدى استخدامها من فريق بعينه، أو تسويد البطاقات في البيوت، أو تجاوز الحدود المالية أو الزمنية للدعاية الانتخابية المنظمة بالقرارات الوزارية المعنية، إنما يرتبط بغياب الدور الإداري الكفء والفعال لأجهزة وزارة الداخلية بالأساس. وفي هذا السياق، تنظر جملة من الأدبيات للفساد باعتباره مرادفاً للفساد الإداري، أو ناجماً عنه، انطلاقاً من أن كل أشكال الفساد داخل الدولة القومية، من فساد اقتصادي أو سياسي، إنما تنبع من خلل في الجهاز الإداري للدولة وفي أداء الموظف العام لواجباته الوظيفية المكلف بها في إطار محدد من السلطة الإدارية^(٦١).

وتعرف أدبيات عديدة الفساد باعتباره شكل من أشكال تقصير الموظف العام عن أداء مهامه الوظيفية. ومن ذلك تعريفه استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة^(٦٢). وتعريفه بأنه سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير مشروعة وبدون وجه حق^(٦٣)، وأنهاء استغلال الوظيفة العامة لتحقيق منافع شخصية وجماعية بشكل مناف للشرعية والأنظمة الرسمية، بدافع شخصي أو نتيجة الضغوط الخارجية^(٦٤).

(٦١) . Ari Salminen (et. al.), op. cit., p. 81.

(٦٢) عادل عبد العزيز السن، مرجع سبق ذكره، ص ٤٢٧.

(٦٣) محمد علي إبراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٢.

(٦٤) محمد خالد المهدي، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٠.

وتنشر الأبحاث والدراسات المعنية بالفساد -على إطلاقه- في دوريات الإدارة العامة، باعتباره أحد نواتج خلل عملية صنع السياسات العامة، أو باعتباره ناتجا عن الخلل في عمليات تنفيذ ومتابعة ومراقبة برامج السياسات العامة^(٦٥). ويؤكد علماء تحليل وتقييم السياسات العامة، من أمثال شارلز لندبلوم Charles Lindblom وغيره، على أن السياسة التي تحوز على القبول، هي تلك التي تتضمن القدرة على إثبات صحتها وتنفيذها، مما يجعل السياسة العامة المتخذة مرهونة بذلك النشاط التنفيذي المحقق لها^(٦٦).

وقد أفردت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد جزءا كبيرا من بنودها -خمس مواد- للموظف العام والقطاع العام والمشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وعندما تطرقت للقطاع الخاص والفساد الذي يمكن أن يسود ممارساته، في مادة وحيدة، انطلقت من فرضية فساد التراخيص والإجراءات الإدارية الحكومية وعدم إنفاذ القانون في التعامل مع ممارساته التي يشوبها الفساد، وعلى نحو يؤثر لكون أن الفساد الاقتصادي إنما يمثل متغيرا تابعا للفساد الإداري^(٦٧). وفي هذا السياق، يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور أربعة، تتمثل في^(٦٨):

أ. الفساد السياسي، ويتمثل في استغلال مقدرات الدولة والمال العام خدمة لنزوات ومصالح رأس الدولة الشخصية وعائلته، ولتوطيد أركان الحزب الحاكم وتحالفاته ونوابه وأعضائه، والتغاضي عن أخطاء رموزه وتابعيهم وحاشيتهم، لأسباب سياسية، على نحو تكثر وتنتشر معه مظاهر الخيانة والتواطؤ والتغافل والإذعان والجهل والضغط ... وغيرها، بما يخالف صحيح نصوص القانون .

Jon S.T. Quah, op. cit., p. 71-72. (٦٥)

(٦٦) فهمى خليفة الفهداوى، السياسة العامة: منظور كل في البنية والتحليل (عمّان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠١) ص ٢٨٩، فلا يمكن فصل العملية التنفيذية عن السياسة. د. سلوى شعراوي جمعة، تحليل السياسات العامة في القرن الحادى والعشرين، في: د. سلوى شعراوي جمعة (محرر)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربى (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٤) ص ٣٧؛ د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل أصول تحليل السياسات العامة (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٩).

(٦٧) راجع: الأمم المتحدة، الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، المواد ١٢-٦.

(٦٨) أحمد الكردى، الفساد الإدارى، <http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/topics/67675/>, accessed at: 4/11/2011. ,posts/277355

ب. الفساد الإدارى، ويتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإدارى أو الوظيفى من خلال المنظمة والتي تصدر من الموظف العام أثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانونى وضوابط القيم الفردية، أى استغلال موظفى الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة .

ج. الفساد المالى، ومن مظاهره الانحرافات المالية، ومخالفة الأحكام والقواعد واللوائح المالية المعتمدة فى تنظيمات الدولة ومؤسساتها، مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية .

د. الفساد الأخلاقى، ويتمثل بالانحرافات الأخلاقية وسلوك الفرد وتصرفاته - كموظف عام - غير المنضبطة بدين أو تقاليد أو عُرف اجتماعى مقبول، أو بلائحة أو وثيقة رسمية معتمدة لخلفيات العمل، ومنها ممارسات: تضييع الوقت، وعدم الالتزام بمواعيد العمل والانتهاء من المهام والتكليفات، وعدم إجادة تنفيذ المهام وعدم الحرص على تحقيق ذلك، وتعمد إهدار المال العام، واللامبالاة، والعناية برعايا المحسوبية والواسطة، والاستغلال للوظيفة، والإثراء على حساب الوظيفة، والسرقة والغش والتدليس والتزوير، وعدم الحرص على تطوير الإداء العام،... الخ.

فمن المؤكد أن الفساد الإدارى يؤثر بدرجة كبيرة على كفاءة أنشطة الدولة وإنصافها وشرعيتها. فالموظف العام مسئول عن تنفيذ مهام محددة، بكفاءة وفاعلية. وتقصير الموظف العام عن أداء مهام وظيفته، دون قصد، يعنى ذلك إهدار للمال العام وموارد الدولة. كما أن تقصيره فى وظيفته، لغياب أسباب النزاهة، دون أن ينتفع بشكل مباشر، أو لتحقيق انتفاع مباشر (مالى أو غير مالى)، يعنى ذلك إعطاء من لا يستحق ما لا يملكه الموظف العام بحكم القانون. فيعطى من لا يملك، من لا يستحق. وعندما تنتشر هذه الظاهرة إلى موظف وموظفين عموم آخرين، يعنى ذلك انتشار مظاهر الفساد الإدارى، حيث يعطى من لا يملكون بحكم القانون من لا يستحقون .

والموظف العام، قد يكون فى أدنى السلم الإدارى (يسلم الخدمة للعمالء)، وقد يكون فى قمته (ملك، رئيس، أمير، وزير أول، ...). فتقصير الأول، دون قصد، فى أداء

مهام وظيفته يمثل مظهرا من مظاهر الفساد الإدارى، حيث لم يراع أن يؤدي مهام وظيفته المؤمن عليها بكفاءة وفعالية. وقد يترتب على التقصير فى أداء المهام العامة إلى انخفاض فى الرضاء العام، ومن ثم يؤدي ذلك لتذمر وضيق عام، قد يدفع لتحركات واضطرابات سياسية. وتقصير الأول (الموظف العام فى أدنى السلم الإدارى للدولة) بقصد، لينتفع بشكل مباشر أو غير مباشر، حتما سيؤدي مع استفحال الظاهرة إلى اضطرابات وقلقل ومظاهرات واعتصامات سياسية، لوقف نزيف الموارد العامة لمن لا يستحقون ممن لا يملكون حق هذه التصرفات الفاسدة.

وعندما تكون هذه هى الحال، لدى الموظف العام، فى أدنى السلم الإدارى، ومعه رؤسائه، فسيعنى ذلك حتما الانحراف عن غايات ومقاصد خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولو كانت محترفة فى صياغتها وطموحة فى مستهدفاتها، ومتكاملة ومتوازنة (قطاعيا ومكانيا) فى أبعادها.

وإذا كانت هذه هى الآثار السلبية الناجمة عن تقصير الموظف العام فى أدنى السلم الإدارى، بقصد أو بدون قصد، فحتمًا ستكون الآثار السلبية الناجمة عن تقصير الموظف العام فى قمة السلم الإدارى للدولة (ملك، رئيس، أمير، وزير أول، ...) مضاعفة^(٦٩). فوقتها، سيكون المطمع الشخصى هو الحاكم فى عمل المسئول السياسى، إذا كان قاصدا أن يخون الأمانة، أمانة السياسات العامة المسئول عنها. ومن ثم، سيقرب، بقصد، من يسايره فى أهوائه، ويقصى غيرهم، وسيحيط نفسه بهالة إعلامية تبرز له إنجازات وهمية يغطى بها على فساده الإدارى، وسيضطر أن يغض الطرف عن فسادات متتالية مع النزول فى المستويات الإدارية داخل الجهاز الإدارى للدولة، وله أن يعلن أن الدولة تضرب بيد من حديد على يد الفاسدين. ولا مانع، بطبيعة الحال، من أكباش وأصاحى فداء لترضية وتهدة الرأى العام. وقد يتطور ذلك الأمر لعمولات ولجان وتشكيلات سياسية يحتذى بها ويغطى بها على مظاهر الفساد الإدارى التى يرتكبها، بدعوى أن الوزارة (الدولة) ساعية فى مخططات التنمية وضرب معاقل الفساد. ويخشى الموظفون العموم من سطوته،

(٦٩) راجع: د. عزمى الشعيبي، قانون حرية المعلومات ضرورة أم ترف؟ من منظور الائتلاف من أجل النزهة والمساءلة (أمان)، فى: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ٤٢.

فيما لو أنه ليتقربوا منه، وهو الغالب، أو يمتنعوا -بأدب- فيقصون. وممن يتم إقصاؤهم، وممن يثوبون لرشد هم، وممن يقصون بعد أداء أدوارهم المطلوبة منهم دون رغبة منهم، تنتسرب رائحة الفساد الإداري. ويصل الخبر للمراقبين، فللرأى العام، فتحدث الاضطرابات السياسية.

ولا تقل الآثار السلبية الناجمة عن تقصير الموظف العام في قمة السلم الإداري للدولة (ملك، رئيس، أمير، وزير أول، ...) دون قصد عن أداء مهام وظيفته المكلف بها -في إطار شروط العقد الاجتماعي للدولة بين المواطنين والمسؤولين- عن تلك الآثار الناجمة عن تقصيرهم عمداً.

فتقصير الموظف العام في قمة السلم الإداري للدولة (ملك، رئيس، أمير، وزير أول، ...) دون عمد عن أداء مهام وظيفته، يعنى قصور فكره الاستراتيجي عن تحقيق مقاصد وطموحات وتطلعات عموم المنتفعين من المواطنين، وعدم الاستفادة من الموارد والفرص المتاحة للتطوير والتنمية. فيظل الوضع راكداً. كما أن قصور همته عن قصد، يعنى عدم إحكام قبضته على الفاسدين، وعدم إعمال القانون، وعدم مراقبة الأداء بصفة عامة. فيظل الوضع راكداً، كذلك.

وفي هذا السياق، يؤكد باحثون أن الفساد السياسى هو المدخل للفساد الإداري، باعتباره الأب الشرعى للفساد الإداري^(٧٠)، على خلاف ما ذهبت إليه الدراسة لاحقاً. ولكن، يحتاج هذا الرأى للمناقشة. فيبدو أن هذا الفكر ينطلق من مضمون مثل شعبي دارج، نصه إذا كان رب البيت بالدف ضارب، فشيمة أهل البيت الرقص، والذي يؤكد على قيمة القدوة. فإذا كان القدوة والراعى فاسداً، فلا يتنظر صلاح الرعية والمقتدين!! إلا أن الواقع المؤسسى لا يقبل بقلب المعادلة، لوضع العربة أمام الحصان. ففي دولة القانون فساد الراعى والقدوة هو جزء من الفساد الإداري، بمعنى أنه اخترق حدود القوانين الضابطة للسلوكيات المجتمعية، ومن ثم يستوجب ذلك التحقيق وإنزال العقوبات الملائمة بالفاسد سياسياً. وتجاهل تطبيق القانون على حالات فساد القادة هو فساد إداري. وإذا تم تطبيق القانون على القادة والرعية، على

(٧٠) أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

السواء، فلن تكون هناك فرصة للفساد السياسى، إلا فى أدنى الحدود. ومن ثم، لن تكون هناك فرصة لضرب الدف- الفساد السياسى، ومن ثم سيمتنع جواب الشرط رقص أهل البيت- الفساد الإدارى. وواقع المناخ السياسى فى الدول الغربية شاهد على ذلك. فالقيادة السياسية توضع تحت مقصلة القانون حال خرق القانون، ووقت توافر لائحة الاتهامات، ودون مراعاة للاعتبارات السياسية والمنصب القيادى.

ومن ثم، يكون مآل السياسات العامة هو الفشل والتعثر باستمرار، مع إخلال الموظف العام فى قمة السلم الإدارى للدولة (ملك، رئيس، أمير، وزير أول، ...) بمهام وظيفته المكلف بها، سواء بقصد، أو بدون قصد. ولا محل هنا للفصل بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية للمسؤولين، فالوظيفة الإدارية هى نصف المهام المكلف بها، ولا تقل أهمية عن وظيفته السياسية المرتبطة بتخطيط السياسات العامة وتمثيل مؤسسته أمام المواطنين ونوابهم وجماعات المصالح والمؤسسات والمسؤولين الدوليين.

وعلى ذلك، فإن شيوع عملية إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته بأى شكل من تطبيقات الفساد الإدارى، فإن ذلك يمثل المدخل الحقيقى لكل أشكال الفساد الاقتصادى والسياسى الذى يمكن أن يشهده مجتمع من المجتمع. والعكس صحيح، بمعنى أن التزام الموظف العام بواجبات مسؤوليته وحدود سلطاته ستمنعه من ممارسة تطبيقات الفساد الاقتصادى والسياسى الممكنة. فالمدخل للفساد الاقتصادى والسياسى هو الفساد الإدارى^(٧١).

٤. الفساد الإدارى وتهديد برامج السياسات للتنمية؛

مع نهاية سبعينيات القرن العشرين، تسارع وقع واتساع مسيرة الديمقراطية والتنمية والتحول نحو الاقتصاد الرأسمالى فى الدول النامية، فى إطار السياق

(٧١). Ari Salminen (et. al.), op. cit., pp. 81-83.

الدولى للعولمة^(٧٢)، مع الميل المتزايد لتقليص وإعادة قراءة حدود دور الدولة والحكومة فى الدول المتقدمة^(٧٣).

غير أن الفساد الإدارى هدد، فى بعض أنحاء العالم، وبالأخص منه فى الدول النامية التى تريد أن تواكب التطورات الفكرية العالمية، بإبطاء هذا الاتجاه^(٧٤). فيقرر البعض أن تطبيقات اللامركزية، على المستويين الفكرى والحركى، تمخضت عن ظاهرة الفساد الإدارى المتفاقمة^(٧٥). كما أن، الفساد الإدارى يكاد يقضى على الجهود الحقيقية للتوجه نحو توسيع تطبيقات اللامركزية، وبصفة داخل الدول النامية.

فيبدو الأمر، فى الدول النامية، بسبب الفساد الإدارى، وكأنه تسودها عمليات مواكبة شكلية للتطورات الفكرية والحركية العالمية، أكثر منه مواكبة حقيقية لمضامين هذه الأفكار المستحدثة والتطبيقات العملية لإعادة اختراع وظائف الحكومة ومؤسسات الإدارة العامة ونشر تطبيقات اللامركزية والحكومة والإدارة العامة الجديدة.

وتعطى المكاسب غير المشروعة للسياسيين، من طرق الفساد الإدارى، حافزاً للتعلم بأهداب السلطة وحتى آخر لحظة ممكنة، فيدفعون ببلدانهم إلى أعماق أشد غوراً من القلاق السياسية والاقتصادية. وكلما كان الفساد الإدارى متغلغلاً فإن بإمكانه أن يُعرق الاستثمار، ويعوق التنمية الشاملة والمستدامة، ويعطل نمو المجتمع المدنى بخنق قاعدته الاقتصادية واستقلاله، وإعاقة الاندماج الوطنى فى الأسواق الدولية، ويقلل من معدلات النمو الاقتصادى، ويقوض الشرعية السياسية^(٧٦). وهى عواقب تفاقم بدورها من الفقر وعدم الاستقرار السياسى معاً.

(٧٢) راجع عن عالمية الفساد، وارتباط الفساد بأبعاده المختلفة بالعولمة: د. حمدى عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة: إدارى- تجارى- سياسى- دولى- منهج نظرى وعملى (الإسكندرية: الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨)؛ داود خير الله، الفساد والحكم الصالح فى البلاد العربية: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، المستقبل العربى، العدد ٣٠٩، نوفمبر ٢٠٠٤، ص ٦٦-٩٣.

(٧٣) مايكل جونسون، متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، ترجمة: د. نايف الياسين (الرياض: العبيكان، ٢٠٠٨) ص ٢٤؛ مصطفى الفقى، الفساد الإدارى والمالى بين السياسات والإجراءات، منتدى الحرية الاقتصادية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، غرفة التجارة الأمريكية، ٢٠٠٣، <http://www.cipe-arabia.org/files/html/.art0900.htm> accessed at: 3/11/2011.

(٧٤) مايكل جونسون، متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦.

(٧٥) د. صبحى منصور، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإدارى، فى: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد الإدارى والمالى فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٨) ص ١٩٦.

(٧٦) The Cabinet Information and Decision support Center, Corruption Perceptions Index in Egypt, May 2007. وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير الثانى للجنة النزاهة والشفافية: أولويات العمل وآلياته، أغسطس ٢٠٠٨، ص ٥؛ مايكل جونسون، متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧٣-٢٩٣.

وفى البلدان المتقدمة النمو، قد تكون الآثار الاقتصادية والسياسية للفساد الإدارى أقل حدة؛ لوجود الإرادة السياسية والمجتمعية التى ترفضه وتكافحه. بيد أنه، حتى فى البلدان الغنية، لن تستخدم الموارد المسربة أو المهذرة فى تحسين مستويات المعيشة. كما يميل الفساد الإدارى إلى مفاخرة التفاوتات فى الدخول عن طريق زيادة نفوذ أولئك الذين لديهم استعداد ومقدرة على دفع الرشاوى، بما يلحق الضرر بمن لا يستطيع الإقدام على ذلك، وتثير هذه القضية انشغالاً متزايداً فى الكثير من البلدان المتقدمة والأقل نمواً. وكذا، يمكن للفساد الإدارى أن يُقوض الشرعية السياسية فى البلدان الديمقراطية الصناعية، وفى البلدان النامية على حد سواء، عن طريق إقصاء المواطنين العاديين من دوائر تمثيلها السياسى، كناخبين أو كمرشحين، وجعل قيام حكومة فعّالة، وطنية قومية أو محلية، مسألة أكثر صعوبة.

وحتى عندما يلوح أنه قد تم احتواء عواقب الفساد الإدارى لفترات زمنية طويلة، كما حدث فى أندونيسيا وكوريا الجنوبية، فمن الممكن أن ينفلت الفساد الإدارى الواسع الانتشار نسبياً عن نطاق السيطرة فى نهاية الأمر^(٧٧).

وعندما يصبح الفساد الإدارى مرتبطاً بالإصلاحات التحريرية للسوق، مثل التحول نحو تطبيقات الخصخصة بشكل موسع، قد تفقد هذه الإصلاحات ما تحظى به من تأييد وتتفكك فى نهاية المطاف. وتبين الحالات المختلفة مخاطر التسامح مع قدر متواضع من الفساد الإدارى. فقد بينت دراسة متعمقة لمنطقة للرى فى الهند أن ٢٠٪ إلى ٥٠٪ من الأموال التى قدمتها الحكومة أهدرت بسبب الفساد الإدارى والانحراف الوظيفى. وبيّن عمل مماثل قام به باكستانيون خبراء فى الرى أنه قد جرى شراء مخارج للمياه غير قانونية من الدولة، مما كبّد المزارعين أسفل مجرى النهر تكاليف باهظة. ووثقت دراسة للفساد فى تايلاند أمثلة عديدة للفساد البيروقراطى (الإدارى) فى مشاريع البنية الأساسية، والبناء ومجالات أخرى، وقد تراوح التسرب بين ٢٠٪ و ٤٠٪ من تكلفة المشاريع فيما بين عامى ١٩٦٠. ويُدعى بأن العمولات المأخوذة على العقود العامة، عندما كانت البرازيل تحت حكم الرئيس

(٧٧) على نحو ما شهدته مصر؛ حيث قاد الفساد الإدارى المستفحل، ومظاهره وآثاره، لحدوث ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، التى أطاحت بالنظام السابق وملئه.

فيرناندوكولور دى ميلو، زادت مما بين ١٠٪ إلى ١٥٪ إلى ما بين ٣٠٪ إلى ٥٠٪^(٧٨). وكشفت استطلاعات الرأى عن أن ٧٥,٦٪ من الشعب البلغارى يرى أن الفساد الإدارى يؤثر عليهم وعلى أسرهم. كما كشفت عن أن من بين كل أربعة أشخاص يوجد ثلاثة يعتقدون أن الفساد الإدارى يؤثر بشكل مباشر على الحياة الاقتصادية. وعانت الهند كثيرا من الفساد الإدارى فى كلاً من المجالات السياسية والاقتصادية، وتدنى مستوى المعيشة، حيث يقرر من الشعب الهندى أن الفساد الإدارى هو ظاهرة حقيقية ومتوغلة فى البلاد، وأن تقريبا من الشعب الهندى يعيشون تحت خط الفقر وفقا لإحصاءات عام^(٧٩) ويعرقل الفساد الإدارى، من خلال غياب حكم القانون ودولة المؤسسات وضعف وقصور الأداء المؤسسى وغلبة الشخصانية، عمليات التوظيف الفعال للمهارات العلمية والفنية لتحقيق التطوير الاقتصادى الحقيقى^(٨٠).

وإن عدد وتنوع البلدان التى تعاني من فضائح الفساد الإدارى فى السنوات الأخيرة يبرز حقيقة مفادها أن الفساد الإدارى يختلف إلى حد واسع فى أشكاله وتغلغله وعواقبه. والحملات التى تشن ضد الفساد الإدارى لا تكاد تعتبر بالطبع مسألة جديدة. غير أن العقد الأخير من القرن العشرين هو أول عقد يشهد بروز الفساد الإدارى كقضية عالمية حقيقية تستثير استجابة سياسية عالمية. فمنذ عام ١٩٩٢، تبنت العديد من المنظمات الدولية -الحكومية وغير الحكومية- هذه المسألة بحماس. وتبذل الأمم المتحدة، ومنظمة الدول الأمريكية، وغرفة التجارة الدولية،

(٧٨) سوزان روز أكرمان، الاقتصاد السياسى للفساد، فى: كيمبرلى آن إليوت (محررا)، الفساد والاقتصاد العالمى، ترجمة: محمد جمال إمام (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٨) ص ٥١، و٥٢. وراجع حول تفاصيل فى ذلك الشأن: David Fleisher, "Attempts at corruption control in brazil: congressional investigations and strengthening internal control", Washington Latin American political science association, 29 September 1995; Robert Wade, "The system of administrative and political corruption: canal irrigation in South Africa", Development Studies, vol. 18. no. 3, 1 April 1982, pp. 287-328; Luigi Manzetti; Charles Blake, "market reform and corruption in Latin American: new means for old ways", International Political Economy, Vol. 3, no. 4, pp. 662-697. .

(٧٩) لجنة النزاهة والشفافية - وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير الأول، ٢٠٠٧، ص ٢٢، ص ٢٥، وهو الأمر الذى يؤشر لعدم كفاية الديمقراطية والمجالس النيابية، فى أشهر ديمقراطيات الدول النامية، والنزاهة ومراعاة النوع فى تشكيلها، كآلية لمكافحة الفساد الإدارى. فبالكلام وحده -رغم أهميته ضمن منظومة- لا تُحل مشاكل الفساد الإدارى.

(٨٠) فريدريك م. شرر، نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادى وتأثيره بالابتكار التكنولوجى، ترجمة: د. على أبو عشمه (الرياض: مكتبة العبيكان، ٢٠٠٢) ص ١٨١-١٨٢.

ومنظمة الشفافية الدولية، والمنتدى الاقتصادي العالمي، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي جهوداً متنوعة لمعالجة أسباب الفساد الإداري. وتحت وتدفع دول بعينها، مثل: دول غرب أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، الدول النامية، ومن بينها الدول العربية، لاتخاذ إجراءات حاسمة للقضاء على أشكال الفساد الإداري، وللتحول نحو الديمقراطية ودولة المؤسسات كمدخل لتطويق هذه الظاهرة.

وتنطلق كل التحركات الدولية لمكافحة الفساد من أن الفساد الإداري هو الأساس في انتشار مظاهر الفقر والحرمان والاختلال في توزيع الثروة، الذي تعاني منه فئات كبيرة من المواطني الدول النامية. وتزايد هذه المظاهر السلبية برعاية النظم الحاكمة المستفيدة بصفة عامة من الفساد الإداري، حيث تتحول الموارد والأموال العامة لموجودات وحيازات شخصية. ومن ثم، فإن الفساد الإداري، الذي يخلق ظاهرة الحرمان النسبي، يمثل مدخلاً أساسياً للاضطرابات السياسية ليس فقط داخل الدول، وإنما تمتد هذه الاضطرابات لتشمل دولاً أخرى، تتهم بأنها السبب غير المباشر وراء هذه الظاهرة، من خلال رعايتها لأنظمة سياسية بعينها.

وفي الحقيقة، فإن الفساد الإداري ليس قاصراً على الدول النامية، وإنما تتعدد وقائعه وفضائحه في الدول المتقدمة، والفرق بين الحالتين هو عدم التهاون على الإطلاق في مكافحة هذه الحوادث لمحاولة تحجيم فرص تكرارها. وقد أصيب الألمان بالهلع على نطاق واسع لما تبين لهم أن بلدهم تعتبر أكثر فساداً من بريطانيا أو سويسرا، وذلك بالرغم من أنها أقل من الولايات المتحدة، وفرنسا، واليابان. ومن ثم، شهدت جمهرة من الدول في أوروبا وآسيا، مثل: الولايات المتحدة، وألمانيا، وإيطاليا، وبريطانيا، وفرنسا، وكوريا، واليابان، في التسعينيات من القرن العشرين زخماً في أنشطة مكافحة الفساد الإداري. فلم تعد سياسات مكافحة الفساد الإداري هماً مقصوراً على أمريكا وحدها وإنما ظاهرة عالمية^(٨١).

(٨١) باتريك جلين (وآخرون)، تعولم الفساد، في: كيمبرلي آن إليوت (محرراً)، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة: محمد

جمال إمام (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٨) ص ٤٣.

ثالثاً: واقع الفساد الإدارى فى ضوء الحالة المصرية

يغطى هذا القسم من الدراسة جملة من العناصر التى توصف وتوضَّح واقع الفساد الإدارى فى الحالة المصرية.

١. حجم وانتشار وأعراض وآثار الفساد الإدارى فى مصر:

لقد شهدت مصر ٦٨ ألف قضية فساد إدارى خلال عام ٢٠١٠، مقارنة ب ٧٠ ألف ٢٠٠٩. وقد تلقت النيابة الإدارية على الخط الساخن للإبلاغ عن قضايا الفساد ٥٥٠ شكوى خلال ٣٠ يوم، أحيل منها ٥٠ قضية للتحقيق. وفى إحصاء آخر، شهدت مصر ٧٠٨٤٣ قضية فساد إدارى فى ٢٠١١، مقابل ٧٢٨٣٦ فى عام ٢٠١٠، وبإجمالى ١٤٣١٨٤ قضية خلال العاميين المنصرمين، وبزيادة بلغت ٥٤٪ فى إجمالى الشكاوى مقارنة بالأعوام السابقة.^(٨٢)

ويبلغ مؤشر إدراك الفساد فى مصر، فى رأى ١٠٨٠٠ مستقصى، لا تقل سن كل واحد منهم عن ١٨ سنة، من ٢٦ محافظة ومدينة الأقصر، ٦٦ نقطة بزيادة ١٦ نقطة عن المعدل المحايد، ومتفاوتاً بين ٥٨،٣ فى حالة محافظة المنيا، و٦٩،٨ فى حالة محافظة القليوبية، وبلغ المؤشر فى محافظة القاهرة العاصمة ٦٨،٢، وبلغ فى محافظة الإسكندرية ٦٦،٥ ويؤكد نحو ٧٦٪ منهم على الأقل وجود وانتشار ظاهرة الرشاوى والهدايا بحالاتها المختلفة فى مصر، ويؤكد ٧٦٪ على انتشار ظاهرة المحسوبيات، ويؤكد ٤٢٪ منهم على وجود ظاهرة الاستيلاء على المال العام باعتبارها أهد أهم مظاهر الفساد الإدارى فى مصر. ولم ينف الأشكال الثلاثة للفساد سوى ٣،٨٪، و١٨،١٪، و٥،١٪. والأخطر فى هذا الأمر، أن مؤشر إدراك الفساد يتراوح بين ٧٠،٢ و ٧٢،٢ فى الفئة العمرية ١٨-٤٠ سنة، أو فئة الشباب، مقارنة ب ٥٦،٥ و ٦٦،٣ فى الفئة العمرية حتى أكثر من ٦٠ سنة، والتى تبدو أكثر تحفظاً مقارنة بفئة الشباب^(٨٣).

(٨٢) المستشار تيمور فوزى مصطفى كامل- رئيس هيئة النيابة الإدارية برنامج مصر النهاردة، التلفزيون المصرى، الثلاثاء ٢٧ مارس ٢٠١١، شبكة مصر الآن، النيابة الإدارية: مصر شهدت ٦٨ ألف قضية فساد إدارى خلال ٢٠١٠، http://www.misralaan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3462:---68----- 2010- &catid=60:acsidents&Itemid=123 و: عبد الرؤوف خليفة، المستشار تيمور مصطفى: لن نستطيع التصدي للفساد الوظيفي... الأوامر، الجمعة، ٢٩ يونيو ٢٠١٢، ص ٤٢.

The Cabinet Information and Decision support Center, Corruption Perceptions Index In- (٨٣) dex in Egypt, May 2007, pp.3-4 ..

ويمكن ترتيب المجالات الأكثر عرضه للفساد في مصر، فيما يلي: المدفوعات غير المبررة للحصول على الخدمات والتراخيص؛ والضرائب / الجمارك؛ وتدوين ورفع المخالفات بأنواعها؛ والإهمال واللامبالاة في إدارة المرافق العامة؛ والتوظيف الحكومي؛ والمشتريات الحكومية^(٨٤).

وتتعدد أعراض الفساد الإداري في مصر، ومنها: تعددية حزبية شكلية وأحادية حزبية واقعية، وإقصاء ومحاصرة المعارضة، وانتخابات مزورة، وشيوع ثقافة الفساد الإداري كمدخل لإنجاز الأعمال، وتلاشي الطبقة الوسطى أمام سطوة رأس المال، وشيوع ثقافة الوصولية ومحاولة الالتحاق بعضوية الحزب الوطني الحاكم كمدخل لإنجاز الأعمال، وشراء ذمم جملة كبيرة من أساتذة الجامعات والقضاء من خلال عضوية المجالس النيابية ولجان الحزب الوطني... الخ، وانقسام المجتمع لفريقين أحدهما يملك ويقدر وآخر لا يقدر ولا يملك - وهم الكثر - وما يرتبط بذلك من خلل قطاعي وإقليمي في توزيع الثروة وموارد الموازنة العامة، وتدنى مستوى المعيشة والتنمية البشرية بمؤشرات الدخل، والتعليم، والصحة، وتدنى مستوى المشاركة السياسية، وما يرتبط بكل ما سبق من تدنى لمستوى الخدمات، وسطوة جهاز الشرطة تحت مظلة حالة الطوارئ المعلنة باستمرار... الخ.

ويمكن ترجمة كل ما سبق وغيره من أعراض في حالة انخفاض الرضاء العام التي سادت البلاد طوال العقدين الأخيرين. فقد بلغ معدل الرضاء العام عن مستوى المعيشة داخل مصر ٥٨٪ فقط بصفة عامة، و٦٢٪ بين الإناث خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩^(٨٥)، وقد بلغ ترتيب مصر على دليل التنمية البشرية عام ٢٠١٠ رقم ١٠١ بين ١٦٩ دولة بمعدل ٠,٦٢٠ فقط وتسبقها مباشرة دولة منغوليا!!^(٨٦). وفي ٢٠١١ تأخر ترتيب منغوليا ليصبح ١١٠، ولكن ترتيب مصر أصبح أكثر تأخراً. فقد صنفت مصر في المرتبة ١١٣ من بين ١٨٧ دولة؛ حيث كان معدل التنمية البشرية مستقراً

(٨٤) وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة، ٢٠٠٧.

(٨٥) UNDP, Human Development Report 2010- The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development (New York: UNDP, 2010) p. 178..

(٨٦) Ibid, p. 144 .

على المستوى الفعلى عند معدل ٠,٦٤٤، مع تقرير أنّ نحو ٠,٧٤٠٪ من المصريين باتوا يعانون من الحرمان بشكل كبير^(٨٧). وإجمالاً، قادت حالة الفساد الإدارى المتفاقمة والمتوغلّة لتخلف التنمية فى الدولة اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا وثقافيا^(٨٨).

٢. تصنيفات الفساد الإدارى فى مصر:

تتنوع تصنيفات الفساد الإدارى باختلاف الرؤى المطروحة للظاهرة. فقد صنفتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣، فى: غسيل الأموال، ورشوة الموظف العام أو الموظف الأجنبى، واختلاس الممتلكات أو تبديدها، واستغلال النفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، والإثراء غير المشروع، والرشوة فى القطاع الخاص، واختلاس ممتلكات القطاع العام، وإعاقة سير العدالة^(٨٩).

(87) UNDP, Human Development Report 2011- Sustainability and Equity: A Better Future for All (New York: UNDP, 2011) p. 128, p.144 .

(٨٨) راجع: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، الدليل التدريبى لمكافحة الفساد للمنظمات غير الحكومية. مرجع سبق ذكره، ص ٢٨-٣١: أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨-٢٩ .

(٨٩) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المواد ١٦-٢٣ .

وصنف البنك الدولي، ظاهرة الفساد الإداري، إلى: إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، وتقديم الرشاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، واستغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة لتعيين الأقارب أو للاستيلاء أو تسهيل الاستيلاء على أموال الدولة مباشرة^(٩٠).

(٩٠) أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ١١، وكذلك، يتم تصنيف الفساد الإداري إلى أربع مجموعات. وهي: (أ) الانحرافات التنظيمية، ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، ومن أهمها: عدم احترام العمل، ومن ذلك: (التأخر في الحضور صباحاً- الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي- النظر إلى الزمن المتبقى من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجيته- قراءة الجرائد واستقبال الزوار- التنقل من مكتب إلى آخر...); وامتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه، ومن ذلك: (رفض الموظف أداء العمل المكلف به- عدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح- التأخير في أداء العمل...); التراخي، ومن ذلك: (الكسل- الرغبة في الحصول على أكبر أجر مقابل أقل جهد- تنفيذ الحد الأدنى من العمل...); وعدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء، ومن ذلك: (العدوانية نحو الرئيس- عدم إطاعة أوامر الرئيس- البحث عن المنافذ والأعذار لعدم تنفيذ أوامر الرئيس....); والسلبية، ومن ذلك: (اللامبالاة- عدم إبداء الرأي- عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار- العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات- الانعزالية- عدم الرغبة في التعاون- عدم تشجيع العمل الجماعي- تجنب الاتصال بالأفراد...); وعدم تحمل المسؤولية، ومن ذلك: (تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر بلا داع- التهرب من الإضاعات والتوقيعات لعدم تحمل المسؤولية...); وإفشاء أسرار العمل. ب) الانحرافات السلوكية، ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه. ومن أهمها: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، ومن ذلك: (ارتكاب الموظف لفعل مذل بالحياء في العمل كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية); وسوء استعمال السلطة، ومن ذلك: (تقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم); والمحسوبية، ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج؛ والوساطة، فيستعمل بعض الموظفين الوساطة شكلاً من أشكال تبادل المصالح. ج) الانحرافات المالية، ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف. وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي: مخالفة القواعد والإحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة؛ وفرض المغارم. وتعنى قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته لانتفاع من الأعمال الموكلة إليه في فرض الإتاوة على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم؛ والإسراف في استخدام المال العام. ومن صوره: (تبيد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث- المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية- إقامة الحفلات والدعائيات ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع و...). د) الانحرافات الجنائية، ومن أكثرها شيوعاً ما يلي: الرشوة Bribery وتعنى حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة؛ الابتزاز Blackmail والتزوير Fraud لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتبويرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود؛ ونهب المال العام Embezzlement والسوق السوداء والتهريب باستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية. راجع: أحمد بن عبد الرحمن الشميمري، مظاهر الانحراف الوظيفي، التدريب والتقنية، عدد ٢٠١٠م، ص ٢٦-٢٨.

وتصنف هيئة الرقابة الإدارية المصرية الفساد الإدارى، لجانبين اثنين^(٩١):

(١) جرائم العدوان على المال العام، وتشمل: الإختلاس، والإستيلاء وتسهيل الإستيلاء على المال العام، والتربح، والإضرار بالمال العام سواء كان عمداً أو عن إهمال، والغش فى عقود التوريد؛

(٢) جرائم الإتجار بالوظيفة العامة وتشمل: الرشوة؛ واستغلال النفوذ .

إذن، أشكال وتصنيفات الفساد الإدارى تمثل مادة خصبة تقبل الدمج والتوسع، والحذف والإضافة والتعديل، باختلاف رؤى الباحثين. وتؤثر الخصوصية الوطنية والرؤية الفكرية دورها فى إبراز أشكال محددة منها، وتجاهل أو دمج العديد منها.

وفى هذا السياق، يمكن مراجعة واقع الفساد الإدارى فى مصر من خلال التصنيف التالى لأشكال الفساد الإدارى^(٩٢):

(أ) الانحرافات التنظيمية، وتشمل: شيوع الخطأ فى تطبيق القانون بدون قصد، والمحسوبيات، والعزوة، وغياب المتابعة وعدم موضوعية تقييم الأداء، والمجاملات خاصة فى اختيار القيادات، واستغلال السلطة أو النفوذ ؛

(ب) جرائم العدوان على المال العام، وتشمل: الإختلاس / الإثراء غير المشروع من الوظيفة ؛

(ج) جرائم الإتجار بالوظيفة العامة، وتشمل: الخطأ فى تطبيق القانون بقصد، والرشاوى، وتعطيل القانون لمصلحة خاصة، والتراخى فى تطبيق القانون لمصلحة خاصة. ويمكن عرض تفصيلات أهم تصنيفات الفساد الإدارى فى مصر، كما يلى:

(٩١) ومن ثم، تستبعد الدراسة بعض تصنيفات الفساد ذات الأبعاد الدولية، مثل غسيل الأموال، باعتبارها جريمة دولية، مثل جرائم دولية أخرى، مثل الاتجار فى الأطفال والمخدرات... الخ. وتستفيد الدراسة فى تصنيفها للفساد الإدارى من الدبيات السابقة.

(٩٢) هيئة الرقابة الإدارية المصرية، الجرائم التى تختص بها الهيئة، <http://www.rekaba.com/>، الجرائم ٢٠٪ التى ٢٠٪ بها ٢٠٪ الهيئة. html، accessed at: 3/11/2011.

أ. الرشاوى؛

يعترف المسؤولون المصريون بوقائع الفساد، ويؤكدون أنّ النسبة العظمى من وقائع الفساد الإداري في مصر تتمثل في تريبج الموظف العام من وظيفته، وأنّ جلّ الرشاوى تخدم هذا الاتجاه^(٩٣). ويمكن تعريف الرشوة بأنها اتجار الموظف العام في أعمال وظيفته بتغاضيه أو قبوله أو طلبه مقابلاً نظير قيامه بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عنه^(٩٤).

ويحدث الفساد الإداري، متمثلاً في الرشاوى، عند خطوط التماس ما بين القطاعين العام والخاص. فكلما كانت لدى مسئول عام سلطة في توزيع منفعة أو تكلفة ما على القطاع الخاص، أو جماهير المواطنين بصفاتهم الشخصية وليست العامة، فإنّ حوافز الرشوة تتولد. وهكذا، فإنّ الفساد يعتمد على حجم المنافع والتكاليف الواقعة تحت سيطرة المسؤولين العموميين. والأفراد والشركات الخاصة، المحلية والدولية، على استعداد للدفع مقابل الحصول على هذه المنافع وتجنب التكاليف. وفي الكثير من البلدان، تُطلب الرشاوى غير الرسمية مقابل الحصول على خدمات معجلة، مثل خط للهاتف، أو جواز سفر، أو رخصة قيادة^(٩٥).

(٩٣) تصريح للأستاذ الدكتور أحمد درويش - وزير الدولة للتنمية الإدارية، في: محمد حبيب، د. أحمد درويش: الرشاوى تعرقل جذب الاستثمارات، المصور، ٢٠٠٨/١٠/٣، ص ٢١.

(٩٤) عادل عبد العزيز السن، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩٢، كما تشير الرشوة، إلى وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، وتشير كذلك إلى التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. راجع: المادة ١٥، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ويعرف القانون المصري حالة الرشوة بأنها شكل موظف عمومي يطلب لنفسه أو لغيره أو يقبل أو يأخذ وعداً أو عطية لأداء عمل يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو لامتناعه عنه أو للإخلال بواجباتها. راجع: المواد ١٠٣-١١٠٦ مكرر، قانون العقوبات المصري المعدل بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢.

(٩٥) راجع حول ما سبق من معاني: د. صبحي منصور، مكافحة أعمال الرشوة والفساد، في: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ٢١٣-٢٣١؛ د. محمد خالد المهدي، مكافحة أعمال الرشوة، في: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ١٦٧-٢١١؛ عبد العزيز الإمام، الرقابة على الأموال العامة، في: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مكافحة الفساد في الوطن العربي (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩) ص ٥٣-٤٧١؛ د. محمد عبد الفتاح العشماوى، ضوابط حماية المال العام لأغراض الحد من الفساد المالي والإداري، في: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد الإداري والمالي في الوطن العربي (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٨) ص ٢٠٣-٢١٨؛ سوزان روز أكرمان، مرجع سبق ذكره، ص ٥٠-٦٠، وراجع حول تفاصيل في ذلك الشأن: Ting Gong, "Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences", Crime, Law, and Social Change, Vol. 19, No. 4, 1993, pp. 311-327; Lant Pritchett; Getta Sethi, "Tariff Revenue and Tariff Reform: Some New Facts", World Bank Economic Review, Vol. 8, No. 1, 1994, pp. 1-16; George B. N. Ayittey, Africa Betrayed (New York: St. Martin's Press, 1992).

ومن هنا، تظهر وقائع الرشاوى جليةً، فى مصر، على منصات القضاء، حتى شوهت سمعته بشكل بَيِّن، وفى سجالات حروب المخابرات وطوابير الجاسوسية، وفى صفقات السلاح، وتراخيص الشركات دولية النشاط، وبين المواطنين العاديين وبين موظفى المحاكم والأحياء والوحدات المحلية، وداخل الجامعات التى تفترض أنها تمثل منابر مكافحتها^(٩٦)، ... إلخ.

ولعل أسوأ آثار الرشوة، بخلاف التمييز بين المواطنين وهدر المال العام، ما يتمثل فى إهدار كرامة وسمعة وهيبة الموظف العام، ومنهم: مفتشى ومأمورى الضرائب، ومأمورى الجمارك الفاسدين كما فى منفذ الرسوة ببورسعيد^(٩٧)، ومفتشى التموين على المخازن، ... إلخ، والتى ظلت مصانة لعقود -بل ولقرون- طويلة. فالراشى يحتقر الموظف العام، ويتعامل معه باعتبار أنه يَمُنُّ عليه، وأنه ولى جزء من النعمة -الزائفة- التى يرتع فيها. ومن ثم، لا يتورع عن التصريح بأنه لا يخشاه على الإطلاق، وأنه سيضربه إن تجاوز حدوده، كما يقدرها الراشى^(٩٨)!!!

والأخطر من كل ذلك، ضياع هيبة الدولة ذاتها من نفوس الراشين والمرتشين والرائشين، ومن ثم من نفوس جل المواطنين، على اعتبار أن كل الدولة بتقبض ياعم^(٩٩).

(٩٦) تظهر الرشاوى جليةً فى حالة تعاملات بعض الأساتذة الفاسدين مع طلاب الدراسات العليا من دول الخليج. ومن أشكال الرشاوى فى مثل هذه الحالات: بوكيهات الورد بخلاف ما خفى، والوعد بسيارة بخلاف ما تم دفعه، وساعات وأقلام فاخرة، وتشيرات رحلات للحج، ودعوات لمؤتمرات، ووجبات سمك مدفوعة الثمن من محلات مشهورة، ومظاريف توضع على المكاتب بدوافع إنسانية مثل المساهمة فى تصليح السيارة الموجودة عند الميكانيكى. مقابلات شخصية للباحث مع طلاب خليجيين فضحوا فيها أساتذة بأعينهم، يمثلون استثناءات شاذة، وذلك بعد انتهاء دراساتهم العليا، والتى كانت عادة سهلة وبسيطة وسريعة للغاية أحياناً!!!، فى مقابل المعاناة التى يمر بها الطالب المصرى الذى يريد أن يرتقى بمستواه العلمى ليحصل على وظيفة لائقة وملئمة!!!. وتمتد الرشوة فى الجامعة أحياناً لتشمل الوعد غير المباشر وتوقع مناصب مثل وزارة وخلافه. وراجع: حازم هاشم، صور من الفساد الجامعى (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٤).

(٩٧) من ملاحظات الباحث لدى مروره المتكرر على المنفذ، ٢٠٠٧/٢٠٠٩.

(٩٨) مقابلة شخصية مع أحد أصحاب مخازن العيش المدعم بمنطقة حدائق المعادى، الجمعة ٣٠/١/٢٠٠٩.

(٩٩) تصريح، كثيراً ما سمعه الباحث فى مقابلات شخصية مع بعض أصحاب مخازن العيش المدعم، وغيرهم من المواطنين.

وفى مصر، أفضت رشوة مهندسى الأحياء ومفتشى الزراعة وأفراد الشرطة... الخ إلى بناء عقارات دون المواصفات القياسية، انهارت فيما بعد، مما أسفر عن مقتل العديد من الناس. وفى مصر، حدثت ٩٠٪ من حالات المباني المخالفة للمواصفات بسبب الفساد الإدارى (الرشاوى غالباً) (١٠٠).

وقد اعتبر ٩٠٪ من أفراد عينة مسح استقصائية مصرية أنّ دفع الرشوة قد بات أمراً مألوفاً يقوم به الجميع. وذكر ٥٦٪ من أفراد العينة أنّ الموظف العام طلب منهم الرشوة مباشرة. كما، ذكر ٧٠٪ منهم أنهم دفعوا الرشوة من أجل إنجاز أعمالهم بسرعة (١٠١).

وقد جرّم المشرع المصرى الرشوة، ووصلت العقوبة للسجن والغرامة معاً، مع المصادرة (١٠٢).

ب. الخطأ فى تطبيق القانون بقصد أو بدون قصد:

ويدخل تحت هذا التصنيف مثلاً تقرير أو التوصية بعدم أحقية بعض طالبي الخدمة الحصول عليها بالمخالفة للقانون، خاصة فى الحالات غير المتكررة، والتي قد يبدو لبعض الموظفين أنها غير جائزة، رغم حصول غيرهم عليها فى مواقع أخرى مختلفة. ومنع تطبيق القانون بشكل كامل، رغم تطبيق نصوصه فى إدارات أخرى بشكل حرفى، وربما داخل ذات المؤسسة. وكما يدخل تحت هذا التصنيف حصول بعض الموظفين على غير حقوقهم -المالية وغيرها- أو أكثر من حقوقهم. وجرّم المشرع المصرى تجاوز الموظفين العموميين حدود وظائفهم وتقصيرهم فى أداء الواجبات المتعلقة بها (١٠٣).

(١٠٠) أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦.

(١٠١) من نتائج المسح الميدانى حول الشفافية ومكافحة الفساد فى مصر الذى نفذته مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية عام ٢٠٠٩. راجع: عبد الحافظ الصاوى، الفساد بمصر يتحدى المؤسسات والنظم والقوانين، <http://www.aljazeera.net/Mob/Templates/Postings/eBusinessDetailedPage.aspx?GUID=761FB120-DDE7-479C-8196-66450F34E01A>, accessed at: 3/11/2011.

(١٠٢) المواد ١٠٣-١١٠ مكر، قانون العقوبات.

(١٠٣) المواد ١٢٠-١٢٥، قانون العقوبات. ويصنف سوء الإدارة باعتباره أحد أشكال الفساد الإدارى. يبيّر لاكم، الفساد، م. س. د.، ص ٢٦.

وتتعدد وقائع الخطأ فى تطبيق القانون كما تسجلها التقارير السرية لشعب الإدارة المركزية للرقابة على شئون العاملين بالجهاز المركزى للمحاسبات، عند مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المحددة بالمادة (٣) من قانون الجهاز، فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال وما فى حكمها، للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات^(١٠٤). وبموجب هذا الاختصاص تقوم الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين بالمراجعة الفنية لموضوعات شئون العاملين بوحدات الإدارة المحلية بجميع محافظات الجمهورية وعددها ٢٦ محافظة، بالإضافة إلى محافظتين تم إنشاؤهما بالقرار الجمهورى رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠٨، وبخلاف مدينة الأقصر. وتهدف هذه المراجعة لموضوعات شئون العاملين إلى تحقيق هدفين:

الأول) التثبت من مطابقتها للموازنة والقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها.

والثانى) التحقق من سلامة وقانونية القرارات الصادرة فى مجالات شئون العاملين.

وفى ضوء ما تقدم، قامت الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين بإعداد التقرير الدورى عن نتائج فحص أعمال شئون العاملين لوحدات الإدارة المحلية عن الفترة من ٢٠٠٦/٧/١ حتى ٢٠٠٧/٦/٣٠ وقد أسفر الفحص عن صرف مبالغ لبعض العاملين بدون وجه حق بلغ ما أمكن حصره منها مبلغ ٤٨٨٨٦٤,٦٦ جنيهاً وتم تحصيل مبلغ ٢٣٧٨٥٩٨,٧٩ جنيهاً بمعرفة الجهات من العاملين بها نتيجة التطبيق السليم للقانون، وجارى تحصيل مبلغ ٢١٠٨٦٩٨,٦٥ جنيهاً، وتم التجاوز عن تحصيل مبلغ ١٥٦٧,٢٢ جنيهاً وفقاً لأحكام القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠ بشأن التجاوز عن استرداد ما صرف بغير وجه حق.

ويتضمن التقرير قسمين رئيسيين. القسم الأول، ويشتمل على الظواهر العامة للمخالفات، ومن أبرزها الملاحظات الآتية: منح بعض العاملين العلاوة الدورية قبل أول يوليو التالى لانقضاء سنة من تاريخ التعيين ومنحها للبعض الآخر قبل أول

(١٠٤) إعمالاً لنص المادة ٥ من قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

يوليو التالي لانقضاء سنة من تاريخ إعادة تعيينهم بالمخالفة للمادة (٤١) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨؛ ومنح بعض العاملين العلاوات الدورية التي حل موعدها أثناء فترة حبسهم تنفيذاً لحكم جنائي نهائي وكذلك عدم إسقاط مدة الحبس من أقدميتهم بالمخالفة للمادة (٨٤) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٨ وبالمخالفة لما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة في ١٩٩٥/١٢/٦ ملف رقم ١٣١٧/٨٦ وتؤكد هذا الرأى بجلستها المنعقدة في ١٩٩٦/٢/٧ ملف رقم ٨٨٨/٨٦^(١٠٥).

(١٠٥) و: ومنح بعض العاملين العلاوات الدورية بالتجاوز لنهاية ربط الدرجة الوظيفية التالية للدرجة الأعلى مباشرة من درجة الوظيفة التي يشغلونها وكذلك بالتجاوز للربط الثابت بالمخالفة للمادة السابعة من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩٤ الصادر بتعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة وما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة في ٢٠٠٦/٤/١٩ ملف رقم ١٥٧١/٤/٨٦؛ وصرف مصاريف الانتقال لبعض العاملين بأزيد من القيمة المستحقة قانوناً وكذلك صرفها لبعض الآخر عن أيام العطلات والأجازات الرسمية بالمخالفة للمادة (٤٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة والمادتين ٢٦، ١٩ من لائحة بدل السفر ومصاريف الانتقال الصادرة بالقرار الجمهوري رقم ٤١ لسنة ١٩٥٨؛ والجمع بين الحافز الشهري والجهود غير العادية والمكافآت المنصرفة لبعض العاملين بنسبة تجاوز ٢٥٪ من الأجر الأساسي الشهري بالمخالفة للمادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٤٢٩ لسنة ١٩٩٨ بمنح العاملين المدنيين بالدولة مكافأة شهرية تعادل الفرق بين نسبة ٢٥٪ من الأجر الأساسي الشهري وبين ما يتقاضونه فعلاً من حوافز أقل وقرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٨ بالقواعد التنفيذية له؛ وعدم استئصال قيمة العلاوة التشجيعية السابق منحها لبعض العاملين وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٩٨ لسنة ١٩٨٢ من قيمة حافز الأداء المتميز بالمخالفة لأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٣٤ لسنة ٢٠٠٥ بشأن قواعد وإجراءات منح حافز أداء متميز للعاملين المدنيين بالدولة الحاصلين على درجة الدكتوراه وما يعادلها ودرجة الماجستير وما يعادلها وما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة في ٢٠٠٦/١١/١ ملف رقم ١٥٦٩/٤/٨٦؛ وصرف مكافأة الأداء المتميز لقيادات الإدارة المحلية بالمخالفة لضوابط الصرف الصادرة بكتاب وزارة الدولة للتنمية الإدارية عام ١٩٩٩؛ وإعادة احتساب العلاوات الخاصة الممنوحة لبعض العاملين المهام تعيينهم بالمادة (٢٥ مكرراً) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة بالمخالفة لما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة في ١٩٩٩/١٢/١٢ ملف رقم ٩٧٤/٣/٨٦؛ ومنح بعض العاملين علاوة اجتماعية أكثر من المستحق وكذلك منحها رغم عدم توافر شروط استحقاقها بالمخالفة للمادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٨١ بشأن تقرير علاوة اجتماعية؛ وعدم امتداد الخصم من المرتب بسبب الجزاء أو الحرمان إلى توابع المرتب بالمخالفة لما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة في ٢٠٠١/٥/١٦ ملف رقم ٣٠٤/٢/٨٦؛ وعدم إخضاع بعض عناصر الأجور المتغيرة لاشتراكات التأمين والمعاشات بالمخالفة للمادة (٥) بند (ط) من قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وكذلك قرار وزير التأمينات رقم ٥٣ لسنة ١٩٩٢ بشأن أجر الاشتراك المتغير في قانون التأمين الاجتماعي؛ وسداد اشتراكات التأمين والمعاشات عن المدد التي لا يستحق العامل عنها أجراً بالمخالفة للمادة (١٢٥) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥؛ وعدم إخضاع مرتبات ومكافآت بعض العاملين للضريبة على ادخل وكذلك إخضاعها باقل من المستحق بالمخالفة لأحكام قانون الضرائب على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥؛ وعدم توريد المبالغ التي لم تصرف لمستحقها في المواعيد القانونية وكذلك توريد المبالغ المتبقية لدى متدرب الصرف بعد المواعيد القانونية المقررة بالمخالفة للمادة (٣٢) من اللائحة المالية للموازنة والحسابات؛ وعدم إضافة المبالغ المحصلة من المنصرف بدون وجه حق لبعض العاملين عن سنوات مالية سابقة إلى حساب الإيرادات المتنوعة بالمخالفة للمادة (٥٧٨) من اللائحة المالية للموازنة والحسابات؛ وتحصيل موازنة بعض الجهات ببدلات بعض العاملين المدنيين منها للعمل بجهات أخرى بالمخالفة لما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة في ١٩٩٤/٣/٢٢ ملف رقم ١٢٨٣/٤/٨٦؛ وضع مدة الخدمة العامة لبعض العاملين دون مراعاة قيد الزميل بالمخالفة للمادة الثالثة من قانون الخدمة العامة رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٣ الذي أنهى المراحل التعليمية بالمخالفة لما انتهى إليه رأى الجمعية العمومية لسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة في ١٩٩٨/٣/٤ ملف رقم ٩٥٦/٣/٨٦؛ وضع مدة الخدمة العسكرية والوطنية لبعض العاملين دون مراعاة قيد الزميل المنصوص عليه بالمادة (٤٤) من قانون الخدمة العسكرية والوطنية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠. راجع: الإدارة المركزية الأولى للرعاية على شؤون العاملين بالجهاز المركزي للحسابات، التقرير الدوري عن نتائج فحص أعمال شؤون العاملين لوحدة الإدارة المحلية من ٢٠٠٦/٧/١ حتى ٢٠٠٧/٦/٣٠ - الجزء الثاني، ص ص ب-هـ.

أما القسم الثانى، فقد اشتمل على أهم الملاحظات التى تكشف لى مزاولة العملية الرقابية، وهذه الملاحظات إما إنها تتعلق بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، والتى روعى فى تبويبها التسلسل الوارد بهذا القانون، أو بعض القوانين الأخرى، مثل: قانون التأمين والمعاشات، والخدمة العسكرية، والخدمة العامة، والضرائب. ومن أمثلة تلك الملاحظات، والتى يلاحظ عليها التكرار مع اختلاف سنوات المراجعة والفحص، ما يلى: تعيين بعض العاملين بوظائف غير مدرجة بالهيكل التنظيمى للوحدة بالمخالفة لأحكام للمادتين (٨، ١٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، وشغل بعض العاملين لوظائف خارج المجموعات المسكنين عليها بالمخالفة للمادتين (١١، ١٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة^(١٠٦).

(١٠٦) و: تعيين بعض العاملين بوظائف غير مستوفين لاشتراطات شغلها بالمخالفة للمواد (١١، ١٢، ٢٠) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، وتعيين بعض العاملين فى غير أدنى وظائف المجموعة النوعية دون توافر الشروط اللازمة بالمخالفة للمادة (١٥) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة وقرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٨٠ وإفتاء مجلس الدولة فى هذا الشأن؛ وعدم وضع تقارير الكفاية لبعض العاملين بالمخالفة للمادة (٢٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وعدم وضع المعينين الجدد أو المعاد تعيينهم بوظائف جديدة تحت الاختبار بالمخالفة لأحكام المادة ٢٢ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ واعتماد تقارير الكفاية بعد المواعيد المقررة وذلك بالمخالفة لأحكام المادة ٢٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ والجمع بين عضوية لجنة شئون العاملين ولجنة التظلمات بالمخالفة لأحكام المادة ٣٠ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وتقدير كفاية بعض العاملين بمرتبة ممتاز بالرغم من حصولهم على جزاء تأديبي لمدة تزيد على خمسة أيام بالمخالفة لأحكام المادة ٣١ من اللائحة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ ومخالفة أحكام المادة «٣٢» من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة وذلك بعدم وضع تقارير كفاية عن العاملين الحاصلين على إجازة خاصة بدون مرتب؛ وصرف مكافأة الأداء المتميز لقيادات الإدارة المحلية بالمخالفة لضوابط الصرف الصادرة بكتاب وزارة الدولة للتنمية الإدارية عام ١٩٩٩؛ وإعادة تعيين بعض العاملين بالزيادة عن رتباتهم التى كانوا يتقاضونها بالمخالفة للمادة ٢٣ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وعدم إسقاط مدة الانقطاع الواقعة بين تاريخ إنهاء الخدمة وبين تاريخ إعادة التعيين من مدة خدمة بعض العاملين زعم تعدى أقدمياتهم بالمخالفة للمادة ٢٣ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وضع تقارير كفاية فعلية لبعض العاملين الموجودين فى إجازة مرضية لأكثر من ثمانية أشهر بالمخالفة للمادة ٣٣ من القانون؛ وتقدير كفاية بعض العاملين بمرتبة أعلى بالمخالفة للمادتين ٣١ و ٣١ مكر من اللائحة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ووضع تقارير كفاية فعلية لبعض العاملين المحبوسين تنفيذا لحكم جنائى نهائى بالمخالفة لما انتهى إليه رأى مجلس الدولة؛ وترقية بعض العاملين المعارين أو الحاصلين على إجازة بدون مرتب لمدة تجاوز أربع سنوات بالمخالفة للمادتين ٥٨ و ٦٩ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وترقية بعض العاملين الموقع عليهم جزاءات تأديبية قبل إنقضاء المدد المؤجلة للترقية بالمخالفة للمادة ٨٥، أو ترقية بعضهم أثناء إحتالهم للمحاكم التأديبية أو الجنائية بالمخالفة للمادة ٨٧ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة؛ وترقية بعض العاملين دون استيفاء المدد المحددة فى درجاتهم السابقة بالمخالفة لقرار وزارة الدولة للتنمية الإدارية رقم ٢١٨ لعام ١٩٩٨ وما انتهى إليه رأى مجلس الدولة. راجع: الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين، والجهاز المركزى للمحاسبات، التقرير الدورى عن نتائج فحص شئون العاملين لوحدات الجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة الخدمية عن المدة من ١/١/١٩٩٤ حتى ١/١٢/١٩٩٤ عن المدة من ١/١/١٩٩٤ حتى ١/١٢/١٩٩٤، مايو ١٩٩٤، ص ٣-٦، ص ١٢-١٥؛ والإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين، والجهاز المركزى للمحاسبات، التقرير الدورى عن نتائج فحص أعمال شئون العاملين لوحدات الإدارة المحلية من ١/٧/٢٠٠٦ حتى ١/٦/٢٠٠٧-الجزء الثانى، ص ٣٢-٣٨، ص ٥٠-٦٢.

وتنوعت المؤسسات العامة التي أثبتت مراقبو الجهاز مثل تلك المخالفات، وغيرها، عليها^(١٠٧).

(١٠٧) ومنها، على المستوى المركزى، ما يلى من مؤسسات: مصلحة الكفاية الإنتاجية، ومعهد بحوث أمراض العيون، والمجلس الأعلى للشئون الإسلامية، ومصلحة الرى، ووزارة الطيران المدني، والأمانة العامة للحكم المحلى، وهيئة قضايا الدولة، ووزارة الحكم المحلى، ومعهد بحوث الآثار الجانية للسعد العالى، والهيئة العامة للطيران المدني، والهيئة العامة لقصور الثقافة، والجهاز المركزى للتعمير، ووزارة التعليم العالى، وديوان عام هيئة الآثار المصرية، ومكحمة جنوب القاهرة، ووزارة التخطيط، والهيئة العامة للطيران المدني، وهيئة الإصلاح الزراعى، وإدارة جامعة القاهرة - معهد البحوث الفلكية، وكلية الهندسة - جامعة القاهرة، ومستشفيات جامعة عين شمس، ومصلحة الكيمياء، والرقابة الصناعية، ومستشفى الزهراء الجامعى، وأكاديمية البحث العلمى - وزارة الصناعة، ومعهد علوم البحار والمصايد، والمجلس الأعلى للجامعات، ومستشفى الحسين الجامعى، والخدمات البيطرية، والمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، والهيئة العامة لقصور الثقافة، وهيئة الطاقة الذرية، والهيئة العامة للتوحيد القياسى، والمعهد القومى للعبارة، والهيئة العامة للطرق والكبارى، والهيئة العامة لقصور الثقافة، وديوان عام مركز البحوث الزراعية، ومصلحة الرقابة الصناعية، وإدارة الأزهر الشريف، ومصلحة الضرائب على المبيعات، ومصلحة الميكانيكا والكهرباء.

وعلى مستوى الوحدات المحلية، شملت الملاحظات، مثلاً، ما يلى من مؤسسات: محافظة القاهرة: الديوان العام والمجلس المحلى (حى منشأة ناصر، وحى السيدة زينب، وحى باب الشعرية، وحى الخليفة، وحى الساحل، وحى الزيتون، وحى المعادى، وحى شبرا، وحى مصر الجديدة، وحى حلوان، وحى غرب القاهرة، وحى روض الفرج)، ومنطقة الوايلى الغربية، ومنطقة مصر القديمة الطبية، وإدارة مصر القديمة التعليمية، وإدارة الوايلى الاجتماعية، ومحافظة الجيزة: إدارة الواحات التعليمية، مجلس مدينة الواقى، وحى بولاق الدكرور، وإدارة جنوب الجيزة التعليمية، ومديرية الشئون الصحية (إدارة الهرم الصحية، ومستشفى أم المصريين العام)، ومديرية الإسكان والمرافق، ومحافظة جنوب سيناء: مديرية التضامن الاجتماعى، ومحافظة الفيوم: مديرية الإسكان والمرافق، ومديرية التموين والتجارة الداخلية، ومديرية الزراعة، ومحافظة شمال سيناء: مديرية الزراعة، ومحافظة سوهاج: مديرية التضامن الاجتماعى، ومديرية الضرائب العقارية، ومديرية الطب البيطرى (الديوان العام، وإدارة المراجعة البيطرية)، ومحافظة القاهرة: الديوان العام والمجلس المحلى (حى الخليفة، وحى غرب القاهرة، وحى الساحل)، ومحافظة شمال سيناء: مجلس مدينة الشيخ زويد، ومديرية التربية والتعليم (إدارة الشيخ زويد التعليمية، وإدارة رفح التعليمية)، ومديرية التضامن الاجتماعى، ومديرية القوى العاملة، ومديرية الطرق والنقل، ومحافظة جنوب سيناء: مديرية الزراعة والطب البيطرى، ومحافظة البحر الأحمر: مجلس مدينة القصير، ومديرية القوى العاملة، ومحافظة الفيوم: الديوان العام والمجلس المحلى (الديوان العام، ومجلس مدينة أبشواى، ومجلس مدينة طامية، ومجلس مدينة الفيوم)، ومديرية الشئون الصحية (إدارة سنورس الصحية، وإدارة طامية الصحية، ومستشفى سنورس المركزى)، ومديرية الإسكان والمرافق، ومديرية التضامن الاجتماعى، ومديرية التموين والتجارة الداخلية، ومحافظة الوايلى الجديد: إدارة الخارجة التعليمية، ومحافظة سوهاج: الديوان العام والمجلس المحلى (مجلس مدينة أخميم، ومجلس مدينة طما، ومجلس مدينة ساقلتة، ومجلس مدينة المراغة، ومجلس مدينة البلينا، ومجلس مدينة سوهاج، وحى غرب سوهاج، ومجلس مدينة جهينة، ومجلس مدينة دار السلام، ومجلس مدينة جرجا، ومجلس مدينة المنشأة، وحى شرق سوهاج)، ومديرية التربية والتعليم (إدارة المنشأة التعليمية، وإدارة ساقلتة التعليمية)، ومديرية الشئون الصحية (الديوان العام، وإدارة جهينة الصحية، وإدارة ساقلتة الصحية، وإدارة دار السلام الصحية، وإدارة البلينا الصحية، وإدارة جرجا الصحية، وإدارة جهينة التعليمية، وإدارة طهطا الصحية، ومستشفى سوهاج العام)، ومديرية الإسكان والمرافق، ومديرية التموين والتجارة الداخلية، ومديرية الزراعة (الديوان العام، وإدارة جرجا الزراعية، وإدارة سوهاج الزراعية)، ومجلس مدينة المراغة، ومديرية التربية والتعليم (الديوان العام، وإدارة دار السلام التعليمية، وإدارة جهينة التعليمية)، ومديرية الشئون الصحية (الديوان العام، وإدارة طما الصحية)، وإدارة طما الزراعية، ومديرية الشباب والرياضة، ومديرية الطب البيطرى، ومحافظة أسوان: إدارة أسوان الصحية، مديرية الإسكان والمرافق، ومحافظة بور سعيد: الديوان العام والمجلس المحلى (حى الضواحي، وحى بور فؤاد، وحى الزهور، وحى المناخ)، ومحافظة الدقهلية: الديوان العام والمجلس المحلى (مجلس مدينة دكرنس، ومجلس مدينة فنية النصر، ومجلس مدينة شربين، ومجلس مدينة المنصورة، ومجلس مدينة تمى الأمديد)، ومحافظة الفيوم: الديوان العام والمجلس المحلى (مجلس مدينة سنورس، ومجلس مدينة أطسا)، ومديرية الشئون الصحية (مستشفى أطسا المركزى، ومستشفى الفيوم العام)، ومحافظة دمياط: الديوان العام والمجلس المحلى (الديوان العام، ومجلس مدينة الروضة، ومجلس مدينة فارسكور، ومجلس مدينة دمياط، ومجلس مدينة كفر سعد، ومجلس مدينة الزرقا، ومجلس مدينة ميت أبو غالب، ومجلس مدينة رأس البر، ومجلس مدينة غربة البرج)، ومديرية التربية والتعليم (إدارة الروضة التعليمية، وإدارة كفر سعد التعليمية، وإدارة الزرقا التعليمية)، وإدارة كفر سعد الصحية، ومديرية التموين والتجارة الداخلية، ومحافظة السويس: إدارة جنوب السويس التعليمية، ومديرية الشباب والرياضة، ومحافظة القليوبية: إدارة شبين القناطر التعليمية، ومديرية الضرائب العقارية، وإدارة غرب شبرا الخيمة التعليمية، وإدارة بنها التعليمية، ومحافظة المنيا: الديوان العام والمجلس المحلى (الديوان العام، ومجلس مدينة سمالوط)، ومديرية التربية والتعليم (الديوان العام، وإدارة دير مواس التعليمية، وإدارة ملوى التعليمية، وإدارة العودة التعليمية)، وإدارة دير مواس الصحية، وإدارة سمالوط الزراعية، ومديرية التربية والتعليم (إدارة بنى مزار التعليمية، وإدارة سمالوط التعليمية)، ومديرية الضرائب العقارية، ومحافظة المنوفية: إدارة بركة السبع الزراعية، الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين، والجهاز المركزى للمحاسبات، التقرير الدورى عن نتائج فحص أعمال شئون العاملين لوحدات الإدارة المحلية من ٢٠٠٦/٧/١ حتى ٢٠٠٧/٦/٣٠ - الجزء الثانى، صفحات متفرقة.

ج. المحسوبيات:

وإذا كانت المحسوبيات معتادة في أجهزة مثل الشرطة والدفاع وبعض الكليات الجامعية... إلخ، مثل الطب بشكل أساسي، وبعض الكليات الأخرى بشكل متناثر، فالأغرب أن تكون ذات اعتبار في الأجهزة الرقابية المسؤولة عن مراقبة أداء الأجهزة الإدارية للدولة. فعناصر الرقابة الإدارية لا تقلل المحسوبيات بينهم عن ٤٠-٥٠٪ على حد تعبير أحدهم^(١٠٨). ولا يخفف من وطأة هذه المشكلة أن من يتم اختيارهم فعلياً، ترضية لمحسوبيات معينة، هم من ذوى الكفاءة والاقتدار. فعلى الأقل، حجب ذوى المحسوبيات فرص تعيين غيرهم، وبنسبة ٥٠٪ على الأقل منهم، ممن ليست لهم محسوبيات، ولا يقلون عنهم كفاءة واقتداراً، إن لم يزيروهم. ولقد باتت كليات جامعية معينة مرتعاً للمحسوبيات، ومنها بعض كليات جامعة مصرية عريقة^(١٠٩). ومن آفات جهاز النيابة العامة في مصر، البناء القاعدي للقضاء المصري، وكذا جهاز الشرطة، أنه يُبنى، بالترتيب، على أساس من المحسوبيات غالباً، ثم من خلال الرشوة، وثالثاً على أساس الجدارة^(١١٠).

د. العزوة:

حيث يميل بعض أصحاب النفوذ لتعيين أقاربهم وجيرانهم في مؤسساتهم، أو لتقريبهم إليهم ليكونوا من ذوى الخطوة من حيث المكافآت والبدلات... إلخ، بدون فتح الباب على مصراعيه سجالاً للأكفاء. ومثل أن يكون أحدهم رئيس جمعية أهلية تأسست خصيصاً لإنشاء معهد تعليمي غير هادف للربح، ويقوم بتعيين جملة من الأقارب والمعارف بالوظائف الإدارية والفنية معاً. وكانت تلك الظاهرة سبباً أساسياً من أسباب تعثر شركات قطاع العام، حيث تم خلق ظاهرة البطالة المقنعة بقبول تعيين المئات، دون حاجة حقيقية، من أبناء الدوائر الانتخابية لأصحاب النفوذ، مثل دائرة السيدة زينب، وروض الفرج،... إلخ.

(١٠٨) وهذا علماً، بأن هيئة الرقابة الإدارية تفرض رقابة صارمة على أعضائها، تصل لمراقبة أجهزة الهاتف الشخصية لكل عناصرها. وقد حدث أن أقيمت عدد من هذه العناصر لأسباب يغلب عليها الفساد الإداري. مقابلة شخصية مع أحد رؤساء مجموعات الرقابة الإدارية بإحدى المحافظات أثر عدم ذكر اسمه، ٢٨/١٢/٢٠٠٨.

(١٠٩) معاشات حية مباشرة في جامعة القاهرة، وصلت لحد الإحرام والتهديد والتشهير، في كلية من كلياتها في فترة محددة. وباتت المحسوبة أمراً طبيعياً لاستثنائها في كلية أخرى، بخلاف حال الكلية المناظرة لها في جامعة قريية. مشاهدات حية، ومقابلة مع أ.د. عمرو فتح الله، أستاذ جامعي، ١٥/٧/٢٠١١.

(١١٠) لقد بات ذلك الأمر قاعدة، والاستثناء أن يتم تقديم الجدارة. ورغم ذلك، اعتمد الباحث في تقرير ذلك بناء على جملة من حالات المحسوبية الواقعية التي علم بها الباحث، وهي عديدة، وبناء على رؤية العديد من الباحثين في حقل العلوم السياسية.

هـ. غياب المتابعة وعدم موضوعية تقييم الأداء:

فقد تنتصر بعض التوجيهات لأصحاب الحقوق من المواطنين، ولكن تضيع حقوقهم بين عدم المتابعة والتجاهل. فقد يعطى الوزير توجيهاته، وهو ما يحدث كثيراً، ولكن تضيع تلك التوجيهات فى طى النسيان بسبب كثرة مشغوليات الوزير بين المؤسسات المختلفة التابعة له، وتحظى باهتمامه بأولويات متقدمة. وتتعلل عمليات إنجاز الأهداف بسبب عدم المتابعة وعدم موضوعية تقييم الأداء التى لا تميز بين مجد مجتهد، وخامل متكاسل. وتكثر ظواهر سلبية بسبب غياب المتابعة وعدم موضوعية تقييم الأداء، مثل: التوقيع عن الغير فى كشوف وأجهزة ضبط الحضور والانصراف؛ والتراخى فى أداء العمل؛ واصطناع المرض أو التمارض؛ وسرقة المال العام العيني، والذي يترجم بطبيعة الحال إلى قيم نقدية، مثل: الاتصالات الشخصية، والأدوات الكتابية، والأدوية والمنتجات الأخرى، وأكياس التعبئة وأجهزة التغليف والتجليد، والطباعة والتصوير،... إلخ، لدقة ما يتم الحصول عليه وانتشاره على طول أيام السنة وبين الزملاء؛ والإهمال وعدم مراعاة الدقة؛ وتعطيل العمل؛ وإساءة معاملة طالبي الخدمة والزملاء والمرؤوسين،... إلخ.

و. المجاملات خاصة فى اختيار القيادات:

فالغالب الأعم فى اختيار القيادات فى الدول النامية، أن يكون ذلك من بين أهل الثقة، أو الدفعة الواحدة، أو الشلة، أو ممن هم قريبين من قيادات التوجه السياسى الغالب بالدولة، وبغض النظر عن الخبرة الكافية لإنجاز المسئوليات وفق الاختصاصات المناطة بالقيادات الجديدة. وقد يكون ذلك ترضية عن منصب آخر، كان يحاول ويأمل الوصول ولم يُمْكِن منه. ومن ثم، تضيع الأيام بين محاولة التعرف على طبيعة العمل وأبعاده، وبين محاولة ترضية أصحاب المصالح وجماعات الضغط، وبين محاولة الاستفادة من مزايا المنصب. ويشيع ذلك فى مناصب الوزراء، ومناصب رؤساء الشركات والأعضاء المنتدبين وأعضاء الجمعيات العمومية بشركات قطاع العمال العام، وغير واضحة بشكل مباشر فى مناصب المحافظين المرشحين من قبل وزارتى الداخلية والدفاع.

ز. تعطيل القانون لمصلحة خاصة؛

ومن ذلك عمليات التلاعب فى الأحراز لإثبات براءة بعض الجناة فى قضايا المخدرات والتزوير وخلافها، وذلك للحصول على عطايا مالية وعينية متنوعة. ومن ذلك رفع مخالفات المرور مقابل الحصول على عطايا مالية أو عينية كهدايا، مثل: أطنان الأسمنت، وأمتار الرمل والزلط. وتتنوع تلك العطايا حسب صنعة المعطى. وعادة لا تقل العطايا عن سُبْع إلى ربع قيمة المخالفة. والأفدح، أن تنقل المخالفة المرورية من شخص لآخر، كما يدعى الكثير حدوث ذلك، من سائقى التاكسيات وأصحاب السيارات الملاكى. ومن ذلك، السماح بدخول الماكينات والأجهزة والمواد غير المسموح بها لغير الحاصلين على التراخيص الصناعية فى المناطق الصناعية، بعد العطايا المالية لحراس البوابات^(١١١).

ح. التراخى فى تطبيق القانون لمصلحة خاصة؛

وتشيع تلك الظاهرة فى قطاع إزالة المباني العشوائية على الأراضى الزراعية، حيث تستعجل محاضر الزراعة، ويكتفى بخدش الإنشاء خدشاً غير جسيم، بعد التفاهم بين أصحاب العقارات وبين بعض أمناء الشرطة، نيابةً عن بعض مأمورى أقسام ومراكز الشرطة. والأغرب، أن أصحاب العقارات والمقاولين يدفعون الرشاوى لاستعجال تلك الحادثة؛ لتسريع عملية البناء وتسليم الوحدات السكنية لحاجزيها^(١١٢).

هذا، وتبلغ قضايا الفساد على صعيد الجهاز الإدارى للدولة، الذى يضم نحو ٦,١ ملايين فرد، ٧٠ ألف قضية سنوياً، يحفظ منها ٤٠ ألف قضية، ويُحكم فى أقل من ألفين قضية، لشيوع الإهمال وانتشار الرشوة وغياب المحاسبة، وتضارب الاختصاصات^(١١٣).

(١١١) مقابلة شخصية مع أحد سائقى سيارات النقل العاملة بمحاجرة منطقة طرة الصناعية، ٩ يناير ٢٠٠٩.

(١١٢) مقابلة شخصية مع أحد أصحاب العقارات، خلف المحكمة الدستورية العليا بالمعادي!!!، ١٣ مارس ٢٠٠٩.

(١١٣) لجنة الشفافية والنزاهة - وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير السنوى الثالث: تعزيز جهود الشفافية والنزاهة، ٢٠١٠، ص ٢١.

ط. استغلال السلطة أو النفوذ:

ومن ذلك أن يجبر ضباط المباحث وأمناء الشرطة أصحاب سيارات الأجرة على الانتقال معهم للقبض على مجرمين، ومشتبه فيهم، بدعوى التخفي عن أعين المقصودين في زى مدنى وداخل سيارة مدنية، دون منحهم قيمة التنقل، أو القيمة العادلة لاستخدام السيارة في مهمة رسمية. ومن ذلك، تعطيل مصالح بعض العملاء، لأسباب غير علمية، باستخدام النفوذ الذى يمنحه القانون لهم إزاء عملائهم، مثل التعامل غير المقبول من بعض أساتذة الجامعة مع طلبة الماجستير والدكتوراه المسجلين درجاتهم العلمية معهم. ويدخل تحت ذات التصنيف استغلال بعض ضباط شرطة المرافق لنفوذهم، عند ضبط الشاغلين للطريق العام بكل ما هو غير مرخص به من إشغالات، بحق أو بدون وجه حق، بغرض الحصول على ما يشبه الإتاوات التى تفرض على أصحاب المضبوطات لاستعادة ما تم ضبطه قبل نقله لمخازن الإدارة المركزية لشرطة المرافق، أو لتقسيم حصيلة بيع بعض تلك المضبوطات الكرسى البلاستيك ١٠ جنيه، العربية الكارو ٢٠٠ جنيه، التوك توك ٣٠٠ جنيه،... الخ مع أمين المخزن بوساطة سكرتير مجلس محلى مثلاً^(١١٤). وكم هى حالات انتهاك حقوق المواطنين فى أقسام الشرطة والشوارع، رغم تجريم القانون لذلك الفعل، حيث يقرر كل موظف أو مستخدم عمومى وكل شخص مكلف بخدمة عمومية استعمل القسوة مع الناس اعتماداً على وظيفته بحيث أنه أدخل بشرفهم أو أحدث آلاماً بأبدانهم يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على مئتى جنيه^(١١٥)، كما يقرر كل من قبض على شخص أو حبسه أو حجزه بدون أمر الحكام المختصين، وفى غير الأحوال التى تصرح فيها القوانين واللوائح بالقبض على ذوى الشبهة، يُعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز مائتى جنيه^(١١٦).

وجرمَ المشرع المصرى تجاوز الموظفين العموميين حدود وظائفهم من حيث ممارسة الإكراه وسوء المعاملة لأفراد الناس^(١١٧). وقد طالبت الاتفاقيات الدولية

(١١٤) مقابلة شخصية مع أحد موظفى إدارة المشتريات والمخازن المسؤولين عن تفتيش وجرد مخازن مضبوطات شرطة المرافق بديوان عام محافظة القاهرة، ٢٨/١٢/٢٠٠٨.

(١١٥) المادة ١٢٩، قانون العقوبات.

(١١٦) المادة ٢٨٠، قانون العقوبات.

(١١٧) المواد ١٢٦-١٣٢، قانون العقوبات.

الدول باعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرّم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أى قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكا للقوانين^(١١٨).

٥. الاختلاس / الإثراء غير المشروع من الوظيفة؛

ويعنى ذلك التلاعب فى الفواتير والدفاتر للتربح والاستيلاء على المال العام، أو لتسهيل الاستيلاء على المال العام^(١١٩). وقد شهدت كلية الطب بجامعة القاهرة حالة سجن أحد الأساتذة من مديري المراكز البحثية لمدة خمسة عشر عام بتهمة الاستيلاء على مال عام. وقد ردت وكالة لوزارة الصحة بمحافظة أسيوط، مع ثمانية من المتواطئين معها فى تسهيل الاستيلاء على المال العام، نحو ٤٠٠ ألف جنيه لصندوق المديرية. وتترصد عناصر هيئة الرقابة الإدارية تلك الحالات، بالاستفادة من الملاحظات الواردة بتقارير المراجعة الصادرة عن الجهاز المركزى للمحاسبات بالأساس، أو بناء على شكاوى وتوجيهات خاصة من بعض المسؤولين، مثل المحافظين، أو بناء على إشارات خاصة لعناصرها المعاونة فى المؤسسات العامة^(١٢٠).

(١١٨) المادتان ١٨-، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١١٩) ومن ذلك: خالد أبو العز، تاييد أمر النائب العام بالتحفظ على أموال ٤ مسئولين بشركة الكيماويات بتهمة تسهيل الاستيلاء على المال العام المرتبط بالتزوير والتربح (١٤ مليون جنيه) والإضرار العمدي بالمال العام، الأهرام، ٢٠٠٥/٣/١، ص ١٣؛ خالد أبو العز، فى قضية الفساد بشركة الحديد والصلب: السجن المشدد ٢٤ سنة لرئيس مجلس إدارة الشركة و٣٠ عام لرجل الأعمال حاتم الهوارى، الأهرام، ٢٤ مايو ٢٠٠٦، ص ٢٨؛ محمد عياد، بأمر النائب العام: التحفظ على أموال رئيس شركة دمياط لتداول الحاويات لإهداره ٢٠ مليون دولار، الأهرام، ٢٦ مايو ٢٠٠٦، ص ١٢؛ عزيز صدقى، مبارك يرعى الفساد بالصمت أو بالمشاركة، الكرامة، الثلاثاء ١٨/٧/٢٠٠٦، ص ١؛ منى مذكور، استخسروا الدواء المجانى فى الغلابة ووضعوا ثمنه فى جيوبهم، جريدة الأسبوع، العدد ٤٣٨، ١٥/٨/٢٠٠٥، ص ١٥؛ نصر القفاص، الطفل المعجزة بمكتب وزير السياحة، الأهرام، ٢٠/٧/٢٠٠٦، ص ٨؛ حمدى حمادة، إهدار المال العام فى مؤسسة الأهرام: عمولات الكبار وصلت إلى أكثر من ٣ ملايين جنيه، وشراء ٥ ساعات بمليون و ٥١٠ ألف جنيه لمن؟...، الوفد، الخميس ٢٧/٧/٢٠٠٦، ص ٧؛ عبده مباشر، مال سايب الأهرام، ٢٠٠٦/٨/٢.

(١٢٠) مقابلة شخصية مع أحد رؤساء مجموعات الرقابة الإدارية بإحدى المحافظات أثر عدم ذكر اسمه، ٢٨/١٢/٢٠٠٨.

وجرم المشرع المصرى جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه^(١٢١). وقد طالبت الاتفاقيات الدولية الدول بالنظر فى اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية لتجريم تعمد موظف عمومى إثراء غير مشروع، أى زيادة موجوداته وممتلكاته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع، أو قيامه باختلاس أو تبديد أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أى أشياء أخرى ذات قيمة عهد^{١٢٢} إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر^(١٢٢).

٣. واقع الفساد الإدارى فى مصر من المنظور الدولى؛

لقد وقعت مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة ميريدا الصادرة بتاريخ ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣، بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، وصدقت عليها فى ٢٥ فبراير ٢٠٠٥^(١٢٣). وتتمثل أغراض هذه الاتفاقية فى: ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع؛ وترويج وتيسير ودعم التعاون الدولى والمساعدة التقنية فى مجال منع ومكافحة الفساد، بما فى ذلك فى مجال استرداد الموجودات؛ وتعزيز النزاهة والمساءلة والادارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية^(١٢٤).

وتقرر الاتفاقية أن تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانونى، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة اتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن ادارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة؛ وأن تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد؛ وأن تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دورى للصكوك القانونية والتدابير الادارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته؛ وأن تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات

(١٢١) المواد ١١٢-١١٨ مكرر، قانون العقوبات.

(١٢٢) المادتان ١٧ و ٢٠، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٢٣) وزارة الدولة للتنمية الإدارية - لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الأول، مرجع سبق ذكره، ص ٥؛ شادى الخورى، شه موفلو مكافحة الفساد الدرغ الواقى ضد الفساد المالى لله، فى: جمعية الشفافية الكويتية: منظمة الشفافية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص ١٠١؛ وزارة الدولة للتنمية الإدارية - لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثالث، ٢٠١٠، ص ٤٩.

(١٢٤) مادة ١، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد؛ وأن تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد بوسائل مثل: تنفيذ السياسات المشار سالفاً، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، عند الاقتضاء؛ وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها^(١٢٥).

وعلى الرغم من ذلك، لقد جاءت مصر، بشأن انطباعات مجتمع الأعمال حول الفساد في مصر، في المرتبة السابعة والسبعين بين ١٤٦ دولة، بينما كانت شيلي والإمارات والبحرين والأردن وتونس وماليزيا، في المراتب: ٢٠، ٢٩، ٣٤، و٣٧، و٣٩، وعلى التوالي^(١٢٦). وتحتل مصر، منذ عام ١٩٩٨، ترتيباً يتراوح حول ٦٦ من بين ٨٥ دولة على مقياس منظمة الشفافية لإدراك الفساد^(١٢٧). ويعني ذلك أن مصر تمثل دولة تسودها الفساد، وتغيب عنها النزاهة بشكل واسع^(١٢٨).

ويفسر تقرير منتدى دافوس عن التنافسية لسنوات مضت تأخر مصر على مؤشر التنافسية بانتشار الفساد (الإداري) بالإضافة إلى عوامل أخرى، حيث حصلت مصر على ٣,١ من ٧ درجات لقياس مكافحة الفساد، على مؤشر التنافسية. ويوضح مقياس الحكم الجيد للبنك الدولي أن قدرة مصر على السيطرة على الفساد (الإداري)، مقارنة بغيرها، تتراوح ما بين ٣٠٪ و ٤٨٪ فقط. أما مؤشر الحرية الاقتصادية فيذهب إلى أن قدرة مصر على التحرر من الفساد تصل إلى ٢٩٪ فقط.

(١٢٥) مادة ٥ و ٦، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٢٦) راجع: المجلس الوطني المصري للتنافسية، تقرير التنافسية المصرية ٢٠٠٤ (القاهرة: المجلس الوطني المصري للتنافسية، ٢٠٠٥) ص ٢٦؛ المجلس الوطني المصري للتنافسية، تقرير التنافسية المصرية ٢٠٠٤ (القاهرة: المجلس الوطني المصري للتنافسية، ٢٠٠٥) ص ٢٦.

(١٢٧) منظمة الشفافية الدولية، مقياس منظمة الشفافية لإدراك الفساد، تقارير متعددة.

(١٢٨) د. حسن عيسى، الجهود الدولية للشفافية، في: د. أحمد عبد الوونيس شتا؛ أيمن إبراهيم الدسوقي (محرران)، الحكم الرشيد والتنمية (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية بجامعة القاهرة، ٢٠٠٦) ص ٤٠٣، ٤١٥.

ووفقا لمؤشر منظمة الشفافية العالمية، يمنح مؤشر إدراك الفساد CPI^(١٢٩) تقييما مقداره ٣,٤ لمصر في عام ٢٠٠٥، لتأتي في المرتبة السبعين من بين

١٥٩ دولة، والمرتبة ٧٠ من بين ١٦٣ دولة في ٢٠٠٦، ثم بلغ ترتيب مصر عام ٢٠٠٨ رقم ١١٥ من بين ١٨٠ دولة، متأخرة عن عديد من الدول، مثل: شيلي ٢٣، والأوروغواي ٢٣، وإسرائيل ٣٣، وماليزيا ٤٧، وجنوب أفريقيا ٥٤، وكوبا ٦٥، وغانا ٦٧، وتكفي الإشارة هنا إلى أنه تفصل بين إسرائيل ومصر نحو ٨٥ دولة، ولا تسبقها من الدول العربية، سوى: قطر ٢٨!! ويتأخر ترتيب مصر، مقارنة بين الدول العربية، لتسبقها: قطر ٢٨، والإمارات ٣٥، وعمان ٤١، والبحرين ٤٣، والأردن ٤٧، وتونس ٦٢، والكويت ٦٥، والسعودية والمغرب ٨٠، والجزائر ٩٢، وجيبوتي ١٠٢، وتأتي مصر في ذات الترتيب، مع دول: موريتانيا، وزامبيا، ومالاوي، وجزر المالديف!!

ورغم انخفاض ترتيب مصر إلى ١١١ و ٩٨ على التوالي عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ من بين ١٨٠ و ١٧٨ دولة، إلا أن درجة مصر على مؤشر الشفافية انخفضت لتبلغ ٢,٨ و ٣,١ على التوالي من ١٠ (١٣٠).

بل ويلاحظ، استقرار المؤشر تقريبا أو انخفاضه، رغم تحسن مستوى مصادقية نتائجه، عند مستوى متدن خلال العشر سنوات الماضية. ففي عام ١٩٩٦

(١٢٩) يركز المؤشر على الفساد في القطاع العام، ولا يميز بين الفساد الإداري والفساد السياسي، ويعرفه بسوء استغلال الوظيفة العامة من أجل مصالح خاصة. وتطرح الاستقصاءات المستخدمة في إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة بسوء استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية. والخبرة المنعكسة من نتائج المؤشر تستند على إدراك رجال الأعمال ومحلي ممارسات الفساد في كل من الدول الصناعية والعالم النامي. وتستخدم استقصاءات المؤشر نوعين من العينات، من المقيمين بالدولة محل التقييم، ومن غير المقيمين. ومن الجدير ذكره أن وجهات نظر المقيمين بالدولة متطابقة تماما غالبا مع وجهات نظر الخبراء غير المقيمين بها. ويعتبر المؤشر أداة قياس قوية لإدراك الفساد. ولهذا فقد تم تجربة المؤشر واستخدم على نطاق واسع من قبل المفكرين والمحللين. أما درجة الثقة بالمؤشر فتختلف من بلد إلى آخر، فالدول كثيرة المصادر وقليلة اختلاف المصادر المختلفة في تقييمها لها -والتي تظهر من خلال مدى ثقة ضيق- تعتبر نتائجها وترتيبها ذات درجة ثقة ودقة عالية. منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٨، <http://www.transparency.org>, accessed at: 13-1-2009.

(١٣٠) درجات مؤشر الشفافية تتراوح بين صفر الذي يعنى الفساد الكامل، و ١٠ الذي يعنى الشفافية المطلقة وانعدام الفساد. وفعليا يتراوح مؤشر الفساد بين ٩,٣ في حالة دول الدنمارك والسويد ونيوزيلندا، و ١ في حالة الصومال. أى أن مصر بعيدة جدا عن حالة الدنمارك وقريبة جدا من حالة دولة فاشلة هي الصومال!! من ثم، فإن مصر أقرب لحالة الفساد المطلق وانعدام النزاهة منها لحالة الفساد النسبي، وأبعد عن حالتى النزاهة المطلقة والنسبية. وبما أن مصر لا تستحق هذا الموقع لتاريخها وحضارتها وإمكاناتها الحقيقية، فإن الأمر يستحق ثورة شاملة وجادة على الفساد، تفوق ثورة الشعب على الملك. راجع: مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٨ في عدد من دول العالم، في: منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٨، <http://www.transparency.org>, accessed at: 13-1-2009.

كان ٢,٨ درجة، وهو ذات المستوى المقدر لمصر عام ٢٠٠٩. وهو الأمر الذى يعنى تدهور حالة الفساد فى مصر خلال الخمس سنوات الماضية، لحكومة أحمد نظيف، رغم الجهود واللجان والخطابات السياسية المتتالية و...إلخ.

وتوضح نتائج مؤشر مدركات الفساد للعام ٢٠٠٨ أن الفساد وانعدام الشفافية اللذان ما يزالان يشكلان تحدياً أساسياً أمام تنمية منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا برمتها. ولقد اكتسبت مسألة مكافحة الفساد الإدارى بصفة عامة، فى القطاع العام بصفة خاصة، زخماً، باعتباره العقبة الرئيسة أمام التنمية، بدءاً من المغرب ومروراً بمصر، ولبنان، والأردن، والكويت، واليمن. ويمتد هذا الزخم لفلسطين على الرغم من عدم إدراجها فى مؤشر مدركات الفساد للعام ٢٠٠٨.

والأخطر هنا، أنه قد بحثت بعض الحكومات استخدام نتائج استقصاء مدركات الفساد لتحديد أى الدول أولى بالحصول على المعونات. ولكن، لا تشجع منظمة الشفافية الدولية استخدام المؤشر بهذه الطريقة، فالدول التى تم إدراجها بأنها مرتفعة الفساد لا يمكن إسقاطها من المعونات. بل هى على وجه الخصوص فى حاجة إلى المساعدة للخروج من دوامة الفساد والفقر. وإذا ما كان المانحون ينتوون المساعدة فى مشاريع تنموية فى بلدان مرتفعة الفساد، فعليهم التيقظ بوجه خاص إلى إشارات وجود الفساد واتخاذ إجراءات الإشراف المناسبة للحد من الفساد.

وأفاد التقرير السنوى ٢٠٠٩ لمنظمة الشفافية العالمية بأن قطر جاءت على رأس الدول العربية من حيث الشفافية (٢٢ عالمياً)، تليها الإمارات (٣٠)، والبحرين (٤٦)، والسعودية (٦٣). وفى المقابل، احتلت مصر والجزائر المرتبة (١٣١)، وهى واحدة من الرتب المتأخرة عالمياً من حيث الشفافية، وفى ذيل القائمة كل من اليمن والعراق والسودان والصومال. أما على الصعيد الدولى، فقد احتلت الدانمارك والسويد وسنغافورة وسويسرا المراتب الأولى من حيث الشفافية المالية والإدارية (١٣٢). كما أن وضع مصر مقارنة بالدول العربية على نفس المؤشر متأخر. إذ تحتل المرتبة ١١ من بين ١٩ دولة عربية شملها المؤشر فى عام ٢٠١٠.

(١٣١) منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٩، <http://www.transparency.org>، accessed at: 13-2-211.

(١٣٢) مايكل جونسون، ملازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص ٧٩-٩٨.

وتأتى مصر، مع دول أخرى من الشرق الأوسط مثل الأردن والجزائر وسوريا، وأخرى مثل الصين وأندونيسيا وتشاد ونيجيريا وتنزانيا وزيمبابوى، على قمة الدول التى تعاني من متلازمة فساد المسؤولين الحكوميين حيث المؤسسات ضعيفة جدا والعمليات السياسية غير ديمقراطية غالبا ويسود حكم الكليبتوكراسيا أو حكم اللصوص؛ بينما تنتشر متلازمة فساد أسواق النفوذ فى الدول القوية مثل النمسا وكندا وألمانيا وبريطانيا وأمريكا والنرويج وهولندا والسويد، وتنتشر متلازمة فساد كارتيلات النخبة فى دول مثل الأرجنتين وبلجيكا وشيلي وإيطاليا وكوريا الجنوبية وبولونيا وأسبانيا وزامبيا؛ وتنتشر متلازمة فساد حكم العائلات والأوليغارشيات فى دول مثل روسيا الاتحادية وألبانيا وكولومبيا وماليزيا والمكسيك والفلبين وفنزويلا والإكوادور^(١٣٣).

٤. الأسباب الدافعة للفساد الإدارى فى مصر:

تتنوع أسباب الفساد الإدارى، بين: أسباب قيمية ثقافية مجتمعية؛ ترتبط بغياب الوازع الداخلى المبني على أسس دينية أو عرفية أو وطنية تحض على الورع وتحرى الابتعاد عن موارد السبغات، أسباب قانونية؛ ترتبط بعدم وجود و/أو أعمال (دولة) القانون وإنفاذه على أرض الواقع و/أو عدم الحرفية فى ضبط القوانين وإحكام تشريعها بما يتناسب وواقع القضايا والمشكلات المرتبطة بها التى يتعامل معها،... الخ، وأسباب إدارية؛ ترتبط بالهياكل التنظيمية، وعدم أو ضعف المتابعة والرقابة الداخلية والخارجية والمراجعة المستقلة، وبيئة العمل،... الخ، واقتصادية؛ ترتبط بالتميز فى المرتبات والحوافز فى وقت تعجز فيه معظم المرتبات عن التعامل مع أسعار السلع والخدمات فى السوق، والدعم، وعدم عدالة الأوعية الضريبية،... الخ، وسياسية؛ ترتبط بالانتخابات وضمن الولاء للقيادات السياسية، وعدم ضبط دور الدولة، وضعف دور المجتمع المدنى، بالأساس. وقد تجتمع فى بعض وقائع الفساد جملة من تصنيفات أسباب الفساد الأربعة.

وقد أرجع المستقوصون فى الحالة المصرية، أسباب الفساد الإدارى، إلى: ضعف الأجور ٢٠,٢٪، وارتفاع الأسعار وتكاليف المعيشة ١٣,٢٪، والبطالة ٧٪، وغياب الضمير والوازع الدينى ١٦,١٪، وغياب الضبط الحكومى وضعف المؤسسات ٢٠٪ (١٣٣).

وفى هذا الإطار، يمكن رصد الأسباب الرئيسة التالية لظاهرة الفساد الإدارى:

أ. عدم كفاية وإحكام وتفعيل الضوابط القانونية؛

ومن ذلك عدم التمكن من محاكمة تجار المخدرات والمتاجرين بقوت الشعب والمتلاعبين بائتمانات المواطنين فى البنوك مجرد خطأ فى إجراءات الضبط مثلاً^(١٣٤)، أو لضعف الضوابط القانونية الموجودة فعلياً بالقانون. والأغرب أن يُكتفى إزاء عمليات الاستيلاء على المال العام أحياناً، كمكافآت أو أموال البنوك مثلاً، بمجرد رد ما تم سرقته أو الاستيلاء عليه بدون وجه حق، ويتم إقفال ملفات القضايا بالتصالح، مما يعطى الفرصة لتكرار مظاهر الفساد باحتياطات مشددة من ذات الأشخاص أو غيرهم. وعدم قيام مجالس الآباء بالمدارس بالدور المنوط بها من تطوير لعملية التعليمية، يرجع فى جزء من أسبابه لعدم كفاية وإحكام وتفعيل الضوابط القانونية. وإن عدم تمثيل مجالس الآباء لأطراف محورية، مثل الطلبة والمؤسسات المحلية المعنية، من المشكلات الرئيسية التى تضعف من دورها المهم. ويؤدى عدم تفعيل القانون إلى تغييب مؤسسات عولّ المشرع عليها كثيراً لتحقيق التنمية فى مجالات عملها، ومن ذلك تغييب المجلس الأعلى للإدارة المحلية ولجان التخطيط الإقليمى رغم نص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ عليهما للمساهمة فى تحقيق التنمية المحلية، بكل أبعادها، ومنها مكافحة مظاهر وأسباب الفساد الإدارى المستفحل فى المحليات. ويدخل فى هذا السياق، حسم الرشاوى من الأوعية الضريبية للشركات

(١٣٤) ومن الأخطاء الفادحة، التى تؤدى إلى استفحال وتزايد وقائع إساءة استعمال السلطة العامة، الاعتداد بالخطأ فى الإجراءات كمسوغ لبطلان الحكم رغم التأكد من الجرم، أو تسديد قيمة المخالفات كأساس لحفظ التحقيق. وقد أدى ذلك إلى براءة العديد من المجرمين، من موظفى الدولة، رغم اعترافهم بجرمهم والتأكد منه. ومن ثم، فإن الأمر يحتاج إلى مراجعة، ذلك المسوغ الخطير. راجع حول ذلك، مثلاً: حسام الجداوى، خطأ إجراءات الضبط وراء صدور حكم ببراءة القاضى المتهم بالرشوة، الأهرام، ٢٠٠٦/١/٣٠، ص ٢٨؛ محمد عياد، حفظ التحقيقات فى قضية الاستيلاء على أموال هيئة النقل العام، الأهرام، ٢٠٠٦/٧/٣١، ص ٣٢؛ على محمد على، نه لا متناهم عن الحضور للشهادة، المحكمة تامر بالقبض على رئيس مباحث المرج ومعاونيه/ لشبهة خطأ فى إجراءات القبض على تجار آثار، الأهرام، ٢٠٠٦/٨/١٠، ص ٢٣؛ فهى هويدى، فصل فى النهب المقتن، الأهرام، ٢٠٠٦/٩/١٩.

دولية النشاط، بحكم القانون. كما يدخل تحت هذا التصنيف عدم وجود نص قانوني يعاقب الموظف الذى يتسبب، فى عدم حصول بعض المواطنين، أو تأخير حصولهم، على بعض الخدمات التى يستحقونها، ما فى الحالات المماثلة المثبتة بالوثائق، بسبب عدم تحرى حقيقة الأمر، تكاسلا أو جهلا أو خوفا من تحمل المسؤولية.

ب. خلل هيكل الأجور والمرتبات:

ينخفض، بصفة عامة، متوسط دخل المواطن المصرى السنوى من الدخل القومى الإجمالى، ليلبغ ٥,٢٦٩ دولار، مقارنة ب٧,٦٥٨ دولار للمواطن الجزائرى، و٢٥,٨٤٩ للمواطن الإسرائيلى، و٦,٢٠٦ للمواطن الناميبى، و٧,٤٧٦ للمواطن الصينى^(١٣٥). وحيثما تختل موازين النسبة والتناسب العادلة فى توزيع الأجور والمرتبات بين العاملين، فى القطاع الحكومى، حيثما تنتعش فرص تولد ونمو الفساد الإدارى^(١٣٦). فمن الطبيعى جداً، نظرا للطبيعة الشخصية المجبول عليها البشر، أن يستنكر الموظف أن يحصل مديره على مئات الآلاف، بدون سبب مفهوم، فى الوقت الذى لا يكاد يكفيه مرتبه لارتياح وسيلة مواصلات يومية آدمية للتنقل بين موطنى منزله وعمله. فلماذا يحصل مثلاً، وفى المتوسط، ورئيس قطاع الأخبار على ٦٠ ألف جنيه شهرياً^(١٣٧)، وكذا مدير مديرية التربية والتعليم، ولماذا يحصل مدير مديرية الصحة على ٤٠ ألف جنيه شهرياً^(١٣٨)، ولماذا يحصل أمين عام إحدى

UNDP, Human Development Report 2011 , op. cit.,p. 132. (١٣٥)

(١٣٦) لقد حذر القرآن الكريم والسنة النبوية والفكر الإسلامى من عدم الرشادة فى السياسة الأجرية، من حيث المقدار أو من حيث التوقيت الصحيح، وأصر على المحاسبة والمتابعة والشفافية والتطبيق الصارم لمبدأ الخواب والعقاب بما يعد سبقاً على مصطلح الحكمانية والحكم الجيد. وكذلك تناول الإسلام مسألة الحجم الأمثل للعاملين فى الجهاز الحكومى سابقاً فى ذلك مصطلح الـ Downsizing. وقد حذر الإسلام من الزيادة غير المبررة فى العاملين. وراجع فى تأصيل ذلك الفكر المتقدم: د. شوقى أحمد دنيا، شه الدولة والاقتصاد فى الفكر الإسلامى، ورقة بحثية فى إطار المؤتمر العلمى السنوى الحادى والعشرين للاقتصاديين المصريين دور الدولة فى مصر فى ضوء التطورات الاقتصادية المعاصرة، القاهرة، ٢١-٢٣ أكتوبر ١٩٩٩، ص ٣٠، و٣٢؛ د. شوقى أحمد دنيا، القرآن والتخطيط الاقتصادى، مصر المعاصرة، عدد ٥١/٤ ٤٥٢ (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، يوليو / أكتوبر ١٩٩٨) ص ١٢٣، ص ١٧٠.

(١٣٧) وقت إقالة محمد الوكيل- رئيس قطاع الأخبار الأسبق بالتليفزيون المصرى، من وظيفته بعد ثبوت تهمة تلقى رشاوى.

(١٣٨) صرح بذلك السيد موسى حسين، وسكرتير عام محافظة ٦ أكتوبر، وقد كان سكرتير عام مساعد محافظة الجيزة. مقابلة شخصية فى رمضان ١٤٢٩ هجرية، سبتمبر ٢٠٠٨.

الأكاديميات التعليمية على نحو ٣٤ ألف جنيه شهريا، ومرتبته الأساسى نحو ٧٣٥ جنيه، مقارنة بأمين عام بنك الاستثمار القومى الذى لا يتجاوز مرتبه فى المتوسط أحد عشر ألف جنيه شهريا، ورئيسها على نحو ٣٠ ألف جنيه شهريا^(١٣٩)، رغم أن مرتبه الأساسى نحو ٧٣٥ جنيه، مقارنة بصغار العاملين وحديثى التوظيف؛ بل كيف يحصل نائب رئيس هذه الأكاديمية لشئون التدريب على أجر متغير يفوق الأجر المتغير لرئيسها، وليصل متوسط راتبه شهريا نحو ٣٧ ألف جنيه شهريا، علما بأن أجره الأساسى نحو ٥٦٠ جنيه، وعلما بأن زميله -نائب أيضا- لا يتجاوز متوسط راتبه ستة آلاف جنيه، رغم أن يحصل على نفس الأجر الأساسى تقريبا. أليس من الأجدر أن يحدث تدرج طبيعى فى المرتبات لكل الموظفين وفقا للترقى فى الدرجات الوظيفية بحيث لا تكون هناك فجوات عظيمة بين الوزراء، ومن شاكلهم، وبقية الستة ملايين موظف^(١٤٠) فى المؤسسات والمصالح الحكومية؟ ثم، لماذا يحدث التباين فى المعاملة الوظيفية بين موظف، على الدرجة الأولى مثلا، فى جهة حكومية وموظف آخر فى جهة حكومية ثانية أو ثالثة، أو بين موظف فى ديوان عام الوزارة وآخر فى ديوان عام المحافظة أو فى الوحدات المحلية الأخرى، تحت غطاء المكاتب الموازية والمكاتب الفنية والكودار الخاصة، أليس من الجدر أن تتساوى المعاملة كى لا تنبت بذور الحقد والاعترا ب الوظيفى، فإنخفاض وتلاشى الإنتاجية، ومن ثم التماهى فى المصالح الخاصة والفساد الإدارى؟ فما معنى أن يتلقى موظف الدرجة الأولى فى ذات الأكاديمية نحو خمسة آلاف جنيه مرتبا شهريا، ولا يتجاوز مرتب زميله الألف جنيه فى المحليات مثلا، ولا يتجاوز مرتب المدرس الجامعى، بذات الأكاديمية، والمعادل لدرجته، إلا الألف بالكاد؟ بل إن مرتب أقدم موظفى الدرجة الثانية يحصل على نحو ثلاثة آلاف وسبعمائة جنيه، أى نحو ضعف مرتب المدرس الجامعى، المعادلة لدرجته الوظيفية للدرجة الأولى.

(١٣٩) صرح بذلك مراقب الجهاز المركزى للمحاسبات المسئول عن مراقبة الصرف بالأكاديمية، من الناحية القانونية، تطبيقا للبند الأول من المادة الثانية من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن قانون الجهاز المركزى للمحاسبات المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨، بعد طلبه بيانا -مكتوبا بخط اليد باستخدام القلم الجاف الأزرق اللون- بمتوسط الأجور التى يتلقاها قدامى موظفى الأكاديمية وحديثى التعيين على الدرجات الوظيفية المختلفة، الإدارية منها والفنية. مقابلة شخصية يوم الجمعة الموافق ٩ يناير ٢٠٠٩، والإثنين ١٢/١/٢٠٠٨.

(١٤٠) تصريح للأستاذ الدكتور أحمد درويش - وزير الدولة للتنمية الإدارية، فى: محمد حبيب، د. أحمد درويش: الرشاوى تعرقل جذب الاستثمارات، المصور، ٣/١٠/٢٠٠٨، ص ١٩.

ذلك بخلاف مرتبات ، مكافآت ، مستشارى مجلس الدولة المنتخبين ، ومن شاكلهم ، لأكثر من لجنة ومؤسسة ، والتي لا تقل عن ألف وخمسمائة جنيه فى كل جلسة من جلسات لجان الاثنين ، والمتكرة لأربع مرات شهريا ، والخاصة بفض المظاريف وتقييم العروض أو التثمين ، والتي لا تأخذ من وقتهم فى أقصى التقديرات أكثر من ٤٥ دقيقة ، فى حالة شركة مثل الشركة القابضة للتأمين . ويحصل مستشارين منتخبين من مجلس الدولة ، فى غير وقت عملهما الرسمى ، لإحدى الأكاديميات ، على سبعة آلاف جنيه شهريا ، كمكافآت لكل منهما نظير حضور اجتماع المستشارين الشهرى^(١٤١) . حقاً ، إنها ظاهرة عامة ، وهى ظاهرة قاسية فى ذات الوقت ، وسبب رئيسى من أسباب انتشار الفساد فى مجتمعات الدول النامية . وهى ظاهرة قاصرة على المجتمعات النامية دون المتقدمة . وهذه الظاهرة ، وإن كانت لا تبرر الفساد الإدارى بطبيعة الحال ، وراء عمليات التواطؤ واستغلال السلطة وتسهيل الاستيلاء على مال عام أو التسبب فى هدر فرص الحصول عليه .

ج. ضعف الإمكانيات المادية ، وضعف التدريب :

يؤدى خلل التنمية إلى سوء توزيع مخصصات الموازنة العامة على المستوى القطاعى ، بحيث يحظى قطاع على جل التمويل المتاح ، وتتسول باقى القطاعات المنح والمعونات ، أو يتم اللجوء للقروض لحفظ وجه المواطنين إزاء تلك القطاعات . ومن القطاعات التى باتت متهاكة قطاع المصالح الحكومية ، سواء من حيث ضعف الرواتب ، وتدنى الإمكانيات المتاحة وظروف بيئة العمل المناسبة لأداء العمل ، أو على مستوى مخصصات التدريب لضمان القيام بالواجبات الوظيفية على أكمل وجه ممكن . ومن ثم ، باتت المنظمات الحكومية نموذجا يفتقد لتطبيقات مبادئ الحوكمة وقواعدها ، لأنها باتت منظمات غير احترافية^(١٤٢) . وتكفى الإشارة هنا إلى أن جملة تكاليف البرامج التدريبية الموجهة لنحو خمسة ملايين موظف ، لم تتجاوز فى جملتها ٣٢٩١٧١٨٦ جنيه ، وتمثلت فى ٢٩٢٧٨١٣٣ ، و ١٠٢٩٨٣ ، و ٢٦١٢٠٧٠ جنيه بالنسبة للعاملين فى : الجهاز الإدارى ، والإدارة المحلية ، والهيئات الخدمية على التوالى^(١٤٣) ، وبمتوسط عام ٦٥ ، ٨٣ جنيه فقط .

(١٤١) صرح بذلك مراقب الجهاز المركزى للحسابات المسئول عن مراقبة الصرف بتلك الأكاديمية . مقابلة شخصية ، سبتمبر ٢٠٠٩ .

(١٤٢) راجع : د . السيد عبد المطلب غانم ، منظمات الخدمات العامة فى إطار مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع ، فى : د . سلوى شعراوى جمعة (محرر) ، إدارة شئون الدولة والمجتمع (القاهرة : مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة ، ٢٠٠١) .

(١٤٣) وزارة المالية ، الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة ٢٠٠٥/٢٠٠٦ ، ص ٤١

د. عدم ضبط دور الدولة وضعف دور المجتمع المدني والأجهزة الرقابية؛

يتم الربط بين إساءة استعمال السلطة العامة في قطاع الأعمال العام، وبين تنامي وتوسع الدور الاقتصادي والسياسي للدولة على نحو غير منضبط، وتجاهل إمكانات الشركاء المجتمعيين في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة^(١٤٤).

ويلاحظ، انتشار الفساد وإساءة استعمال السلطة العامة في الدول النامية، ومنها حالة مصر^(١٤٥)، رغم استناد الإدارة العامة فيها إلى النظم البيروقراطية العقلانية المعاصرة، ووجود تقسيم واضح -لا لبس فيه- بين الحياة والشئون العامة والخاصة، وتأييد القيم المجتمعية الأساسية -مثل القيم الإسلامية^(١٤٦) والمسيحية في مصر- للإجراءات البيروقراطية التي تؤكد على المعاملة المتساوية المبنية على التطبيق غير المتحيز للقانون. ورغم كل ذلك، يُساء استخدام السلطة العامة، وتنتهك الإجراءات البيروقراطية، والقيم التنظيمية، والقوانين وما شاكلها،

(١٤٤) د. بروس هيلمان؛ د. لورين ندمبارو، الفساد، والسياسات والقيم المجتمعية في تنزانيا: تقييم الإدارة في جهودها لمواجهة الفساد، ترجمة: جوزيف رامز أمين، مختارات المجلة الإفريقية للعلوم السياسية (القاهرة: برنامج الدراسات المصرية الإفريقية بجامعة القاهرة: الجمعية الإفريقية للعلوم السياسية، ٢٠٠٣) ص ٧، ص ١٢-١٣.

(١٤٥) ويظهر ذلك جلياً في حالة القاضي الذي يفترض أن يحترم القانون والنظام، فإذا به يخترقه، وعنوداً أحياناً. ومثل أساتذة الإدارة العامة الذين يُعيّنون ويُعيّنون بالمخالفة لقواعد الجدارة، ومثل أساتذة السياسات في مؤسسات صنع السياسات الذين يفترض فيهم أن يكونوا قضاة النزاهة في البلاد. وإذا كان للفساد جدوى، فجدواه الحفاظ على النظام مستقراً، حيث أن الجميع أو الغالبية مستفيدون، بشكل أوبأخر، من فساد. وإذا احتج القلة بوجود إنجازات، في الإنجازات التي تصاحب سوء الإدارة والتخبط في السياسات، وتمثل، عموماً، الحد الأدنى الذي يكاد يحفظ ماء وجه النظام من أن يتبخّر. وبالنسبة لتلك الإنجازات بايادي النظام، وإنما هي، غالباً، بأيدي الأصدقاء والمتفعين. راجع مثلاً: مجموعة البنك الدولي بالقاهرة، نه البنك الدولي يدعم إنتاج الطاقة المستدام، ويقدم الدعم لتخفيض التلوث الصناعي في مصر، والمشروعات الأخرى الحالية، التواصل، مارس ٢٠٠٦، ص ٣-٥، ص ٨.

(١٤٦) لقد حذر القرآن الكريم والسنة النبوية من الرشوة ومن الغلول، وشددت السنة على الابتعاد عن الفساد في تشغيل وتعيين الأفراد في الجهاز الحكومي والانقياد في ذلك للأغراض الخاصة، من مودة أوكراهية، وعدم تحكيم الأمور الموضوعية، من المقدرة والأمانة. وحذر الفكر الإسلامي من عدم الرشادة في السياسة الأجرية، من حيث المقدار أو من حيث التوقيت الصحيح، وأصر على المحاسبة والمتابعة والشفافية والتطبيق الصارم لمبدأ الثواب والعقاب بما يعد سبباً على مصطلح الحكمانية والحكم الجيد. وكذلك تناول الإسلام مسألة الحجم الأمثل للعاملين في الجهاز الحكومي سابقاً في ذلك مصطلح الـ Downsizing. وقد حذر الإسلام من الزيادة غير المبررة في العاملين. راجع حول ما سبق من رؤية إسلامية، مثلاً: كتاب الخراج لأبو يوسف، وكتاب نصيحة الملوك والأحكام السلطانية للماوردي، وكتاب السياسة الشرعية لابن تيمية، وكتاب إغاثة الأمة بكشف الغمة للمقريزي، وكتاب التيسير والاعتبار لمحمد الأسدي. وراجع في تأصيل لذلك الفكر المتقدم: د. شوقي أحمد دنيا، الدولة والاقتصاد في الفكر الإسلامي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠، و٣٢؛ د. شوقي أحمد دنيا، القرآن والتظهير الاقتصادي، مرجع سبق ذكره، ص ١٧٠، و١٧٣.

والتوقعات الاجتماعية^(١٤٧). وغالباً ما تستخدم القواعد القانونية ذاتها لتسهيل عمليات إساءة استخدام السلطة، خدمة لمصالح شخصية لا عامة^(١٤٨).

ويرتبط بما سبق، انتفاء معايير الشفافية فى إدارة السلطة العامة مقارنة بالدول المتقدمة، مثل: فنلندا، والسويد، والدانمارك، وأيسلندا، والنرويج، وهولندا. وفى ذلك السياق، ربما يمكن التمييز بين وضعية الدول النامية من جانب، ووضعية الدول الديمقراطية والمتقدمة من جانب آخر، من خلال مراجعة الشكل التالى رقم (١).

الشكل رقم (١)

المستويات الأخلاقية +	مصنوفة تطبيقات الفساد بين إعلاء المصالح العامة والشخصية		المستويات الثقافية الخاصة -
	أ	ب	
	سيادة واحترام القانون	الفساد يتزايد فى قمة التنظيمات الإدارية العامة	
	ج	د	
	إساءة استخدام السلطة العامة على مستوى كبار المسؤولين	الفساد للركب على المستوى القاعدى	
	+	-	
	شبكة المصالح الخاصة		

المصدر (بتصرف كبير من قبل الباحث): توكومبى لوموميا كاسونجو، إعادة صياغة مفهوم الدولة بوصفها المحرك الأساسى للتنمية فى أفريقيا فى ظل العولمة، ترجمة: نهاد جوهر، مختارات المجلة الأفريقية للعلوم السياسية (القاهرة: برنامج الدراسات المصرية الأفريقية بجامعة القاهرة: الجمعية الأفريقية للعلوم السياسية، ٢٠٠٣) ص ١١٨.

(١٤٧) ومن ذلك: فاروق عبد المجيد؛ حسام زايد، استمرار وقف رئيس الشركة القابضة للقاحات، الأهرام، ٧ مايو ٢٠٠٦، ص ٢٦، وعن ذلك: محمد السعدنى، أكذوبة العلاج المجانى، الأهرام ١٦ مايو ٢٠٠٦، ص ٧.

(١٤٨) راجع: البنك الدولى، تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٢: بناء المؤسسات من أجل الأسواق (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ٢٠٠٢) ص ٩٩.

ويوضح الشكل السابق بطبيعة الحال، أن المدخل الأهم لتحجيم الفساد الإدارى هو تطبيق المبادئ الفيدرالية للإدارة العامة (البيروقراطية) بدون تعقيد، وبالإستفادة من النتائج التى انتهت إليها، وأكدت عليها مدارس الفكر الإدارى المتتابعة اللاحقة، الإنسانية- السلوكية، والنظمية، والموقفية، مع التأكيد والدعوى بصفة أساسية على أخلاق حماية المصالح العامة وإعلائها فى مواجهة المستويات النفعية والمصالح الخاصة (الشخصية، والعائلية... الخ) فى المستويات الإدارية العليا، والوسطى، والدنيا.

ومن ثم، يعزو عديد من المحللين انتشار الفساد الإدارى فى الدول العربية وضعف تفعيل النزاهة بالمنطقة فى مكافحة الفساد إلى غياب الإرادة السياسية لدى السلطة الحاكمة والطبقة السياسية، مع ضعف أجهزة الرقابة على السلطة التنفيذية، وقوة السلطة الأمنية داخل الأنظمة العربية، وضعف تأثير المجتمع المدنى وسلطة الإعلام^(١٤٩). وقد لعبت السياسة دورها فى تكبيل الأجهزة الرقابية ومنظمات المجتمع المدنى وتقييد حركتها فى رصد ومتابعة وفصح وضبط قضايا الفساد لعقود عديدة، لأسباب مصلحة متبادلة مفضوحة.

وانطلاقاً مما سبق، تؤكد عديد من جهات النظر أن تحكم الدولة فى الاقتصاد والسياسة معاً، واحتكارها لهما بلا تعددية سياسية أو تحرر اقتصادى حقيقين، لم يؤد إلى زيادة الإنتاج أو تحقيق الكفاية أو إطلاق ملكات الإبداع لدى المواطنين فى صالح التنمية^(١٥٠).

ولقد شهد العقد الأخير من القرن العشرين محاولات مترددة داخل الدول النامية لإعادة صياغة دور الدولة، ولكن يبدو أن ميراث الفساد وإساءة استعمال السلطة ما يزال يثقل كاهلها ويحول دون أن تتحرك جدياً نحو تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. وما يزال مفهوم التنمية ملتسباً وغير واضح فى ذهن صنّاع القرار. فالتنمية ليست هى النمو الاقتصادى، كما أنها ليست مجرد المشروعات الاقتصادية والتقنية أيضاً. بل (التنمية) هى عملية يقوم المواطنون (البشر) من خلالها بإعادة خلق أنفسهم وظروفهم الحياتية، وذلك لتحقيق مستويات أعلى من الحضارة، بناءً على اختياراتهم وقيمهم التى ارتضوها لأنفسهم ومارسوها، وفى إطار ما يمكن أن نطلق عليه المواطنة الواعية.

(١٤٩) رؤية عزمى الشعبى - ممثل منظمة الشفافية العالمية، فى: مؤتمر نه نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد فى القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الاثنين ٢٠١٠/٧/٥ م.

(١٥٠) راجع: د. سعيد النجار، تجديد النظام الاقتصادى والسياسى فى مصر (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٧)؛ البنك الدولى، بناء المؤسسات من أجل الأسواق، مرجع سبق ذكره، ص ص ١١، و ١٢.

وعليه، فإن التنمية لابد وأن تكون شاملة ومستدامة، وينبغي أن يقوم بها الأفراد (المواطنون) خدمة لأنفسهم وامتلاءاتهم. وإن كان البشر هم الغاية من التنمية، فلا بد أن يكونوا هم أيضاً الوسيلة لتحقيقها^(١٥١).

ولقد حاولت المشروعات القومية التي تمت صياغتها في فترة ما بعد الاستقلال من خلال خصخصة نطاق الدولة، صياغة بعض البرامج التنموية. واستخدمت لذلك الغرض آليات اشتراكية، مثل: تعبئة الموارد الوطنية، وتأمين الممتلكات الخاصة، وإعادة توزيع الثروة، والتعبئة السياسية في اتجاه محدد يحافظ على استقلال الدولة ويكافح الاستعمار وأعوانه داخل البلاد، والخطط الخمسية المركزية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والانتاج والتوزيع من خلال شركات وهيئات الدولة الاقتصادية^(١٥٢).

ولكن، سقطت تلك المشروعات التنموية الطموحة في فخ الجمود وعدم التطوير الإداري والاستمرار في الاكتفاء بسياسة الإحلال محل الواردات. وتزامن مع ذلك أن جيشت الدولة موارد البلاد لخدمة عجلة الحرب والنزاعات التي اضطرت لها، لا لخدمة حركة التنمية الشاملة والمستدامة. وسقطت الدولة في فخ الانحياز لفكر اقتصادي بعينه، كان دافعه سياسياً بالأنساس، دون الالتزام بضوابط تحقق خصوصية واستقلالية وتطور الدولة ومؤشرات التنمية. وكانت سياسة عدم الانحياز التي التزمتها الدول النامية على المستوى العسكري، وأثناء الحرب الباردة، تمثل فرصة ذهبية لنقل وتطوير التكنولوجيات، ومن ثم تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، ولكن لم يحدث ذلك إلا في حالات نادرة، مثل: اليابان، والصين، وكوريا الجنوبية.

(١٥١) راجع : Claude Ake, Democracy and Development in Africa (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1996) P.125 : توكومبي لوموميا كاسونجو، إعادة صياغة مفهوم الدولة بوصفها المحرك الأساسي للتنمية في أفريقيا في ظل العولمة ترجمة: نهاد جوهر، مختارات المجلة الأفريقية للعلوم السياسية (القاهرة: برنامج الدراسات المصرية الأفريقية بجامعة القاهرة: الجمعية الأفريقية للعلوم السياسية، ٢٠٠٣) ص ١٨، ص ١٢٣.

(١٥٢) راجع: توكومبي، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٠.

ومن الواضح أنَّ حكومة الثورة فى مصر قد نجحت فى استثمار تلك الفرصة، كما يبدو من مراجعة الطفرة الصناعية التى أمنت البلاد شرَّ الاحتياج للخارج وقت الأزمات والحروب التى خاضتها مصر خلال عقود الخمسينيات والستينيات والسبعينيات من القرن العشرين.

لكن، لم يكتب لتلك التجربة الرائدة بين دول العالم الثالث أن تستمر، على الرغم من أنها كانت الأشهر والأكثر نجاحاً والأسبق، مقارنة بنجاحات تجارب التنمية الآسيوية اللاحقة عليها^(١٥٣).

وفى ظل ذلك الارتباك السياسى والاقتصادى استنفحت عمليات الفساد وإساءة استخدام السلطة العامة، وموارد الدولة. وتردت وضعية شركات قطاع الأعمال العام لتثقل كاهل الدولة، على عكس دورها الرائد الذى نهضت به وبجدارة فى بداية عهدها لقيادة عملية التنمية.

ولم تفلح سياسة الانفتاح الاقتصادى التى انتهجها السادات فى جذب استثمارات القطاع الخاص المحلى أو الأجنبى، رغم توقيع اتفاقية السلام، نتيجة الفساد وعدم ضبط تطبيقاتها. ومن ثم، استمر العبء الأساسى واقعاً على كاهل الدولة. ويبدو أنَّ الحكومات المتتالية لم يكن تدرك حقيقة ذلك؛ لتتجاوز ما تم الوقوع فيه من أخطاء فى خطط التنمية وآليات تنفيذها. واستمر معدل الادخار المحلى ضعيفاً، واكتفت الدولة بالتمويل بالدين المحلى^(١٥٤) وبالمعونات والمنح والقروض

(١٥٣) يبدو أنَّ الدولة المصرية قد أجبرت على انتهاز شكل محدد للتنمية الاقتصادية لم تخطط له وما زالت تعاني منه حتى الآن. وبدلاً من البدء فى انتهاز خطط تنمية واقعية وطموحة، يُكتفى بمراجعة تقارير الأداء مرات عديدة لتصدر بشكل أكثر جملاً، ولوبعد عام أو أكثر من موعدها الطبيعى. أوتعالج المفاهيم الاقتصادية، مثل: معدلات البطالة، وحد الفقر، وحجم الاستثمار الأجنبى، بشكل يتوافق مع رغبات المسؤولين لتبدو صورتهم أكثر إنجازاً وأعلى أداءً، ولو اختلف ذلك مع الواقع الفعلى الذى يعانيه المواطن المصرى. ومن ذلك على سبيل المثال تصريح وزير التخطيط (د. عثمان محمد عثمان) بأنَّ خط الفقر يبدأ عند جنيه ونصف وليس واحد دولار فى اليوم، وكان من يملك جنيه ونصف يومياً يصبح مواطناً عادياً، يستطيع أن يُلبى احتياجاته الأساسية، ومنها: اللبس، والمأكل، والمشرب، والمسكن والكهرباء، ومراجعة الأطباء عند مرضه، ومرض ذويه، وشراء الأدوية اللازمة للعلاج!!!

(١٥٤) حول الاعتماد على أموال التأمينات والدين الداخلى لمواجهة عجز الموازنة العامة. راجع: د. السيد عبد العزيز دحية (الباحث الرئيسى)، إدارة الدين العام المحلى وتمويل الاستثمارات العامة فى مصر، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم ١٥٨ (القاهرة: معهد التخطيط القومى، يوليو ٢٠٠٢) ص ٥، ٢٥؛ خالد سعد حلى، الدين العام: الأثر على السوقين النقدية والمالية، كتاب الأهرام الاقتصادى، رقم ١٥٢ (القاهرة: مؤسسة الأهرام، أكتوبر ٢٠٠٠)؛ وزارة المالية، البيان المالى عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١، ص ٢٩، ص ٤٤؛ عبد الفتاح الجبالي، مستقبل أموال التأمينات الاجتماعية، الأهرام، ١٦ يناير ٢٠٠٦، ص ٢٦.

الأجنبية^(١٥٥) بدلاً من التمويل بالتنمية. وتدهور قطاع الأعمال العام، لتجاهل الحكومات المتتالية لإمكاناته الكامنة ومحورية دوره فى التنمية. وما يزال الاستثمار الخاص المحلى والأجنبى ضعيفاً، وغير قادر على قطر التنمية، رغم التوجه نحو النظام الرأسمالى فى إدارة الاقتصاد منذ منتصف سبعينيات القرن العشرين، ورغم البدء فى تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادى وسياسات الخصخصة، وفقاً لاتفاقيات التكيف الهيكلى والإصلاح الاقتصادى مع صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، منذ عقد الثمانينيات من القرن العشرين.

فلم تفلح تطبيقات الاشتراكية^(١٥٦)، ولا تطبيقات الرأسمالية فى تحقيق التنمية، وتفاقت فى ثنائيهما تطبيقات الفساد ووقائعه، واضطرد معدل نموها مع تطبيق برنامج التكيف الهيكلى والإصلاح الاقتصادى^(١٥٧). وكان القاسم المشترك فى الحالتين، هو عدم ضبط دور الدولة، وعدم القيام على تنفيذ هذا الدور من خلال تفعيل القوانين المنظمة، وعدم مراعاة الخصوصية الثقافية والدينية. ويستدعى ما سبق، عدم التفريط فى قطاع الأعمال العام، بل تنميته وتدعيمه، وبالأخص منه قطاع حيوى مثل الأدوية، يعانى بين فترة وأخرى من أزمات قاتلة، عانى ويعانى منها المواطن المصرى كثيراً.

وبصفة عامة، فإن قيام الدولة بإنشاء مشروعات اقتصادية على ممتلكاتها، تديرها من خلال موظفيها، هى سياسة مقبولة إسلامياً، طالما أن ذلك كان محققاً

(١٥٥) ويلاحظ أن الدول النامية قد استمرت واستساغت المنح والمعونات واستبدال القروض بالتنمية (!)، وقد بلغ ذلك حداً باتت معه الجامعات واحداً من المسادين لذلك التوجه، الذى لا يخدم قضية التنمية بشكل حقيقى. وتساند الجامعات ذلك التوجه من خلال نشر فكر، أن المنح مفيدة للتنمية، والمشكلة بصدها تكمن فقط فى إدارتها بالشكل الملائم. وفى الحقيقة، فإن إدارة ذلك المال السهل بالشكل الملائم غير وارد على الإطلاق مع ضعف الذم والنفس البشرية، ومع إبداعات العقل البشرى فى تسويتها بشكل قانونى جداً.

(١٥٦) نادى آدم سميث ومريديه من مفكرى المدرسة التقليدية فى الاقتصاد بعدم تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى؛ لأن تدخلها سبب الفساد والأزمات لاقتصادية وعدم تحقيق التنمية المطلوبة.

(١٥٧) يدور جدل حاد بين فريقين من الاقتصاديين بين ضرورة إصلاح الفساد الذى يسبب انتكاسة لبرامج الاقتصادى، وبين أن الفساد هو نتيجة طبيعية للإصلاحات المطبقة فى الدول النامية. جارى فاتح، إصلاح الفساد أم فساد الإصلاح، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٩١ (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، يوليو ٢٠٠٨) ص ٣٣٣.

لمصلحة عامة، أكثر من غيره من الأساليب^(١٥٨). ولا خير فى الخصخصة ما لم تلتزم الدولة فى إجراءاتها بضوابط تحفظ على الدولة والمواطنين حقوقهم الماضية والحالية والمستقبلية^(١٥٩). وتوجد تطبيقات عملية وافية للخصخصة فى الدولة الإسلامية، ومنها خصخصة أرض الصافية التى كانت تُدر فى عهد عمر بن الخطاب سبعة ملايين درهم، ولما خصصت على عهد عثمان بن عفان أصبحت تُدر خمسين مليون درهم، وكان ذلك بنظام الاستغلال والمزارعة والإدارة، وليس البيع. فقد ظلت أرض الصافية واستمرت فى ملكية الدولة، وأعاد خصصتها عمر بن عبد العزيز بنظام الاستغلال أيضاً مناصفة وبالثلث وبالعشر^(١٦٠).

وربما يبدو ذلك واضحاً عند مراجعة توجهات البنك الدولى. فعلى الرغم من دعوته لبناء المؤسسات من أجل الأسواق والتوجه نحو الخصخصة، إلا أنه لا ينفى فى ذلك الوقت وجود دور فاعل وحيوى للقطاع العام فى تحقيق التنمية، مع مراعاة تنفيذ الإصلاحات اللازمة لإقالته من عثرته^(١٦١). كما يؤكد على مراعاة الخصوصية الوطنية عند رسم سياسات تعزيز تنافسية الاقتصادات الوطنية. كما أن الشركات الكبيرة فى الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وإسرائيل مملوكة ملكية عامة، وأسهمها موزعة على عدد كبير من الأشخاص ويجرى تداول أسهمها على نطاق

(١٥٨) د. شوقي أحمد دنيا، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥، يقول الإمام الجوينى، فى غياث الأمم، أما سد الحاجات والخصاصات فمن أهم المهام.. فحق على الإمام أن يجعل الاعتناء بالفقراء من أهم أمر فى بابه، فالدنيا بحذاقها لا تعدل فقر فقير من فقراء المسلمين. ويقول الإمام الشيبانى، نقلاً عن الميسوط للسرخسيفعل على الإمام أن يتقى الله فى صرف الأموال إلى المصارف، فلا يدع فقيراً إلا أعطاه حقه... وقد يستدعى ذلك أن تُدبر الدولة بنفسها بعض المرافق لضمان توفير السلع الأساسية للمحتاجين، والغلات المهمشة، انطلاقاً من مسؤوليتها تجاههم، وفقاً للعقد الاجتماعى. راجع: د. شوقي أحمد دنيا، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢، ويذكر هنا، أن الديانة الإسلامية، والديانات السماوية الأخرى، قد سبقت توجهات المؤسسات الدولية بالنسبة للحرص على حماية ورعاية فئات المهمشين والأقليات، والمسنين، والأطفال من الأولاد والبنات، والنساء، والمعوقين... الخ؛ وذلك مؤكد بنصوص واضحة فى القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة.

(١٥٩) خليفة أدهم، حازم الببلاوى: الخصخصة ضرورية.. ولكن بشروط تضمن تحقيق أهدافها، الأهرام، الأحد ٣٠ أبريل ٢٠٠٦.

(١٦٠) راجع: د. شوقي دنيا، الإسلام والتنمية الاقتصادية (القاهرة: دار الفكر العربى، ١٩٧٩) ص ٣٣٩ وما بعدها؛ د. شوقي أحمد دنيا، الدولة والاقتصاد فى الفكر الإسلامى، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠، ويتوافق مع ذلك التوجه، خبراء عديدون بصدد برنامج الخصخصة المصرى. راجع: الخبراء: خصخصة الإدارة الأوفق للتطبيق فى مصر وتجارب ناجحة فى أمريكا اللاتينية، الأهرام، ٧ مايو ٢٠٠٦، ص ١٦.

(١٦١) مارى شرلى: جون نيليس، إصلاح المشروعات العامة: دروس من التجربة، سلسلة دراسات التنمية الصادرة عن معهد التنمية الاقتصادية التابع للبنك الدولى فى عام ٢٠٠١، ترجمة: د. سعد نايف برونوطى (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٥) ص ٩، ص ٢٤.

واسع في سوق الأوراق المالية. بل، إن البنك الدولي يؤكد على أن الإجراءات التحريرية المسرفة في التوسع تحد من فرص الوصول إلى أو تحقيق العدالة^(١٦٣).

ويؤيد علماء الاقتصاد، من جون ماينارد كينز (١٨٨٩، و١٩٤٦) إلى جالبريث حتمية تدخل الدولة لتحقيق التوازن داخل الاقتصاد الوطني وحماية المصلحة العليا للدولة أو المصلحة العامة. فالعرض والطلب في سوق المنافسة الكاملة لا يكفلان باستمرار التقدم والعمالة الكاملة في التوازن الاقتصادي^(١٦٣). ويلاحظ البعض أن تطبيق سياسات التعديل (الليبرالية الجديدة) في عدد من بلاد العالم الثالث قد أسفرت عن نتائج غير متوقعة، بعضها عدائي لأهداف التنمية الأصلية^(١٦٤).

وإجمالاً، لا غنى لسوق قوية عن دولة قوية نزيهة تقف أمامها ومن ورائها^(١٦٥).

٥. جهود مكافحة الفساد الإداري في مصر:

تتعدد الأجهزة الرقابية في مصر لتزيد عن ٣٣ جهاز وجهة رقابية، منها: الجهاز المركزي للمحاسبات والنيابة العامة والإدارية، ... وغيرها.

وقد أنشأت الدولة المصرية النيابة الإدارية باعتبارها هيئة قضائية مستقلة، بموجب القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ الصادر في مصر. وتشكل الهيئة من رئيس ومن عدد كاف من نواب الرئيس ومن الوكلاء العامين الأولين والوكلاء النيابة

(١٦٢) البنك الدولي، بناء المؤسسات من أجل الأسواق، مرجع سبق ذكره، ص ٥، ص ١١١، ص ١٢٤.

(١٦٣) جون كينيث جالبريث، تاريخ الفكر الاقتصادي - الماضي صورة الحاضر، ترجمة: أحمد فؤاد بلبع، سلسلة عالم المعرفة، عدد ٢٦١، سبتمبر ٢٠٠٠، ص ١٢، ص ٣٢.

(١٦٤) اليخاندرو بورتس، الليبرالية الجديدة وعلم اجتماع التنمية: نشوء اتجاهات وحقائق غير متوقعة، في: ج. تيمونز روبرتس: أمي هابت، من الحداثة إلى العولمة، الجزء الثاني، ترجمة: سمر الشيشكلي، سلسلة عالم المعرفة، عدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ٢٥٥، و ٢٨٠.

(١٦٥) راجع حول دور الدولة: د. المنجي بوغزالة، التخطيط التنموي والقطاع الخاص في الدول ذات الدخل المتوسط والعالي، في: د. صبري حسنين (محرر)، التخطيط الاقتصادي في عصر العولمة (أنبؤي: إدارة البحوث والدراسات بديوان ولي العهد، ٢٠٠٣)، ص ١١٧، ص ١٥٣؛ د. جلال أمين، العولمة (القاهرة: دار المعارف، ١٩٩٨)، ص ٢٠ وما بعدها؛ د. إسماعيل صبري عبد الله، الكوكبية، مصر المعاصرة (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، يوليو ١٩٩٧)، د. فؤاد مرسى، الرأسمالية تجدد نفسها، سلسلة عالم المعرفة، عدد ١٤٧ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والآداب، ١٩٩٠)، ص ٩؛ روبرت كارسون، ماذا يعرف الاقتصاديون عن التسعينيات وما بعدها، ترجمة: د. دانيال رزق (القاهرة: الدار الدولية للنشر، ١٩٩٤)، ص ٣٠٩؛ مارتين نيل بايلي (وآخرون)، النمو مع المساواة هدف السياسة الاقتصادية للقرن القادم، ترجمة: د. محمد فتحي صقر (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٦)، ص ٨١ وما بعدها؛ د. شوقي أحمد دنيا، الدولة والاقتصاد في الفكر الإسلامي، م. س. د.، ص ٦، ص ١٠؛ د. مصطفى السعيد، اقتصاديات السوق والفهم الخاطئ لدور الدولة، جريدة الأهرام، ١٩٩٧/٧/٢١، ص ١٠؛ د. حازم الجبلاوي، التقدم الاقتصادي وحماية التفوق، جريدة الأهرام، ١٩٩٨/٣/٢، ص ١٠.

ومساعدتها ومعاونيتها. وتختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخليين في الهيئة والخارجيين عنها والعمال بما يأتى: إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، وفحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الأعمال فى أداء واجبات الوظيفة، وإجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها، ومباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية. ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن فى أحكام المحاكم التأديبية، وببإشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا أحد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل^(١٦٦).

وإن دور الجهاز المركزى للمحاسبات يتمثل فى مراقبة الإنفاق العام بمؤسسات الدولة، وتلك التى تساهم فيها، من خلال ممارسة الرقابة المالية بشقيها المالى والقانونى، ورقابة الأداء ومتابعة تنفيذ الخطط التنموية^(١٦٧). ولكن، يُلاحظ عدم قدرة الجهاز على إحالة المخالفات إلى التحقيق مباشرة، الأمر الذى يبرر عدم فعالية دوره فى مكافحة الفساد.

ولقد أنشأت الدولة اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة وزير العدل، وتعمل على تفعيل اتفاقية الأمم المتحدة والاتفاقيات الإقليمية الموقعة عليها مصر والخاصة بالفساد^(١٦٨).

(١٦٦) وراجع: ليلى جعفر، الدور الرقابى لهيئة النيابة الإدارية فى ظل التطورات المعاصرة، فى: د. سمير عبد الوهاب (محرر)، قضايا معاصرة فى الإدارة العامة (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١). د. ليلى مصطفى البرادعى، المسألة فى إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع - دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية، فى: د. سلوى شعراوى جمعة (محرر)، إدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١).

(١٦٧) راجع: مادة ٨، القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ فى شأن الجهاز المركزى للمحاسبات.

(١٦٨) من الغريب أن تطل علينا حكومة ثورة ٢٥ يناير بفكرة إنشاء ذات اللجنة رغم أنها موجودة فعليا!! راجع: هيثم سعد الدين (وآخرون)، لجنة برئاسة الجندى لوضع إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد وقواعد لتطهير المؤسسات، الأهرام، ٢٠١١/٨/٩، ص ١، لقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء الأسبق (أحمد نظيف) رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ فى ٢٠١٠/١١/٣ بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد يكون من بين اختصاصاتها متابعة تنفيذ مصر لالتزاماتها الدولية الناشئة عن الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والعمل على تعزيز التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية واللجان المعنية بمكافحة الفساد والوقاية منه.

كما أن الدولة أنشأت لجنة الشفافية والنزاهة ملحقة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية، فى ٢٠٠٧، تتألف من ٨ أعضاء، من بينهم سكرتير حزب الوفد، وعلى رأسهم وزير الدولة للتنمية الإدارية، وعضوية آخرين حكوميين!!، وذلك تنفيذًا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث حثت الدول على تدعيم منظوماتها الوطنية للنزاهة والشفافية ومحاربة الفساد بهيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية، وفقًا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني^(١٦٩). وتقرر أن تلعب اللجنة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية دور رسم السياسة والاستراتيجية فيما يخص الجهاز الإدارى إلى جانب التوعية والدراسة والبحث والتواصل مع الأجهزة المختلفة المنخرطة فى المنظومة الوطنية لمحاربة الفساد، بهدف دعم الجهد الوطنى لمحاربة الفساد بمختلف أشكاله ودعم مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة فى الأعمال الحكومية^(١٧٠).

لقد أنشئت لجنة الشفافية والنزاهة، إعمالاً لتوجيهات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(١٧١)، بقرار وزارى من وزير الدولة للتنمية الإدارية. وقد أصدرت اللجنة تقريرين دوريين متتابعين عن حالة الفساد فى مصر بالاعتماد على نتائج الاستقصاءات الدولية بالأساس، وتوصياتها للحد منه ومكافحته^(١٧٢). ويمكن رصد الملاحظات التالية على عمل اللجنة: تفتقد اللجنة للاستقلالية باعتبارها تابعة لوزير الدولة للتنمية الإدارية وغير متوازنة التشكيل؛ ويتعارض ويتداخل دورها مع دور الأجهزة والهيئات الرقابية الأخرى؛ ويقتصر دورها على زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها، دون تنفيذ السياسات المشار إليها فى المادة من الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء؛ وتركز على رصد الفساد بشكل غير محدد أو واضح المعالم، ومن ثم لم تأتى توصياتها محددة أو واضحة. وتعديل هيكل اللجنة ليصبح تحت رئاسة وزير العدل^(١٧٣)، وبعضوية

(١٦٩) راجع: قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٧ بتشكيل وتحديد اختصاصات لجنة الشفافية والنزاهة.

(١٧٠) وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير السنوى الأول ٢٠٠٧: إدارة أفضل من أجل خدمة متميزة، ص ١١.

(١٧١) المادة ٦، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٧٢) راجع: وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير السنوى الأول ٢٠٠٧: إدارة أفضل من أجل خدمة متميزة، م.س. د.، ص

ص ٥٦-٥٧.

(١٧٣) اللجنة الوطنية للتنسيقية لمكافحة الفساد التى صدر بتكوينها قرار وزارى يحمل رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠، وتضم

ممثلين عن وزارات الخارجية، والداخلية، والعدل، والتنمية الإدارية.

وزارة التنمية الإدارية، لن يُضفى مصداقية إضافية عليها؛ حيث ستدور في فلك السلطة التنفيذية أيضا. كما أنّ هذا التشكيل الجديد لا يلغى لجنة النزاهة والشفافية، وإنما يكرر عملها ويتداخل ويتضارب معها، على نحو يمثل هدرا للمال والوقت، بلا جدوى أو جدية حقيقية. فهي تشكيلات متكررة بصور تختلف فقط أسماؤها، ولم تنجح في تحقيق أهدافها، في ضوء نتائج مؤشر الشفافية الدولية وغيره بشأن الفساد في مصر.

وشهدت مصر إطلاق خط ساخن (رقم ١٩٤ ٦٨) لتلقى شكاوى المواطنين ضمن بوابة الحكومة المصرية في سبتمبر ٢٠١٠، بغرض تدعيم الشفافية وتحديد مواقع الفساد المالي والإداري والقضاء عليه. وتزامن إنشاء الخط الجديد مع صدور تقارير كثيرة من مجلس الوزراء المصري تؤكد انتشار الفساد الإداري في أجهزة الحكومة، وأن ٧٠٪ من المواطنين يتعرضون لوقائع فساد في أغلب قطاعات الحكومة بصفة يومية.

وأطلقت هيئة الرقابة الإدارية الخط الساخن (١٦١٠٠) والبريد الإلكتروني nfo@rekaba.com للإبلاغ عن حالات الفساد الإداري المشتبه فيها.

وتمثل هيئة الرقابة الإدارية أحد أجهزة الرقابة الخارجية التابعة للسلطة التنفيذية، وتمارس مهامها طبقاً للقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، ولها حق الإطلاع والتحفظ على البيانات والمستندات بالجهات، وترفع تقاريرها بنتيجة تحريات وأبحاثها ومقترحاتها لرئيس الوزراء / الوزراء والمحافظين وكذا جهات التحقيق المختصة لاتخاذ ما يرونه بشأنها. وهيئة الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء، وتمارس كافة أشكال الرقابة الإدارية والمالية والفنية، وضبط الجرائم الجنائية، وهي المنوط بها مكافحة الفساد الإداري في جمهورية مصر العربية. وقد بدأت الهيئة كقسم للرقابة يتبع النيابة الإدارية عام ١٩٥٨، وأصبحت هيئة مستقلة طبقاً للقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، وصدر قرار بتجميد نشاطها عام ١٩٨٠ ثم أعاد تشكيلها الرئيس السابق عام ١٩٨٢، لممارسة اختصاصاتها.

وتنقسم الجرائم التى التى تختص بها الهيئة أو يتم ضبطها بمعرفة الهيئة إلى قسمين رئيسيين: القسم الأول؛ جرائم تعد اختصاصاً أصيلاً لهيئة الرقابة الإدارية، وتقع جميعها من العاملين بأجهزة الدولة ووحداتها الاقتصادية أو ممن يتعاملون مع هذه الجهات، وتشمل الآتى:

١- جرائم العدوان على المال العام، وتضم: الاختلاس، والاستيلاء وتسهيل الاستيلاء على المال العام، والتربح، والإضرار بالمال العام سواء كان عمداً أو عن إهمال، والغش فى عقود التوريد،

٢- جرائم الإتجار بالوظيفة العامة، وتضم: الرشوة، واستغلال النفوذ، وجرائم التزوير فى المحررات الرسمية، وجرائم الكسب غير المشروع. أما القسم الثانى؛ فيشمل الجرائم يتم ضبطها بالتنسيق مع بعض الجهات، والتى تتولى بدورها وفقاً لإختصاصاتها أعمال الضبط، وتتمثل فى الآتى: التهرب الضريبى، والتهرب الجمركى، وجرائم غسل الأموال، والغش التجارى، والجرائم المتعلقة بالصحة العامة.

وتقوم هيئة الرقابة الإدارية بمكافحة الفساد الإدارى بجمهورية مصر العربية من خلال ممارستها لإختصاصاتها -طبقاً لقانون إنشائها- وتحقيقها للرقابة الوقائية أو المانعة، وضبط جرائم العدوان على المال العام وجرائم الإتجار بالوظيفة العامة. وتركز هيئة الرقابة الإدارية فى مكافحتها للفساد على ضبط الفساد الذى يقع من بعض كبار المسؤولين التنفيذيين^(١٧٤).

ويلاحظ بصفة عامة، خضوع الأجهزة الرقابية الخارجية لاعتبارات وتدخلات سياسية، وانها مسئولة أم السلطة التنفيذية، ولا سلطات لأية جهات أخرى -مثل مجلس الشعب- عليها^(١٧٥).

وقامت الدولة بإعادة تعريف دور الحكومة من منفذ إلى واضع للسياسات ومراقب. وتعمل الدولة على تفعيل دور القطاع الخاص لتقديم الخدمات، وتفعيل دور

(١٧٤) هيئة الرقابة الإدارية، الفساد الإدارى، <http://www.rekaba.com/الفساد%٢٠الإدارى..html>

(١٧٥) أيمن عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ص ٨٩-٩٠.

المجتمع المدنى. وقامت الدولة بتبسيط التعريفات الجمركية واختصار دورة العمل للإفراج الجمركى، وتم إصدار قانون الضرائب الجديد واعتماد أسلوب الفحص بالعينة، وهو ما يتوقع ظهور أثره فى قياس المؤشرات. وتم إعداد مشروع قانون الوظيفة العامة الذى يحوى العديد من المبادئ الهامة فى مجال المساءلة والمحاسبة. وتم البدء فى إتاحة المناقصات على الانترنت بالتعاون بين وزارة المالية ووزارة الدولة للتنمية الإدارية. وتم إعداد كتيب ملزم لكل الجهات الحكومية فيما يخص المشتريات الحكومية بالتعاون مع وزارة المالية والبنك الدولى. وتم إعداد قانون جديد للبناء يغير من دورة عمل منح تراخيص البناء. وكان يفترض أن تدفع هذه الإجراءات وغيرها لمحاصرة الفساد الإدارى، دون أن يحدث ذلك على المستوى الواقعى.

ولم تلعب الأجهزة النيابية -المحلية أو التشريعية- دوراً حقيقياً فى مكافحة الفساد الإدارى، رغم طموح ورقى النصوص الدستورية القائمة فى هذا الشأن، من خلال آلية الرقابة على الحكومة وأدواتها، نظراً لسيطرة الحزب الوطنى الكاسح على غالبية مقاعدها^(١٧٦).

ولكن، كل ذلك لم يكن مجدياً لتحجيم ومحاصرة الفساد الإدارى، لأسباب عديدة، منها التالية:

أ. أنها سياسات وبرامج عامة متناثرة وغير متكاملة أو متوازنة، بل ومتعارضة فى أحيان كثيرة، لا تنطوى تحت منظومة فكرية محترفة لبرامج تخطيط وتنفيذ ومراقبة السياسات العامة.

ب. أنها كانت للاستهلاك الإعلامى، أكثر منها لتنفيذ أغراضها، ومن ثم كانت ما تفتأ تتعثر ولا تحقق غاياتها وأهدافها التى سنت من أجلها.

ج. غياب الإرادة السياسية الحقيقية الداعمة لسياسات مكافحة الفساد الإدارى، الذى سطرت التقارير الرقابية وقائعه مستندة للأدلة الدامغة، وحفلت

(١٧٦) د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل، الانتخابات المحلية، وحالة محافظة القاهرة، فى: د. سمير محمد عبد الوهاب (محرر)، تحليل الانتخابات المحلية ٨ أبريل ٢٠٠٨ (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٩).

الصحف المعارضة - والقومية على استحياء - بمظاهره وشواهد، وأكدت تغوله وانتشاره (توغله) مؤسسات استقصاء الرأى الحكومية!!، لأسباب: الانتفاع الشخصى، والإيمان بالدور الوظيفى للفساد الإدارى فى حل مشكلات خلل هيكل الثروة، واعتباره مدخل لتمير ما يروونه من برامج تنموية هى ليست بتنموية حقيقة... إلخ.

وفى ذات الوقت، اتسمت مساهمات المجتمع المدنى بالضعف بصفة عامة. فدور الأحزاب السياسية لم يتجاوز برامجها الحزبية الورقية ليصل للمواطن. والجمعيات الأهلية غلب عليها - بسبب التضيق الأمنى - الطابع الإغاثى، مقابل تضائل الدور التنموى والدعوى. وبالنسبة للأصوات الضئيلة الدعوية، من الجمعيات الأهلية، فقد غلب عليها مساندة قضايا إدماج النوع وحماية البيئة وحقوق الإنسان بصفة عامة، دون قضية الفساد بصفة عامة، والفساد الإدارى بصفة خاصة. فلم تظهر قضية الفساد بصفة عامة، والفساد الإدارى بصفة خاصة، كقضية نشاط إلافى نهايات عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩^(١٧٧)، كقضية نشاط تحظى بتمويل المؤسسات الدولية، وعبر جمعيات حقوق الإنسان والتنمية والتأهيل السياسى بصفة خاصة، وكجزء من دعم قضية الحوكمة وقيمها^(١٧٨). وبالطبع لم تكن هذه الأصوات لتظهر، داخل الجمعيات الأهلية والمراكز البحثية المتخصصة، لولا توفر التمويل الدولى لبرامج وأنشطة هذه المؤسسات الدعوية، مستغلة مساحة الحرية الضيقة التى أتاحها النظام للتنفيس عن حالة الكبت والسخط العامة، وتحت ضغط دولى، أمريكى وأوروبى بصفة خاصة.

ولقد لعبت الحركات الاجتماعية السياسية الصاعدة - غير الرسمية، مثل: حركة كفاية، وحركة ٦ أبريل - خلال العقد الأول من القرن الحادى والعشرين دورا كبيرا فى نفوس المواطنين - رغم حداثة نشأتها - وفى مكافحة مظاهر الفساد العام،

(١٧٧) من أوائل المطبوعات التى صدرت فى هذا الشأن. دليل تدريبى بعنوان مكافحة الفساد: الإطار القانونى والتطبيق. الذى أعده أيمن عقيل - مدير مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية لمركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسى DISC، بتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وذلك عام ٢٠٠٨.

(١٧٨) قدمت المؤسسات المانحة الدولية دعما كبيرا للتركيز على قضية الحوكمة والعقد الاجتماعى للتنمية وإدماج الفئات المهمشة داخل مصر، منذ منتصف تسعينيات القرن العشرين، لجمعيات ومركز بحثية متخصصة فى هذا الشأن. ويمكن القول أنه قد كان لهذه الأنشطة دور محورى نحو الدفع لظهور الحركات الاجتماعية السياسية غير الرسمية، ثم للتحوّل النوعى للتركيز على قضية ارتباط النظام السياسى بالفساد بشكل عام، وليس على قضية نزاهة الانتخابات فقط.

من خلال التركيز على مواجهة النظام السياسى على المستوى الكلى باعتباره المؤسس لحالة الخلل العامة التى تسود المجتمع. لقد حركت الحركتان - بصفة خاصة - المياه الراكدة فى الحياة السياسية المصرية، ووجدت تعاطفا كبيرا من الشعب المصرى خاصة، من خلال ربطهما بين حالة الفساد والبؤس العام المستشرى فى المجتمع المصرى، والنظام السياسى القابض على زمام الحكم منذ أكثر من ثلاثين عاما، دون أن يقدم إنجازات حقيقية تمنحه شرعية للبقاء كل سنوات تلك الفترة فى سدة الحكم.

رابعاً: بدائل مكافحة الفساد الإدارى فى مصر

فى إطار واقع ظاهرة الفساد الإدارى التى تعيشها دولة مصر، وأسبابها وأعراضها وتنوع وضع أدوار الفاعلين فيها، يتمثل الهدف المفترض أن تسع الدولة لإنجازه، خلال الخمس سنوات القادمة التالية، فى: تضيق ومحاصرة فرص الفساد الإدارى، لتصبح ضمن أفضل خمسين دولة على مؤشر إدراك الفساد العالمى، وفى ذهن المواطن المصرى، من خلال إعمال دولة القانون ونشر تطبيقات المنظمات الإدارية الإحترافية وفق مبادئ الحوكمة.

وفى هذا السياق، تتمثل البدائل المتاحة لمكافحة ظاهرة الفساد الإدارى، على ضوء الحالة المصرية، فى:

١- البديل الأول - بقاء الوضع على ما هو عليه:

يعنى بديل بقاء الوضع على ما هو عليه الرضاء عن مسيرة الدولة فى اتجاه حافة الانهيار، الاقتصادى والمجتمعى، وغياب دور المواطن وتجاهل احتياجاته وتطلعاته ومشكلاته، وغياب دولة المؤسسات والقانون، وإعلاء المصالح الشخصية على المصالح العامة، وسطوة النفوذ واستغلال الوظيفة العامة والاتجار بها، وغياب الوازع الأخلاقى، وغياب مفاهيم الحوكمة وإعادة اختراع الحكومة والديمقراطية. إجمالاً، يعنى بديل بقاء الوضع على ما هو عليه استشرى ظاهرة الفساد الإدارى، ومن ثم انهيار الدولة.

٢- البديل الثاني- تطبيق حدود الشريعة الإسلامية:

يقول الله عز وجل: إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ^(١٧٩). فلقد ساءى المولى عز وجل الذين من يسعون في الأرض فسادا بمن يحاربونه عز وجل ورسوله.

وشرع الله عز وجل عقوبات للمفسدين في الأرض، في حال ثبوت الإدانة بالوسائل المختلفة، وتوافرت الظروف المعتادة لتطبيقها، هي:

(١) في الدنيا، تصيبهم وتُلحق بهم الخزي، هي أربعة: أن يقتلوا، أو يصلبوا، أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف، أو ينفوا من الأرض؛

(٢) في الآخرة، عقوبة، هي: عذاب عظيم، واللعنة وسوء الدار. وتطبق الدولة الإسلامية العقوبات الأربعة على المفسدين في الأرض، على هدى من تفسير المفسرين الثقة، وتطبيقات العقوبات في دولة الخلافة الراشدة. فالمصادر الأساسية للحدود والعقوبات في الدولة الإسلامية، تتمثل في: القرآن العظيم، والسنة النبوية الصحيحة، وإجماع الفقهاء، والقياس، وغيرها من الأدلة الإجمالية المبينة في كتب أصول الفقه. وإجمالاً، كل مصادر التشريع الإسلامي مرجعها إلى مصدر واحد، وهو الوحي المنزل على النبي مُحَمَّدٌ صلى الله عليه وسلم.

(١٧٩) القرآن العظيم، سورة المائدة، الآية رقم ٣٣، وراجع غيرها من الآيات الكريمة في سور القرآن العظيم التي تحض على منع الفساد ومكافحته وتحض على التقوى والاستنجا باله في مواجهة المفسدين، ومنها: الآيات (١٠-١١-٢٠-٢٠٦-٢٠٧-٢٠٨) من سورة البقرة، الآيات ١٤ و ١٥ و ٦٣ سورة آل عمران، والآية ٦٤ المائدة، والآيتان ٥٦ و ٨٥ من سورة الأعراف، والآية ٧٣ من سورة الأنفال، والآيات ٤٠ و ٨١ و ٩١ من سورة يونس، والآية ٨٥ من سورة هود، والآية ١٢ من سورة الحج، والآية ٤ من سورة الإسراء، والآية ٢٢ من سورة الأنبياء، والآية ٧١ من سورة المؤمنون، والآيتان ١٣ و ١٤ من سورة النمل، والآيتان ٤ و ٨٣ من سورة القصص، والآيتان ٣٠ و ٣٦ من سورة العنكبوت، والآية ٤١ من سورة الروم، والآيات ١٥١ و ١٥٢ و ١٨٣ من الشعراء، والآية ٢٨ من سورة ص، والآية ٢٦ من غافر التي كيف تأخذ المفسد العزة بالإثم ليرى غيره فاسدا وأنه المصلح أو هكذا يريد أن يصور لمريديه الوضع، والآية ٣ من سورة العصر التي تحث على التواصي بالحق، الذي هو بمعنى مكافحة الفساد بكل أشكاله، والصبر على التواصي بالحق، رغم ما يتسبب عنه من مشقة وأذى. وإجمالاً، وردت مادة فسد بمشتقاتها في خمسين موضعاً بالقرآن العظيم، تحث جميعها على الإصلاح ونيل الفساد وطرقه وأسبابه. محمد فؤاد عبد الباقي، المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم (بيروت: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٧) ص ٥١٨-٥١٩، وراجع: صبحي عبد الرؤوف عصر، المعجم الموضوعي لأيات القرآن الكريم (القاهرة: دار الفضيلة للنشر والتوزيع، ١٩٩٠) ص ٥٣٢-٥٣٧.

إذن، فمصدر التشريع والحدود الإسلامية هو الوحي إجمالاً^(١٨٠)، وليست القوانين الوضعية الغربية، الفرنسية أو الأنجلوسكسونية،... إلخ.

ولا يخفى ما فى تطبيق الحدود الإسلامية من أثر إيجابى كبير على مكافحة كل أشكال الفساد الإدارى وتضييق مجال و نطاق حدوثها داخل المجتمع، وعلى نحو يصب فى مصلحة كل أطراف المجتمع المصرى.

ولكن، لا يوجد مجال لتطبيق الحدود فى العصر الحالى، حيث إنّ ظهور دولة إسلامية تطبق حدود الشريعة الإسلامية، غير ممكن، منذ سقوط الخلافة الإسلامية وقيام الجمهورية التركية العلمانية سنة ١٩٢٤ على يد كمال أتاتورك، فى ظل استعلاء الدول الغربية - التى تمثل الطرف الأقوى عالمياً حالياً - على الدول الإسلامية، وحالة الضعف التى تعيشها الدول الإسلامية، وحالة التغريب التى تعيشها النخب الحاكمة وغالب الشعوب الإسلامية من ميل للعولمة وزخرفها. وقد قال الله عزّ وجلّ فيمن يتنكب عن طريقه، سواء السبيل، فى الآيات ٢٢-٢٤ من سورة القتال (محمد) هَلْ عَسَيْتُمْ إِنْ تَوَلَّيْتُمْ أَنْ تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ وَتَقَطَّعُوا أَرْحَامَكُمْ (٢٢) أُولَئِكَ الَّذِينَ لَعَنَهُمُ اللَّهُ فَأَصَمَّهُمْ وَأَعَمَّى أَبْصَارَهُمْ (٢٣) أَفَلَا يَتَذَكَّرُونَ الْقُرْآنَ أَمْ عَلَى قُلُوبٍ أَقْفَالُهَا .

فالعزة فى طاعة الله، والفساد والإفساد والذلة فى معصية الله، ونتيجته. والفساد الذى ينهى عنه الشرع الإسلامى الحنيف ليس مجرد الرشوة وسرقة المال العام... إلخ، وإنما يشمل الإسراف وبخس الناس أشياءهم. يقول عزّ وجلّ فى سورة الشعراء وَلَا تَطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ (١٥١) الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ الْآيَتَيْنِ ١٥١-١٥٢، كما يقول فى الآية ١٨٣ من سورة الشعراء وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْتَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ. ومن ثم، رفض الغرب - حفاظاً على نفوذه فى المنطقة وفى العالم - صعود قوى إسلامية لسدة الحكم خلال العقدين السابقين، مثل حالة حماس فى فلسطين، وحالة الجماعات الإسلامية - الجبهة الإسلامية للإنقاذ - فى

(١٨٠) وبحث التشريع الإسلامى على قيمة الزاومة التى تؤكد عليها النظم الوضعية منذ عقدين فقط من الزمان. فيرفض التشريع الإسلامى أن يتلقى الهدايا تماماً من العملاء، حتى لا يساء استخدامها، وباعتبارها فى العموم ليست من حقوق الموظفين على العملاء، وأنها سحت وصورة من أبرز صور الفساد الإدارى فى العصر الحالى. فلقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم للصحابي الجليل عبد الله بن نعلبة الأزدى أو الأسدى المعروف بابن اللثبية هلا جلست فى بيت أهلك أو أمك حتى تأتيتك هديتك - رواه البخارى ومسلم، حين بعثه لياتي بصدقات الزد من اليمن، فجاء بشئ وقال هذا لكم، وهذا لى هدية.

الجزائر في أوائل التسعينيات^(١٨١). وتم التضييق على جبهة الإنقاذ الإسلامية في السودان، مذ وصولها لسدة الحكم بالانقلاب العسكى الذى قاده العميد عمر حسن أحمد البشير أحد كوادى الجبهة الإسلامية القومية بالجيش السودانى فى ٣٠ يونيو ١٩٨٩، باعتبارها دولة إسلامية ترعى الإرهاب^(١٨٢). وما كان لحزب العدالة والتنمية ذو الخلفية الإسلامية فى تركيا ليصل لسدة الحكم وأن يستمر بها إلا بتأكيده على الحفاظ على أعمدة الدولة العلمانية كما أرساها كمال أتاتورك^(١٨٣). وترصد الدراسة الأمثلة السابقة تدليلاً على أن المناخ الدولى يحول دون ظهور الدولة الإسلامية التى تطبق حدود الشريعة الإسلامية الإلهية، وذلك بطبيعة الحال بغض النظر عن حقيقة وطريقة التوجه، على محوريتهما، فى كل من التجارب والحالات المشار إليها.

وإن كان العالم الغربى، يقبل حالياً، تحت ضغط من الشعوب المسلمة، بصعود قوى إسلامية لسدة الحكم، مثل حالة حركة النهضة فى تونس فى انتخابات المجلس التأسيسى فى أكتوبر ٢٠١١ بعد ثورة الشعب التونسى على حكم زين العابدين بن على، إلا أنها تقبلها وفقاً لضوابط القوانين الوضعية لا الإلهية. وتهادن القوى الإسلامية القوى الغربية ونفوذها. فقد قبلت حركة النهضة بضوابط الدولة العلمانية، وأعلنت ذلك فى برنامجها الانتخابى. وأكد الرئيس المنتخب محمد مرسى، مرشح جماعة الإخوان المسلمون للرئاسة فى مصر، فور إعلان فوزه، أنه مع الدولة

(١٨١) فازت الجبهة فى الجولة الأولى من الانتخابات التشريعية فى ٢٦ ديسمبر ١٩٩١ بـ ١٨٨ مقعد من أصل ٣٨٠ مقعد هى مقاعد المجلس الشعبى الوطنى، وجاء فى المركز الثانى جبهة القوى الاشتراكية بـ ٢٥ مقعد، ثم جبهة التحرير الوطنية بـ ١٦ مقعد. وفى ١٢ يناير ١٩٩٢ ألغى الجيش -الذى يحمى الدولة العلمانية- نتائج الجولة الأولى من الانتخابات التشريعية، وفى مارس من ذات العام حظرت السلطات الجزائرية الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وحلت كل المجالس المحلية التابعة لها. راجع: المسار السياسى الحديث فى الجزائر، <http://ar.wikipedia.org/>. accessed at: 1/11/2001.

(١٨٢) أكد عمر البشير أن ثورة الإنقاذ الوطنى لا تعرف الفصل بين الدين والسياسة، والموضوع غير قابل للنقاش، كما كتب النيل ابو قرون، قيادى بارز بالحركة الإسلامية آنذاك، أن النظام الإسلامى هو الأمل.. والأحزاب سبب كوارث السودان والحزبية شرك بالله. راجع: ثورة الإنقاذ الوطنى، <http://ar.wikipedia.org/>. accessed at: 1/11/2001.

(١٨٣) هو حزب سياسى تركى يصنف نفسه بأنه يتبع مسار محافظ ليبرالى، معتدل، غير معاد للغرب، يتبنى رأسمالية السوق يسعى لانضمام تركيا إلى الاتحاد الأوروبى يقول البعض أنه ذو جذور إسلامية وتوجه إسلامى لكنه ينفى أن يكون حزباً إسلامياً ويحرص على ألا يستخدم الشعارات الدينية فى خطاباته السياسية ويقول أنه حزب محافظ ويصنفه البعض على أنه يمثل تيار الإسلام المعتدل، وهو الحزب الحاكم حالياً فى البلاد، يرأسه الآن رجب طيب أردوغان. وصل الحزب إلى الحكم فى تركيا عام ٢٠٠٢، تم تشكيل الحزب من قبل النواب المنشقين من حزب الفضيلة الإسلامى الذى كان يرأسه نجم الدين أربكان والذى تم حله بقرار صدر من محكمة الدستور التركية فى ٢٢ يونيو/ حزيران ٢٠٠١. وكانوا يمثلون جناح المجددين فى حزب الفضيلة. راجع: حزب العدالة والتنمية (تركيا)، <http://ar.wikipedia.org/>. accessed at: 1/11/2001.

المدنية الوطنية الديمقراطية الحديثة، فيما طالبه حزب التحرير الإسلامى بالحكم بما أنزل الله بدلا من الدولة المدنية الديمقراطية التى تمثل صناعة علمانية أنتجها الغرب...، ويؤكد غيرهم أن كتاب الله وحديث رسول الله كافيان لإدارة شئون البلاد والعباد، ولا حاجة لاستجداء تشريعات الغير التى تختلف وتتصادم مع تقاليدنا وعاداتنا وعقائدنا.

٣- البديل الثالث: إعمال دولة القانون والمؤسسات؛

فى هذا السياق، تتعدد آليات مكافحة الفساد، مع تعدد جهات النظر. ومن الآليات المطروحة: منع تأشيرات أعضاء مجلس الشعب والشورى، وتفعيل دور المجالس الشعبية المحلية، وتفعيل دور المؤسسات المنصوص عليها فى القانون وغير الموجودة فعليا على أرض الواقع، وضبط آليات إعداد الموازنة العامة والحسابات الختامية ومناقشتها، وتفعيل وإنفاذ النصوص القانونية، وإعلان مدونات لقواعد سلوك الموظف العام، ووضع استراتيجية لمكافحة الفساد الإدارى، وملاحقة وقائعه، والكشف عنه وفضحه، وتأثيم الوساطة والمحسوبية^(١٨٤)، والحكمانية، وتفعيل وتطوير وتحديث القوانين المعنية، وتفعيل دور الجهات الرقابية^(١٨٥)، وترشيد الإنفاق الحكومى^(١٨٦). ومن تلك الآليات: تغيير الموقف الاجتماعى من الفساد، وتبسيط الإجراءات، وترشيد الصلاحيات التقديرية، وتحسين نظم الشراء، والرقابة الداخلية، والمساءلة الداخلية، والإرادة السياسية، والمكافأة، وحكم الأكفاء، والشفافية، والتدريب وبناء القدرات، ومدخل شامل لمكافحة الفساد^(١٨٧). بينما ركز تجربة هونج كونج على آلية التوعية المجتمعية بشور الفساد، وحشد التأييد لمكافحة الفساد باستخدام وسائل الإعلام والدراما التليفزيونية، إلى جانب آليات: منع الفساد، وعمليات ضبط الفساد، حتى ارتفعت نسبة البلاغات من اشخاص معينين عن وقائع الفساد من ٤٠٪ عام ١٩٧٤ إلى نحو ٧٥٪ عام ٢٠٠٥^(١٨٨).

(١٨٤) راجع: د. صبحى منصور، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإدارى، فى: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد الإدارى والمالى فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٨) ص ١٩٩.

(١٨٥) أمين عقيل، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩-٣٥.

(١٨٦) راجع: قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٧٠ لسنة ٢٠٠٨ بترشيد الإنفاق الحكومى، الجريدة الرسمية العدد ٣٢ تابع، ٢٠٠٨/٨/٧.

(١٨٧) عمر ظافر شيخ، الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد فى الباكستان، فى: جمعية الشفافية الكويتية: منظمة الشفافية الدولية، م. س. د.، ص ٥٧.

(١٨٨) إيفالينا نيم، مدخل ثلاثى المحاور للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد: تجربة هونج كونج، فى: جمعية الشفافية الكويتية: منظمة الشفافية الدولية، م. س. د.، ص ٦١-٦٧.

وترى الورقة البحثية، أهمية كل ما سبق من آليات لمكافحة الفساد، إلا أنه يجب في ذات الوقت التمييز بين السبب والعرض في التعامل مع أزمة الفساد. وبالتالي، يجب التركيز على الأسباب الحقيقية الكامنة وراء انتشار الفساد في المجتمع المصري، والتي تكفل مع معالجتها أن تُزيل آثار ومظاهر كل الأعراض الجانبية.

وبعد ثورة ٢٥ يناير، يفترض على الدولة أن تطبق حزمة من الآليات المتكاملة والمتوازنة لمكافحة الفساد الإداري، التي لا تقصى فريقاً دون آخر من برامج التنمية، إلا أكابر أعوان النظام السابق. وفي هذا السياق، فإن استخدام مصطلحات مثل تطهير البلاد ولجنة لإدارة البلاد برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء!! أمر لا يجوز أن يصدر من جانب مؤسسات الدولة. خاصةً، وأنّ الجميع شركاء في الجرم، بما فيهم من ينتوون أو يحبون أن يقوموا بالتطهير^(١٨٩).

وعلى كل، تتمثل الآليات الموصى بها، للتعامل مع الأسباب التي رصدتها الدراسة لظاهرة انتشار الفساد الإداري في مصر، فيما يلي:

١. الفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة الحزب الحاكم، وقصر فترة الرئاسة على مدتين فقط، كل منها مدته خمس سنوات: حتى تتكافأ الأحزاب السياسية في تنافسها على السلطة السياسية في ضمير المواطن المصري، من خلال أجندة فعالة لمكافحة الفساد الإداري، وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. وقصر فترة الرئاسة على مدتين فقط، يكفل تنشيط الآليات المتاحة للسيطرة على مظاهر الفساد الإداري، حتى ينال المرشح ثقة الناخبين لفترة ثانية من عدمه. ويستلزم ذلك خلق وضمان استقلال وتكامل أدوار حقيقي لا شكلي، يقوده رئيس، أو رأس الدولة أيا ما كانت صفته، بين مؤسسات السلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية المنتخبة والقضائية، بحيث لا تجور إحداها على الآخرين^(١٩٠)، ومغلغة بمشاركة سياسية حقيقية وقوية

(١٨٩) هيثم سعد الدين (وآخرون)، لجنة برئاسة الجندي لوضع إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد وقواعد لتطهير المؤسسات، الأهرام، ٢٠١١/٨/٢٠، ص. ١٠، الغريب أن الحكومة التي تنادى بالتطهير- وهو مصطلح فج وغريب، يعود لأفكار القرون الوسطى الأوروبية بكل بشاعتها- للمؤسسات، هم من يعينون أذناب النظام السابق وزراء ومحافظين، وليس منهم من لم ينتفع، من أموال وجنيهات ذهب وشاليهات وشقق ورئاسة شركات، وعضوية مجالس إدارات ولجان،... الخ، وبالدليل الدامغ، وكان البلاد (مصر) أجديت!!!!. والغريب أن رئيس الوزراء (شرف) كان أحد أعضاء المجلس الأعلى للسياسات بالحزب الوطني المحلول، وأقيل، أو استقال على حد ادعائه. والجنزوري كان رئيسا للوزراء سابقا، وقد استفاد من النظام المنحل مثل غيره، ولم يظهر أنه بذل جهدا مهما في مكافحة الفساد الإداري.

(١٩٠) كل شيء يضع إذا مارس الرجل نفسه أو هيئة الأعيان أو الأشراف أو الشعب نفسها هذه السلطات الثلاث معا. مونتسكيو، روح الشرائع- الجزء الأول، ترجمة: عادل زعيتر (القاهرة: اللجنة الدولية لترجمة الروائع الإنسانية- الأونسكو ببيروت بالتعاون مع دار المعارف بمصر، ١٩٥٣) ص ٢٢٩، ص ٢٢٨-٢٤٢.

من المواطنين ومؤسسات المجتمع المدنى. يعنى ذلك أن تلعب القيادة السياسية دور رئاسة السلطة التنفيذية النزيهة التى لا تجور على غيرها من السلطات. فالمناخ السياسى النزيه داعم قوى لمكافحة مظاهر الفساد الإدارى.

٢. التحول نحو موازنة البرامج والأداء: يكفل التحول من موازنة البنود والاعتمادات إلى موازنة البرامج والأداء التحول من السؤال عن ما تم إنفاقه مقارنة بالمعتمد، إلى السؤال عن جدوى الإنفاق فى تحقيق الهدف من الاعتماد والتخصيص المالى. وسيضع ذلك الأمر الفاسدين، من محترفى تسويد الفواتير فى حرج كبير. فحتى إذا تطابق ما تم إنفاقه مع ما تم اعتماده، سنظل وقائع الفساد شاخصة مع الانحراف عن تحقيق الهدف المخطط. وستضمن البرامج والأداء ضبط الإنفاق العام ضبطاً محكماً، مع توفير اختصاصات وسلطات وبيئة مناسبة ومتوازنة للعمل، على المستويين: القطاعى، والجغرافى. ويجب أن يتزامن مع ذلك، تبسيط الإجراءات، ووجود آلية واضحة للإفصاح عن المعلومات والإجراءات والرسوم ...، مع المحاسبة والمساءلة اللصيقة عن المهام فى البرامج الإنمائية المختلفة.

٣. إعادة هيكلة جدول المرتبات والأجور فى المجتمع: إن اختلال هيكل الأجور والمرتبات يمنح شرعية كافية لوقائع الفساد، حيث تأخذ الفساد، وبالأخص فى حالات الفساد الصغير، العزة بالإثم سنداً فى تنفيذ مفاسده. وإعادة هيكلة الأجور والمرتبات، لتكون عادلة ومتوازنة، وفقاً لمبادئ الدستور، يكفل بإقفال بوابة طالما كانت سنداً للفاستدين فى جرائمهم. وقد يعنى ذلك التوجه التقليل من ظاهرة الجمع بين أكثر من وظيفة وأكثر من مكافأة، وعلى نحو يعزز من الانتماء والولاء والاعتزاز الوظيفى، ويمنع من ممارسات الفساد التى تحط من مكانة المؤسسة -الفاستد موظفيها، والذين يغلب عليهم ضعف الانتماء والولاء والاعتزاز الوظيفى- فى نظر المجتمع والمتعاملين معها. ولا يعنى ذلك قتل الطموح الشخصى للعمل والأداء والإنجاز لدى المواطنين، وإنما يعنى مساعدتهم لتركيز جهودهم فى عمل محدد، يمكن أن يستمتعوا بالأداء والابتكار فى إطاره. ولا يعنى ذلك وضع حد أقصى للدخل أو ما يتم تحصيله واكتسابه من مال بالنسبة لكل مواطن، فذلك حتماً غير دستورى.

ولكن، يمكن وضع حد أقصى لراتب الموظف العام^(١٩١)، في كل المؤسسات الحكومية -وبلا تمييز لأي سبب، مثل الاعتماد في التمويل على المنح الأجنبية أو القول بأنها مستقلة وذات طابع خاص- لا يزيد عن ١٤ مثل عن أقل موظف في نفس المسار الوظيفي في الدرجة الوظيفية الثالثة التخصصية، شاملا كل البدلات المحتملة^(١٩٢)، على غرار الحالة الألمانية والدول المتقدمة^(١٩٣)، ولا يزيد عن ٣٠ أو ٣٦ مثل في الوظائف البحثية والرقابية ذات الكادر الخاص والقيادية السياسية. وهذا، بطبيعة الحال، يستوجب أن يكون الحد الأدنى للراتب في كل مسار وظيفي، معقولا مقارنة بغيره، ومقارنة بأعباء المعيشة، ويحافظ على كرامة الموظف وأدميته، كل في درجته الوظيفية. ويجب أن يتزامن مع ذلك تقليل عدد المستشارين والخبراء، وتحديد مكافآتهم الإجمالية من كل المشاركات في اللجان والمهام الحكومية المختلفة الأخرى، بحيث لا تزيد شهريا عن نصف الراتب أو الراتب كاملا الذي يتقاضاه في مؤسسته التابع لها.

وبالنسبة للأوعية الضريبية، يجب ألا تتساوى الشريحة الضريبية لمن تختلف أحجام أوعيتهم الضريبية. فاستاذ الجامعة، أو الموظف الحكومي المنتخب، الذي يحصل على عشرة آلاف جنيه شهريا، لا يجب أن يتساوى مع من يحصل على خمسين ألف شهريا، ومن يحصل على مئة ألف جنيه أو يزيد شهريا، في الشريحة الضريبية التي يتم المحاسبة على أساسها. فلن يضير الأخير أن تحصل منه ضريبة ١٥٪ أو ٢٠٪ من جملة دخله، خاصة إذا بدأ يدرك عائده هذه الضريبة الإيجابية على المجتمع والخدمات العامة. ونفس الوضع يمكن مراجعته، في حالة المقارنة بين صاحب المنشأة الصغيرة أو المتوسطة أو الكبيرة، شخصا طبيعيا كان أو اعتباريا،

(١٩١) مادة ٢٣، دستور مصر الدائم ١٩٧١.

(١٩٢) قرر مجلس الوزراء المصري -برئاسة الجنزوري- تحديد حد أقصى للدخل في الوحدات الإدارية للدولة ليكون هذا الدخل ٣٥ مثلا!! من الحد الأدنى للدخل المربوط على مستوى الدرجة الثالثة التخصصية في كل جهة على حدة. شريف جاب الله ، مجلس الوزراء يقرر ترشيح الإنفاق الحكومي لتوفير ٢٢ مليار جنيه .. وتأجيل الضريبة العقارية لمدة عام، الأهرام، ٢٠/١٢/٢٠١١، ص ١، وهذا وقد تفاوتت رؤى الباحثين في هذا الشأن، وتراوحت رؤى بعضهم بين تحديد الأجر الأقصى بين ١٥ و ٢٠ و ٣٠ و ٣٦ مثل الموظف في الدرجة الثالثة. عزت عبد المنعم، تهامز تفاوت الأجور، الأهرام، ١/٥/٢٠١١، علا مصطفى عامر، متى يطبق الحد الأقصى للأجور؟، الأهرام، ١٩/١١/٢٠١١.

(١٩٣) نهى الشرنوبى، الشعب يريد وضع حد أعلى للأجور، الأهرام، ٢٣/٤/٢٠١١، ص ١٠.

بالنسبة لجملة ما يتم تحقيقه من صافى أرباح، وحجم الشريحة الضريبية المطبقة. كما إنّ الضريبة التصاعدية، وغير الضاغطة أو غير المحبطة، أو غير الطارئة للاستثمار، مهمة لخلق روافد حقيقية لتمويل الموازنة العامة للدولة.

٤. مراجعة وضبط، وتفعيل وإنفاذ القانون، وتفعيل دور المؤسسات والتدريب: يكفل وجود الأطر القانونية الملزمة، والتنظيم الدقيق ضمان تدنى مستويات الفساد إلى أدنى حد، وبالتالي إتاحة المزيد من المشاركة الفعالة لجميع الناس في مجتمعاتهم، وتحقيق أقوى النتائج التنموية إضافة إلى تحسين نوعية الحياة للمجتمعات المحلية المهمشة^(١٩٤). حيثما تم إنفاذ القانون، الرادعة أحكامه، سواء أكان قانون الخدمة المدنية / الوظيفة العامة أو غيره، حيثما تخفى وقائع الفساد، وبالأخص منها وقائع الفساد الكبير، حيث لا سند سياسى لفساد يمنع من تطبيق القانون. ويلاحظ فى هذا السياق، أن تطبيق القانون باهظ التكلفة ويتطلب جهازاً قضائياً أميناً^(١٩٥). ويجب أن تعتبر الدولة الفساد عاملاً ذا أهمية، وسبباً كافياً لاتخاذ إجراءات قانونية لإلغاء أو فسخ عقد أو سحب امتياز أو غير ذلك من الإجراءات^(١٩٦). وعلى المشرع أن ينظر فى اتخاذ الإجراءات الكافية لإسقاط الأهلية، بأمر قضائى أو بأية وسيلة مناسبة أخرى، ولفترة زمنية محددة، عن الموظفين العموميين المدانين بارتكاب أفعال مجرّمة، باعتبارها من أشكال الفساد الإدارى، لمنعهم من القيام بما يلى: تولى منصب عمومى؛ و/أو تولى منصب فى منشأة مملوكة كلياً أو جزئياً للدولة، بخلاف إسقاط أهلية الوسطاء والمستفيدين. ويتكامل مع ذلك، أن يتم تفعيل دور المؤسسات المجتمعية، وبالأخص منها: المؤسسات النيابية، متمثلة فى مجلسى الشعب والشورى، والمجالس الشعبية المحلية، والمجالس غير المفعلّة على أرض الواقع رغم النص على أدوار فائقة تقوم بها فى متون القوانين، ومنها المجلس الأعلى للإدارة المحلية، ولجان التخطيط الإقليمى المنصوص عليها القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩

Transparency International, CPI 2008- Press Kit (Berlin: International Transpa- (١٩٤) rency, 2009). p. 3.

(١٩٥) إيغالينا بيم، مدخل ثلاثى المحاور للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد: تجربة هونغ كونغ، فى: جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، م. س. د.، ص ص ٦١-٦٧.

(١٩٦) راجع: طارق البشرى، مرجع سبق ذكره، ص ص ١١٢-١٢٥.

في شأن الإدارة المحلية؛ ومؤسسات المجتمع المدني^(١٩٧)، متمثلة في: الأحزاب السياسية والمراكز البحثية والمؤسسات الإعلامية والجمعيات الأهلية الدعوية، وتلك التي تقوم على صقل قدرات العاملين الحكوميين وإمكاناتهم. وقد يتطلب الأمر حلول ابتكارية لمعضلة افتقاد الموظف العام للتدريب الكافي، من خلال تفعيل العلاقة مع الجامعات الإقليمية والمراكز البحثية والجمعيات الأهلية -الدعوية والتنمية منها خاصة- لتنفيذ برامج تدريبية متنوعة عامة لموظفي الدولة في كل مركز أو مدينة مصرية، قانونية وإدارية وتوعوية، مرتين شهريا، إلزامية الحضور بعد مواعيد العمل الرسمية، يتبعها تقديم تقارير للرؤساء المباشرين، واجتماعات بشأنها داخل كل مؤسسة لتفعيل تطبيقاتها.

هـ . الفصل بين السياسة وأجهزة الإدارة العامة التنفيذية والرقابية: في جميع دول العالم يكفل وجود المؤسسات الرقابية القوية ضمان تدنى مستويات الفساد إلى أدنى حد، وبالتالي إتاحة المزيد من المشاركة الفعالة لجميع الناس في مجتمعاتهم، وتحقيق أقوى النتائج التنموية إضافة إلى تحسين نوعية الحياة للمجتمعات المحلية المهمشة^(١٩٨). ويمثل هذا المدخل جزء من الأسلوب العلاجي لمكافحة الفساد. فيجب التراجع عن التوجيه العام والشفوى لمكاتب هيئة الرقابة الإدارية بالمحافظات، بمراجعة المحافظين في حالات الفساد الإداري المضبوطة، لاتاحة الفرصة لهم للتعامل معها في حدود ستة شهور إلى عام، قبل تحريك الواقعة إلى النيابة العامة^(١٩٩). فحالات الفساد الإداري يجب ألا تترك لعمليات التصالح، والنقل من مواقع العمل إلى مواقع أخرى. فتلك الطريقة في التعامل تنقل الداء من موطن ليصبح سرطانا في موقع وظيفي آخر. فيجب الأخذ وبيد من حديد على يد الفاسدين، وبلا تهاون، أو تدخل، أو توسط للمحافظين، بلا داع. ويجب ضبط عمل المراقبين بشكل احترافي، يبتعد بهم تماما عن شبهة الإنتاج وفق القدرات الشخصية أو الذاتية، وعلى نحو يتيح فرص كثيرة للفاسدين للتأثير عليهم، أو يجعلهم مصدرا

(١٩٧) أنطوان نصرى مسرة، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد المستقبل العربي، العدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤، ص ١٢٦-١٤٧.

(١٩٨) Transparency International, CPI 2008- Press Kit, op. cit., p. 3.

(١٩٩) مقابلة شخصية مع أحد رؤساء مجموعات الرقابة الإدارية بإحدى المحافظات (أسيوط) أثر عدم ذكر اسمه،

٢٠٠٨/١٢/٢٨.

للفساد باستغلال مواقعهم الرقابية، كما هو مشاهد في الواقع المصري. كما يجب أن تتاح للأجهزة الرقابية سلطة تحويل القضايا مباشرة للتحقيق فيها دون استئذان مسبق من ممثلى السلطة التنفيذية.

وقد يكون من المفيد فى هذا السياق تطوير سلطات هيئة الرقابة الإدارية من خلال منحها سلطة وأدوات واضحة وموسعة لمكافحة الفساد، بتغيير اسمها لتصبح هيئة الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد.

وفى ذات الوقت، يجب أن تكون عمليات الاستقطاب والتعيين وكذا الترقيات فى المناصب العليا فى كل أجهزة الإدارة العامة قائمة على الاحتياجات الفعلية وسياسات تخطيط القوى العاملة ومعايير الجدارة، ومن خلال مسابقات عامة. ويعنى ذلك الإغلاق التام لباب التعاقدات مع مرشحي أعضاء مجلس الشعب والشورى، والذي يثير إحباطات جمة للناهبين من شباب مصر ممن ليست لديهم ارتباطات مصلحية مع النواب، كما يفتح باباً ضخماً للفساد والرشاوى والهدايا تحت غطاء التبرع لحزب ما أو غيره أو تغطية تكاليف الاتصالات والانتقالات!!! كما لا يجوز أيضاً أن تكون علاقة الأخوة لأحد الوزراء سبباً أساسياً وفارقاً وراء ترقية وتصعيد القيادات الإدارية، حتى ولو لم يسع الوزير لدى المسؤولين لاختيار أخوه، أو تعيين عديله!!.

ويجب أن يقتصر دور السياسة على مراقبة دور أجهزة الإدارة العامة والسعى لتفعيله وتطويره، من خلال استخدام الأدوات البرلمانية المختلفة من أسئلة وطلبات تقصى حقائق واستجابات... وغيرها على مستوى البرلمان، أو أدوات الأسئلة وطلبات الإحاطة على مستوى المجالس الشعبية المحلية، ومن خلال تفعيل الضغط الشعبى كأداة لتفعيل عمليات الإصلاح والتطوير الإدارى.

٦. إنشاء مكتب / جهاز تقصى وتحقيق قضائى مستقل فى شأن ممارسات الفساد: يختص هذا الجهاز المقترح، من خلال عدد من المكاتب والفروع الإقليمية، توافقا مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بتقصى والتحقيق فى ممارسات الفساد، وعلى غرار تجربة سنغافورة المتميزة فى مكافحة الفساد، باعتباره هيئة مستقلة عن

الشرطة والأجهزة الرقابية الأخرى، وتحيل إليه هذه الأجهزة وقائع الفساد التى تتأكد لديها. والأمر لا يقتصر على سنغافورة. ففي فرنسا، توجد: الوحدة المركزية لمحاربة الرشوة و الفساد، واللجنة الوزارية للتفتيش على العقود العامة ومنح امتيازات إدارة المرافق العامة، ووحدة متابعة المعلومات والإجراءات ضد الشبكات المالية غير المشروعة، ولجان أخلاقيات وآداب المهنة (وتضارب المصالح). وفى الأردن، مؤسستان لمكافحة الفساد، هما: اللجنة العليا لمكافحة الفساد التى تأسست عام ومديرية مكافحة الفساد التابعة لدائرة المخابرات العامة، والتى أنشئت عام وفى تونس، ترصد وزارة التجارة والسلطات الرقابية المالية الاحتتيال المالى والجرائم الاقتصادية، ولدى وزارة الداخلية فرقة مختصة بملاحقة الجرائم الاقتصادية.

وعلى كل، يقوم الجهاز بالتحقيق فى وقائع الفساد الإدارى. وعلى أن يرأس هذا الجهاز رئيس مجلس إدارة مستقل، بدرجة وزير، يعينه رئيس الجمهورية، بترشيح من مجلس الأعلى للقضاء، ويرفع تقاريره لرئيس الجمهورية للاطلاع، ودعاواه للقضاء للفصل فيها دون الرجوع لرئيس الجمهورية. ويمكن إيجاز دور جهاز مكافحة ممارسات الفساد الإدارى، وليكن هذا اسمه، فى: اتباع سياسات من شأنها مكافحة الفساد فى الجهاز الإدارى للدولة، وتقصى وقائع الفساد الإدارى بأجهزة الدولة، والتحقيق فى سوء استخدام السلطة وممارسات الفساد الإدارى التى يقوم بها المسؤولين الحكوميين، وإرسال التقارير ونتائج التحقيق إلى الجهات التى يتبعها المتهمون بممارسة الفساد مصحوبة بقرارات جزائية ملزمة، ومراجعة منظومات العمل فى الهيئات الحكومية المختلفة وإعادة هندستها بما يعمل على التقليل من ممارسات الفساد، وتقديم مقترحات لمكافحة الفساد فى الجهات المختلفة، وعمل لقاءات مع المسؤولين خاصة الذين يتعاملون مع الجمهور للتأكيد على مبادئ وقيم الشرف والنزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبة لمكافحة وتجنب الفساد، والتحقيق فيما يرد إليه من شكاوى تفيد وقوع ممارسات فساد فى أى جهة. وذلك علماً، بأن وجهة النظر المقابلة، والتى تتبناها الدولة، تؤكد أنه من غير المطلوب خلق جهة رقابية جديدة؛ إذ أن المنظومة الوطنية المصرية تذخر بالعديد من الجهات التى تقوم

بدور رقابى فى مكافحة الفساد؛ كما أنّ وجود جهة واحدة قد يؤدى الى تضخمها، كما لا يوفر الضوابط المناسبة للرؤية بمناظير متعددة مختلفة.

ومن ثم، يمكن أنّ تقوم بهذا الدور هيئة الرقابة العامة الإدارية بعد دمجها فى هيئة النيابة الإدارية، بعد تعديل الاسم، وتطوير وتفعيل اختصاصاتهما وفك التداخل مع جهاز النيابة العامة. ويقترح أنّ تتبع اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد الهيئة العامة للرقابة الإدارية وتحت رئاسة رئيسها بدلاً من وزير العدل. ويقترح، كذلك، ألا تلغى لجنة النزاهة والشفافية، وأن يتم نقل تبعيتها لرئيس الهيئة العامة للرقابة الإدارية، وأن يرأسها نائبه، وأن يغلب على عضويتها الباحثين وممثلى المجتمع المدنى، مع دعوة ممثلى الوزارات المعنية حسبما تفرضه المستجدات.

٧ . حملة إعلامية محترفة ضد الفساد الإدارى: من الضرورى أنّ يتم تدشين حملة إعلامية مستمرة لمدة عامين على الأقل تشارك فيه كل مؤسسات المجتمع للثقيف السياسى، من المسجد والمدرسة، الى الصحف المقروءة والإعلام المسموع والمرئى. ومن الضرورى أنّ يتم إدماج موضوع مكافحة الفساد ضمن المقررات التعليمية فى المراحل الابتدائية والمتوسطة والثانوية، وفى أكثر من مقرر. ويطلق على ذلك المدخل الأسلوب الوقائى لمكافحة الفساد، ويقوم على أساس توعية المواطنين بظاهرة الفساد وأنواعه والأسباب المؤدية إليه وبالآضرار التى يمكن أن يسببها فى المجتمع ومحاولة علاجها، باستخدام أساليب وأدوات توعية تتفق مع طبيعة الفساد، تخلق رأى عام لمواجهة وضد الفساد.

الخاتمة: النتائج والتوصيات

يمثل الفساد الإدارى أحد أهم معوقات برامج السياسات العامة التنموية فى مصر.

ويمكن رد كل صور الفساد للفساد الإدارى بالأساس. فالفساد الاقتصادى، المرتبط بتسهيل الاحتكار وآثاره، وتسهيل توزيع المنتجات عديمة الصلاحية، والسوق السوداء التى تتاجر بقوت الشعب، وتسهيل الحصول على معلومات اقتصادية دقيقة، وتجاوزات الممارسات والمناقصات والمزادات... إلخ.

إنما يرتبط بغياب الدور الإدارى الكفاء والفعال، لأجهزة: حماية المنافسة، وحماية المستهلك، والتموين، والهيئة العامة للخدمات الحكومية، و... إلخ.

والفساد السياسى، المرتبط بتواطؤ الشرطة لصالح فريق من المرشحين، وحماية استخدام البلطجة والرشاوى المالية، أو غض الطرف عنها لدى استخدامها من فريق بعينه، أو تسويد البطاقات فى البيوت، أو تجاوز الحدود المالية أو الزمنية للدعاية الانتخابية المنظمة بالقرارات الوزارية المعنية، إنما يرتبط بغياب الدور الإدارى الكفاء والفعال لأجهزة وزارة الداخلية بالأساس.

والتقصير فى أداء واجبات الوظيفة العامة هو أحد تصنيفات الفساد الإدارى.

وكان لغياب الإرادة السياسية المناوئة للفساد الإدارى الدور الفاعل فى تضخم ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر، خلال العقود الأربعة الماضية، منذ نهاية سبعينيات القرن العشرين، واستفحلت بصفة خاصة خلال العقدى الماضيين، وعلى نحو تراجعت به مصر كثيرا عن دورها الحضارى والريادى الإقليمى والعالمى، الذى يفترض لها، وفقا لإمكاناتها.

والدليل على غياب الإرادة السياسية، مما أشارت إليه الدراسة فى منتهى، وخلافه، ما يلى: التصنيف المتردى لمصر دوليا فى مؤشرات الفساد والتنافسية منذ أمد طويل، وتزايد أعداد قضايا الفساد سنويا، واضطراد الاهتمام الدولى بمكافحة

الفساد دون أن يحرك ذلك الأمر ساكنا، وتصاعد الضغوط الدولية عاما بعد عام لتحقيق الإصلاحات الداخلية الهيكلية التى تكافح مصادر الفساد، وتطور الأدوات القانونية الدولية التى تكافح الفساد من اتفاقيات ومعاهدات دولية وخلافه، وتصاعد الفئات التى تدخل سنويا تحت شريحة الفقراء ومن يصنفون تحت خط الفقر الدولى، والحوادث الإرهابية منذ تسعينيات القرن العشرين، المظاهرات والإضرابات المتتالية والمدونات المناوئة،... إلخ.

وفى هذا السياق، لقد رفض الشعب المصرى بديل بقاء الوضع على ما هو عليه، فأثّر الثورة والانقلاب على النظام فى ٢٥ يناير ٢٠١١، لمحاولة إنقاذ ما يمكن إنقاذه.

والبديل الثانى لامجال لتطبيقه فى الظروف الدولية والداخلية الراهنة.

ومن ثم، توصى الدراسى بتبنى آليات البديل الثالث، كما حددتها، كمدخل لمكافحة الفساد الإدارى وتضييق الخناق حول منابعه وأسبابه وتجاره.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع المكتوبة باللغة العربية

- الكتب المقدسة:

١. القرآن الكريم.

- القواميس والمعاجم:

٢. ابن منظور الأفریقی المصری، لسان العرب- المجلد الثالث (بيروت: دار صادر، ١٣٠٠هـ).

٣. أبو البقاء الحسيني الكفوي، الكلمات - مخطوطة، <http://al-mostafa.info/data/arabic/> accessed at: 11/11/2012. depot3/gap.php?file=i003737.pdf

٤ - الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن - الجزء الثاني (دم: مكتبة نزار مصطفى الباز، د.ت).

٥. بدر الدين محمد بهادر الشافعي - الزركشي، المنتور في القواعد - المجلد الثالث، تحقيق: د. تيسير فائق أحمد محمود (الكويت: وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، ١٩٨٢).

- الوثائق:

١. القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات.

٢. دستور مصر الدائم ١٩٧١.

٣. قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته.

٤. قرار رئيس مجلس الوزراء الأسبق (أحمد نظيف) رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ في ٣/١١/٢٠١٠ بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد.

٥. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٧٠ لسنة ٢٠٠٨ بترشيح الإنفاق الحكومي، الجريدة الرسمية العدد ٣٢ تابع، ٢٠٠٨/٨/٧.

٦. قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٧ بتشكيل وتحديد اختصاصات لجنة الشفافية والنزاهة.

٧. مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة، اتفاقية مكافحة الفساد، ٩ ديسمبر ٢٠٠٣.

٨. وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ٢٠٠٥/٢٠٠٦.

٩. وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١، ٢٠٠١.

- الكتب:

١. د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل أصول تحليل السياسات العامة (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٩).
٢. د. أحمد عبد الونيس شتا؛ أيمن إبراهيم الدسوقي (محرران)، الحكم الرشيد والتنمية (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية بجامعة القاهرة، ٢٠٠٦) ص ٤٠٣، ٤١٥.
٣. د. إسماعيل صبرى عبد الله، الله الكوكبة لله، مجلة مصر المعاصرة (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، يوليو ١٩٩٧).
٤. السالوسى طارق محمود عبد السلام، التحليل الاقتصادى للفساد مع إشارة خاصة للقطاع المصرفى المصرى (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥).
٥. د. السيد عبد العزيز دحية (الباحث الرئيسى)، إدارة الدين العام المحلى وتمويل الاستثمارات العامة فى مصر، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم ١٥٨ (القاهرة: معهد التخطيط القومى، يوليو ٢٠٠٢).
٦. السيد عبد الفتاح، أباطرة الفساد: وزراء ورجال اعمال نهبوا ثروات مصر (القاهرة: دار الحياة للنشر والتوزيع، ٢٠١١).
٧. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مكافحة الفساد فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٩).
٨. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإدارى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٩).
٩. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد الإدارى والمالى فى الوطن العربى (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٨).
١٠. بيير لاکوم، الفساد، ترجمة: سوزان خليل (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٩).
١١. د. جلال أمين، العولمة (القاهرة: دار المعارف، ١٩٩٨).
١٢. جون كينيث جالبريث، تاريخ الفكر الاقتصادى - الماضى صورة الحاضر، ترجمة: أحمد فؤاد بلبع، سلسلة عالم المعرفة، عدد ٢٦١، سبتمبر ٢٠٠٠.
١٣. حازم هاشم، صور من الفساد الجامعى (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٤).
١٤. د. حمدى عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة: إدارى - تجارى - سياسى - دولى - منهج نظرى وعملى (الإسكندرية: الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨).

- ١٥ . خالد سعد حلمى، الدين العام: الأثر على السوقين النقدية والمالية، كتاب الأهرام الاقتصادى، رقم ١٥٢ (القاهرة: مؤسسة الأهرام، أكتوبر ٢٠٠٠).
- ١٦ . روبرت كارسون، ماذا يعرف الاقتصاديون عن التسعينيات وما بعدها، ترجمة: د. دانيال رزق (القاهرة: الدار الدولية للنشر، ١٩٩٤) ص ٣٠٩.
- ١٧ . د. سعيد النجار، تجديد النظام الاقتصادى والسياسى فى مصر (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٧).
- ١٨ . د. سلوى شعراوى جمعه (محرر)، تحليل السياسات العامة فى الوطن العربى (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٤).
- ١٩ . د. صبرى حسنين (محرر)، التخطيط الاقتصادى فى عصر العولمة (أبوظبي: إدارة البحوث والدراسات بديوان ولى العهد، ٢٠٠٣).
- ٢٠ . د. صلاح الدين فهمى محمود، الفساد الإدارى كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية (الرياض: المركز العربى للدراسات الأمنية والتدريب، ١٩٩٤).
- ٢١ . عبد الخالق فاروق، جذور الفساد الإدارى فى مصر: بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات فى مصر ١٩٦٣-٢٠٠٢ (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٨).
- ٢٢ . فريدريك م. شرر، نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادى وتأثره بالابتكار التكنولوجى، ترجمة: د. على أبو عمشة (الرياض: مكتبة العبيكان، ٢٠٠٢).
- ٢٣ . فهمى خليفة الفهداوى، السياسة العامة: منظور كلى فى البنية والتحليل (عمّان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠١).
- ٢٤ . فهمى هويدى، عن الفساد وسنينه (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٦).
- ٢٥ . د. فؤاد مرسى، الرأسمالية تجدد نفسها، سلسلة عالم المعرفة، عدد ١٤٧ (الكويت: المجلس الوطنى للثقافة والآداب، ١٩٩٠).
- ٢٦ . فيكتور هوجو، رسائل وأحاديث من المنفى، ترجمة: أحمد رضا محمد رضا (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٦).
- ٢٧ . كيمبرلى آن إليوت (محرر)، الفساد والاقتصاد العالمى، ترجمة: محمد جمال إمام (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٨) ص ٥١، و ٥٢.
- ٢٨ . مارتن نيل بايلى (وآخرون)، النمو مع المساواة هدف السياسة الاقتصادية للقرن القادم، ترجمة: د. محمد فتحى صقر (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٦).

٢٩. ماري شرلي؛ جون نيليس، إصلاح المشروعات العامة: دروس من التجربة، سلسلة دراسات التنمية الصادرة عن معهد التنمية الاقتصادية التابع للبنك الدولي في عام ٢٠٠١، ترجمة: د. سعاد نايف برنوطي (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٥).
٣٠. مايكل جونستون، متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية، ترجمة: د. نايف الياسين (الرياض: العبيكان، ٢٠٠٨).
٣١. د. محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠٧).
٣٢. منى سالم (وآخرون)، ما بين الفساد والحكم الرشيد- نحو تحقيق العقد الاجتماعي والأهداف الإنمائية (القاهرة: مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠).
٣٣. مونتسكيو، روح الشرائع- الجزء الأول، ترجمة: عادل زعيتير (القاهرة: اللجنة الدولية لترجمة الروائع الإنسانية- الأونسكو ببيروت بالتعاون مع دار المعارف بمصر، ١٩٥٣) ص ص ٢٢٩، ص ص ٢٢٨-٢٤٢.

- دراسات:

١. د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل، الانتخابات المحلية، وحالة محافظة القاهرة، في: د. سمير محمد عبد الوهاب (محرر)، تحليل الانتخابات المحلية ٨ أبريل ٢٠٠٨ (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠٩).
٢. أحمد عبد الرحمن الشميمري، مظاهر الانحراف الوظيفي، التدريب والتقنية. العدد ٥٧، ٢٠١٠ م.
٣. إدريس ولد القابلة، الفساد والشفافية، نواكشوط، ناشري للنشر الكتروني، يوليو ٢٠٠٤.
٤. إسماعيل الشطي، الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤.
٥. د. السيد عبد المطلب غانم، منظمات الخدمات العامة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، في: د. سلوى شعراوي جمعة (محرر)، إدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١).
٦. أنطوان نصرى مسرة، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤.
٧. اليخاندرو بورتس، الليبرالية الجديدة وعلم اجتماع التنمية: نشوء اتجاهات وحقائق غير متوقعة، في: ج. تيمونز روبيرتس؛ أيمي هايت، من الحداثة إلى العولمة، الجزء الثاني، ترجمة: سمر الشيشكلي، سلسلة عالم المعرفة، عدد ٣١٠، ديسمبر ٢٠٠٤.

٨. بوللو مورو، الفساد: الأسباب والنتائج، التمويل والتنمية، مارس ١٩٩٨، ص ١٣ .
٩. د. بروس هيلمان؛ د. لورين ندمبارو، الفساد، والسياسات والقيم المجتمعية فى تنزانيا: تقييم الإدارة فى جهودها لمواجهة الفساد، ترجمة: جوزيف رامز امين، مختارات المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، القاهرة، برنامج الدراسات المصرية الإفريقية بجامعة القاهرة؛ الجمعية الإفريقية للعلوم السياسية، ٢٠٠٣ .
١٠. توكومبى لوموميا كاسونجو، إعادة صياغة مفهوم الدولة بوصفها المحرك الأساسى للتنمية فى أفريقيا فى ظل العولمة، ترجمة: نهاده جوهر، مختارات المجلة الإفريقية للعلوم السياسية (القاهرة: برنامج الدراسات المصرية الإفريقية بجامعة القاهرة؛ الجمعية الإفريقية للعلوم السياسية، ٢٠٠٣).
١١. جارى فاتح، إصلاح الفساد أم فساد الإصلاح، مصر المعاصرة، العدد ٤٩١، القاهرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، يوليو ٢٠٠٨ .
١٢. جمعية الشفافية الكويتية؛ منظمة الشفافية الدولية، فعاليات مؤتمر الكويت للشفافية، الكويت، ١٣-١٧ يناير، ٢٠٠٧ .
١٣. د. حسن نافعة، الفساد والحكم الصالح فى البلاد العربية: الحلول والمعالجات - دور المؤسسات الدولية ومنظمات الشفافية فى مكافحة الفساد، المستقبل العربى، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤ .
١٤. د. شوقى أحمد دنيا، الدولة والاقتصاد فى الفكر الإسلامى، ورقة بحثية فى إطار المؤتمر العلمى السنوى الحادى والعشرين للاقتصاديين المصريين دور الدولة فى مصر فى ضوء التطورات الاقتصادية المعاصرة، القاهرة، ٢١-٢٣ أكتوبر ١٩٩٩ .
١٥. القرآن والتنظير الاقتصادى، مصر المعاصرة، عدد ٤٥١/٤٥٢ (القاهرة: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، يوليو/أكتوبر ١٩٩٨).
١٦. طارق البشرى، دور مؤسسات الدولة فى مكافحة الفساد، المستقبل العربى، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤ .
١٧. عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها: إطار لفهم ظاهرة الفساد فى الوطن العربى ومعالجتها، المستقبل العربى، العدد ٣٠٩، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر ٢٠٠٤ .
١٨. د. عبد الله بن حاسن الجابرى، الفساد الاقتصادى: أنواعه وأسبابه وآثاره وعلاجه، ورقة علمية مقدمة للمؤتمر العلمى الثالث للاقتصاد، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، د.ت.

١٩. ليلي جعفر، الدور الرقابى لهيئة النيابة الإدارية فى ظل التطورات المعاصرة، فى: د. سمير عبد الوهاب (محرر)، قضايا معاصرة فى الإدارة العامة (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١).

٢٠. د. ليلي مصطفى البرادعى، المساءلة فى إطار مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع - دراسة لدور هيئة الرقابة الإدارية، فى: د. سلوى شعراوى جمعة (محرر)، إدارة شئون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ٢٠٠١).

٢١. د. محمد سعيد العمور، مظاهر الفساد فى النشاط الاقتصادى بدول مجموعة سى. دى. أو - الواقعة فى غرب أفريقيا - الإسلامية، ورقة علمية مقدمة للمؤتمر العلمى الثالث للاقتصاد، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، د.ت.

٢٢. محمد حمود حسن، الشفافية ومكافحة الفساد الإدارى، المؤتمر السابع للقادة الإداريين، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، ٢٦-٢٨ نوفمبر ٢٠٠٧ م.

٢٣. د. محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته فى الوطن العربى، المستقبل العربى، العدد ٣٠٩، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر ٢٠٠٤.

٢٤. _____، الفساد ومعايير، المستقبل العربى، العدد ٣٠٩، نوفمبر ٢٠٠٤.

٢٥. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، فعاليات مؤتمر تعزيز الشفافية والنزاهة فى مجال الإدارة المالية، القاهرة، فندق هيلان شبرد، ١٣-١٤ يناير ٢٠٠١.

٢٦. د. نواف سالم كنعان، الفساد الإدارى والمالى: أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، الشريعة والقانون، العدد ٣٣، يناير ٢٠٠٨.

- التقارير:

١. الإدارة المركزية الأولى للرقابة على شئون العاملين - الجهاز المركزى للمحاسبات، التقرير الدورى عن نتائج فحص أعمال شئون العاملين لوحدات الإدارة المحلية من ١/٧/٢٠٠٦ حتى ٣٠/٦/٢٠٠٧ - الجزء الثانى (القاهرة: الجهاز المركزى للمحاسبات، ٢٠٠٨).

٢. _____، التقرير الدورى عن نتائج فحص شئون العاملين لوحدات الجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة الخدمية عن المدة من ١/١/١٩٩٤ حتى ٣١/١٢/١٩٩٤ (القاهرة: الجهاز المركزى للمحاسبات، مايو ١٩٩٥).

٣. البنك الدولى، تقرير عن التنمية فى العالم ٢٠٠٢: بناء المؤسسات من أجل الأسواق (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ٢٠٠٢).

٤ . لجنة الشفافية والنزاهة - وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير السنوى الثالث: تعزيز جهود الشفافية والنزاهة، ٢٠١٠

٥ . التقرير الثانى للجنة النزاهة والشفافية: أولويات العمل وآلياته، أغسطس ٢٠٠٨ .

٦ . التقرير الأول للجنة النزاهة والشفافية، أغسطس ٢٠٠٧ .

٧ . المجلس الوطنى المصرى للتنافسية، تقرير التنافسية المصرية ٢٠٠٥ (القاهرة: المجلس الوطنى المصرى للتنافسية، ٢٠٠٦).

٨ . تقرير التنافسية المصرية ٢٠٠٤ (القاهرة: المجلس الوطنى المصرى للتنافسية، ٢٠٠٥).

- الأدلة التدريبية:

١ . أيمن عقيل، مكافحة الفساد: الإطار القانونى والتطبيق (القاهرة: مركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسى، ٢٠٠٨).

٢ . مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، الدليل التدريبى لمكافحة الفساد للمنظمات غير الحكومية، ٢٠٠٩ .

الرسائل العلمية:

١ . شروقى محترف، الصفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها فى قانون الفساد، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر ٢٠٠٥-٢٠٠٨، الجزائر، ٢٠٠٨ .

٢ . عماد الدين إسماعيل مصطفى، ظاهرة الفساد الإدارى فى الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة، رسالة ماجستير فى الإدارة العامة غير منشورة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، ٢٠٠٣ .

٣ . يوسف سلمان أحمد الريمى، الفساد الإدارى فى الجامعات اليمنية الحكومية: أنماطه وعوامله، رسالة ماجستير فى التربية غير منشورة، جامعة صنعاء، كلية التربية، ٢٠١٠ .

- المقالات:

١ . أحمد الكردى، الفساد الإدارى، <http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/topics/>, accessed at: 4/11/2011. 67675/posts/277355

٢ . الخبراء: خصخصة الإدارة الأوفق للتطبيق فى مصر وتجارب ناجحة فى أمريكا اللاتينية، الأهرام، ٧ مايو ٢٠٠٦، ص ١٦ .

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

- ٤ . د. حازم الببلاوى، التقدم الاقتصادى وحماية التفوق، جريدة الأهرام، ٢/٣/١٩٩٨، ص ١٠.
- ٥ . حسام الجداوى، خطأ إجراءات الضبط وراء صدور حكم ببراءة القاضى المتهم بالرشوة، الأهرام، ٣٠/١/٢٠٠٦، ص ٢٨.
- ٦ . حمدي حمادة، إهدار المال العام فى مؤسسة الأهرام: عمولات الكبار وصلت إلى أكثر من ٣ ملايين جنيه، وشراء ٥ ساعات بمليون و ٥١ ألف جنيه لمن؟...، الوفد، الخميس ٢٧/٧/٢٠٠٦، ص ٧.
- ٧ . خالد أبو العز، تأييد أمر النائب العام بالتحفظ على أموال ٤ مسئولين بشركة الكيماويات بتهمة تسهيل الاستيلاء على المال العام المرتبط بالتزوير والترجيح (١٤ مليون جنيه) والإضرار العمدي بالمال العام، الأهرام، ١/٣/٢٠٠٥، ص ١٣.
- ٨ . _، فى قضية الفساد بشركة الحديد والصلب: السجن المشدد ٢٤ سنة لرئيس مجلس إدارة الشركة و ٣٠ عام لرجل الأعمال حاتم الهوارى، الأهرام، ٢٤ مايو ٢٠٠٦، ص ٢٨.
- ٩ . خليفة أدهم، حازم الببلاوى: الخصخصة ضرورية.. ولكن بشروط تضمن تحقيق أهدافها، الأهرام، الأحد ٣٠ أبريل ٢٠٠٦.
- ١٠ . شريف جاب الله، شـه مجلس الوزراء يقرر ترشيح الإنفاق الحكومى لتوفير ٢٢ مليار جنيه .. وتأجيل الضريبة العقارية لمدة عام شـه، الأهرام، ٢٠/١٢/٢٠١١، ص ١.
- ١١ . عبد الحافظ الصاوى، الفساد بمصر يتحدى المؤسسات والنظم والقوانين، <http://www.aljazeera.net/Mob/Templates/Postings/eBusinessDetailedPage.aspx?GUID=761FB120-DDE7-479C-8196-66450F34E01A>, accessed at: 3/11/2011.
- ١٢ . عبد الرؤوف خليفة، المستشار تيمور مصطفى: لن نستطيع التصدى للفساد الوظيفى... الأهرام، الجمعة، ٢٩ يونيو ٢٠١٢، ص ٤٢.
- ١٣ . عبد الفتاح الجبالى، مستقبل أموال التأمينات الاجتماعية، الأهرام، ١٦ يناير ٢٠٠٦، ص ٢٦.
- ١٤ . عبده مباشر، مال سايب الأهرام، ٢/٨/٢٠٠٦.
- ١٥ . عزت عبد المنعم، مازق تفاوت الاجور!، الأهرام، ١/٥/٢٠١١.
- ١٦ . عزيز صدقى، مبارك يرعى الفساد بالصمت أو بالمشاركة، الكرامة، الثلاثاء ١٨/٧/٢٠٠٦، ص ١.
- ١٧ . علا مصطفى عامر، متى يطبق الحد الأقصى للأجور؟، الأهرام، ١٩/١١/٢٠٠١.

١٨. على محمد على، لامتناعهم عن الحضور للشهادة، المحكمة تأمر بالقبض على رئيس مباحث المرج ومعاونيه / لشبهة خطأ في إجراءات القبض على تجار آثار، الأهرام، ١٠/٨/٢٠٠٦، ص ٣٣.
١٩. فاروق عبد المجيد؛ حسام زايد، استمرار وقف رئيس الشركة القابضة للقاحات، الأهرام، ٧ مايو ٢٠٠٦، ص ٢٦.
٢٠. فهمي هويدي، فصل في النهب المقتن، الأهرام، ١٩/٩/٢٠٠٦.
٢١. مجموعة البنك الدولي بالقاهرة، البنك الدولي يدعم إنتاج الطاقة المستدام، ويقدم الدعم لتخفيض التلوث الصناعي في مصر، والمشروعات الأخرى الحالية، التواصل، مارس ٢٠٠٦، ص ٣-٥، ص ٨.
٢٢. محمد السعدني، أكذوبة العلاج المجاني، الأهرام ١٦ مايو ٢٠٠٦، ص ٧.
٢٣. محمد حبيب، د. أحمد درويش: الرشاوى تعرقل جذب الاستثمارات، المصور، ٣/١٠/٢٠٠٨.
٢٤. محمد عياد، حفظ التحقيقات في قضية الاستيلاء على أموال هيئة النقل العام، الأهرام، ٣١/٧/٢٠٠٦، ص ٣٢.
٢٥. محمد عياد، بأمر النائب العام: التحفظ على أموال رئيس شركة دمياط لتداول الحاويات لإهداره ٢٠ مليون دولار، الأهرام، ٢٦ مايو ٢٠٠٦، ص ١٢.
٢٦. د. مصطفى السعيد، اقتصاديات السوق والفهم الخاطي لدور الدولة، جريدة الأهرام، ٢١/٧/١٩٩٧، ص ١٠.
٢٧. مصطفى الفقى، الفساد الإداري والمالي بين السياسات والإجراءات، منتدى الحرية الاقتصادية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، غرفة التجارة الأمريكية، ٢٠٠٣، [http://www.cipe-](http://www.cipe-accessed at: 3/11/2011.arabia.org/files/html/art0900.htm)
٢٨. منى مذكور، استخسروا الدواء المجاني في الغلابة ووضعوا ثمنه في جيوبهم، جريدة الأسبوع، العدد ٤٣٨، ١٥/٨/٢٠٠٥، ص ١٥.
٢٩. نصر القفاص، الطفل المعجزة /بمكتب وزير السياحة/، الأهرام، ٢٠/٧/٢٠٠٦، ص ٨.
٣٠. نهى الشرنوبى، الشعب يريد وضع حد أعلى للأجور، الأهرام، ٢٣/٤/٢٠١١، ص ١٠.
٣١. هيثم سعد الدين (وآخرون)، لجنة برئاسة الجندي لوضع إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد وقواعد لتطهير المؤسسات، الأهرام، ٩/٨/٢٠١١، ص ١.

- المقابلات الشخصية:

- ١ . مقابلة شخصية مع أحد أصحاب العقارات، خلف المحكمة الدستورية العليا بالمعادي!!!، ١٣ مارس ٢٠٠٩ .
- ٢ . مقابلة شخصية مع أحد أصحاب مخابز العيش المدعم بمنطقة حدائق المعادي، الجمعة ٣٠/١/٢٠٠٩ .
- ٣ . مقابلات شخصية مع بعض أصحاب مخابز العيش المدعم، وغيرهم من المواطنين، ٢٠١٠،/٢٠٠٩
- ٤ . مقابلة شخصية مع أحد رؤساء مجموعات الرقابة الإدارية بإحدى المحافظات (أسيوط) أثر عدم ذكر اسمه، ٢٨/١٢/٢٠٠٨ .
- ٥ . مقابلة شخصية مع أحد سائقي سيارات النقل العاملة بمحاجر منطقة طرة الصناعية، القاهرة، ٩ يناير ٢٠٠٩ .
- ٦ . مقابلة شخصية مع أحد موظفي إدارة المشتريات والمخازن المسؤولين عن تفتيش وجرد مخازن مضبوطات شرطة المرافق بديوان عام محافظة القاهرة، ٢٨/١٢/٢٠٠٨ .
- ٧ . مقابلة شخصية مع أ.د. عمرو فتح الله عبد الرحمن، أستاذ بكلية الطب - جامعة مصرية، استشاري السمعيات بمستشفى الملك عبد العزيز، الطائف، السعودية، ١٥/٧/٢٠١١ .
- ٨ . مقابلة شخصية مع السيد موسى حسين، سكرتير عام محافظة ٦ أكتوبر، وقد كان سكرتير عام مساعد محافظة الجيزة، رمضان ١٤٢٩ هجرية، سبتمبر ٢٠٠٨ .
- ٩ . مقابلة شخصية مع مراقب الجهاز المركزي للمحاسبات المسئول عن مراقبة الصرف بالأكاديمية، من الناحية القانونية، يوم الجمعة الموافق ٩ يناير ٢٠٠٩، والإثنين ١٢/١/٢٠٠٨ .
- ١٠ . مقابلة شخصية مع مراقب الجهاز المركزي للمحاسبات المسئول عن مراقبة الصرف بتلك الأكاديمية، سبتمبر ٢٠٠٩ .

- أخرى:

- ١ . المسار السياسي الحديث في الجزائر، <http://ar.wikipedia.org/>، accessed at: 1/11/2001.
- ٢ . المستشار تيمور فوزي مصطفى كامل - رئيس هيئة النيابة الإدارية برنامج مصر النهاردة، التلفزيون المصري، الثلاثاء ٢٧ مارس ٢٠١١ .
- ٣ . ثورة الإنقاذ الوطني، <http://ar.wikipedia.org/>، accessed at: 1/11/2001.

٤. حزب العدالة والتنمية (تركيا)، <http://ar.wikipedia.org/>، accessed at: 1/11/2001.
٥. شبكة مصر الآن، النيابة الإدارية: مصر شهدت ٦٨ ألف قضية فساد إداري خلال ٢٠١٠، http://www.misralaan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3462:---68---2010-&catid=60:accidants&Itemid=123.
٦. معاشات حية مباشرة للباحث في جامعة القاهرة.
٧. ملاحظات الباحث لدى مروره المتكرر على منفذ جمركي ببورسعيد، ٢٠٠٧/٢٠٠٩.
٨. هيئة الرقابة الإدارية المصرية، تعريف الفساد الإداري، <http://www.rekaba.com/>، الفساد٪٢٠ الإداري.html، accessed at: 3/11/2011.
٩. هيئة الرقابة الإدارية المصرية، الجرائم التي تختص بها الهيئة، <http://www.rekaba.com/>، الجرائم٪٢٠ التي تختص٪٢٠ بها٪٢٠ الهيئة.html، accessed at: 3/11/2011.
١٠. هيئة الرقابة الإدارية، الفساد الإداري، <http://www.rekaba.com/>، الفساد٪٢٠ الإداري.html.

ثانياً: المراجع المكتوبة باللغة الإنجليزية

- Books:

1. Birgit Pech, Preventing Corruption in Public Administration at the National and Local Level- A Practical Guide (Berlin: Federal Ministry of Economic Cooperation and Development, 2005) .
2. Claude Ake, Democracy and Development in Africa (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1996).
3. Daniel Maxwell (et. al.), Preventing Corruption in Humanitarian Assistance (Berlin: Transparency International, 2008).
4. George B. N. Ayittey, Africa Betrayed (New York: St. Martin's Press, 1992).
5. OECD, Fighting Corruption: What Role for Civil Society? The Experience of the OECD (Paris: OECD, 2003).
6. Patrick J. Dobel, Public Integrity (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999).
7. Susan Rose-Ackerman (ed.), International Handbook on The Economics of Corruption (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2006).
8. Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

* Studies:

1. Ari Salminen (et. al.), "The Control of Corruption in Finland", Administra_le Si Management Public, Faculty of Public Administration, University of Vaasa, Finland, 9/2007.
2. D. Osterfeld, "Corruption and Development", Journal of Economic Growth, v. 13. N. 3, 1989.
3. David Fleisher, "Attempts at corruption control in brazil: congressional investigations and strengthening internal control", Washington Latin American political science association, 29 September 1995.
4. Jon S.T. Quah, "Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt", Asian Review of Public Administration, vol. 11, no. 2, 1999.
5. Lant Pritchett; Getta Sethi, "Tariff Revenue and Tariff Reform: Some New Facts", World Bank Economic Review, Vol. 8, No. 1, 1994.

6. Luigi Manzetti; Charles Blake, "market reform and corruption in Latin American: new means for old ways", International Political Economy, Vol. 3, no. 4, 1996 .
 7. M. Johnston, "What can be done about entrenched corruption?", A presented Paper to the 9th annual banal conference on "Development Economics", wachington Dc., World Bank, 30 April- 1 May 1997.
 8. Mark Levin; Georgy Satarov, "Corruption and Institutions in Russia", European Journal of Political Economy, vol. 16, no. 1, 2000.
 9. Moshe Maor, "Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective", Governance, vol. 17, no. 1, 2004.
 10. Paolo Mauro, "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research", Finance & Development, no. 3, 1998.
 11. Paolo Mauro, "Corruption and Growth", Quarterly Journal of Economics, no. 110, 1995.
 12. Peter Larmour; Manuhuia Barcham, "National Integrity Systems in Small Pacific Island States", Policy and Governance Discussion, Paper 05-9, Asia Pacific School of Economics and Government- The Australian National University, 2005.
 13. Robert Wade, "The system of administrative and political corruption: canal irrigation in South Africa", Development Studies, vol. 18. no. 3, 1pril 1982.
 14. Ting Gong, "Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences", Crime, Law, and Social Change, Vol. 19, No. 4, 1993.
- * Reports:
1. International Transparency, Gobar Corruption Report 2003- Access to Information (Berlin: International Transparency, 2003).
 2. The Cabinet Information and Decision support Center, Corruption Perceptions Index in Egypt, May 2007.
 3. Transparency International, CPI 2008 (Berlin: International Transparency, 2009).
 4. Transparency International, CPI 2009 (Berlin: International Transparency, 2010).
 5. UNDP, Human Development Report 2011- Sustainability and Equity: A Better Future for All (New York: UNDP, 2011).
 6. _____, Human Development Report 2010- The Real Wealth of Nations: Pathways to Human (New York: UNDP, 2010).

7. World Bank, The Global Competitiveness Report 2004/2005 (Washington Dc., World Bank, 2005).
8. World Bank, World Development Report 1998/1999- Knowledge for Development (Washington: World Bank, 1999).
9. World Bank, World Development Report 1996- From Plan to Market (Washington Dc., World Bank, 1996).

*** Others:**

1. The Independent Commission Against Corruption, "Overview", <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview>, accessed at: 28/10/2011.
2. The Independent Commission Against Corruption, "Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35", <http://www.legislation.nsw.gov.au/scanview/inforce/s/1/?TITLE=%22Independent%20Commission%20Against%20Corruption%20Act%201988%20No%2035%22&nohits=y>, accessed at: 28/10/2011.

Analysis of Egyptian Public Policies' for Combating Administrative Corruption: Situation- Problematics- Alternatives

Dr. Ahmed Desouky Mohamed Ismail

Lecturer, Public And Local Administration Department- College Of Management Sciences- Sadat Academy For Management Sciences.

Assistant Professor, Business Administration Department- College of Administrative and Financial Sciences- Taif University.

Summary:

Administrative Corruption is one of the most important features and results of faltering in making, implementing, and evaluating the public policies, and it is- at the same time- one of the most important reasons for delaying the Reformatory development programs.

Administrative Corruption is a disease and feature, together.

- * Administrative Corruption is feature for faltering of the policy-making processes and the sectoral and regional planning programs. Even, Administrative Corruption is a disease that prevents the achievement of comprehensive and sustainable development, and reaching what a missed opportunity for growth and progress, in a world recognizes only the ability to compete, on the basis of integrity, transparency, accountability and participation, on the local and international levels.

The objectives of the research, from the perspective of public policy analysis, as follows:

- * Putting a specific, clear-dimensional, and sententious definition for the term "Administrative Corruption",
- * Clarify the relationship between "Administrative Corruption" and "Economic and Political Corruption", and which is the independent factor,
- * Analysis the situation of "Administrative Corruption" in Egypt, its causes and features, and its effects on development and competitiveness of the state,
- * Determine the official position of the state regarding the evolution of the international interest of the negative effects of administrative corruption,
- * Identify the local administrative corruption shapes', with reference to international cases,
- * Developing alternatives and specific recommendations to combat administrative corruption.

In this context, the study is divided to four main parts, other than the introduction and conclusion, which are: the methodological framework of the study; the conceptual, and theoretical framework of the study, which focused on identifying the nature and dimensions of the concepts of the study and the impact of the phenomenon of administrative corruption on development; and the situation of administrative corruption in the light of the Egyptian case, which covers number of elements that are described and show the situation of the administrative corruption in the case of Egypt; and alternatives to combat the administrative corruption in Egypt.

Keywords:

Corruption, Administrative Corruption, Public Policy, Public policy Analysis, Development, Egypt. .

الضبط الإداري وأثره فى الحريات العامة

عقيد دكتور

محمد على حسونة

دكتوراه فى القانون العام - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق
محاضر بأكاديمية الشرطة - كلية الشرطة - قسم القانون العام

مقدمة عامة

موضوع البحث :

تعتبر وظيفة الضبط الإداري من أولى واجبات الدولة وأهمها ، فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها ، فبدون تلك الوظيفة تعم الفوضى وينهار النظام الجماعى ، وتعتبر وظيفة ضرورة و لازمة لحماية المجتمع ، ووقاية للنظام العام ، إذ بدونها تعم الفوضى ، ويسود الاضطراب ويختل التوازن فى المجتمع ، فالجماعة لا يتصور لها وجود من غير نظام بضبط سلوك أفرادها وأوامر تحييط بالنشاط الفردى ، وتدفعه إلى غاياته المحددة ولهذا يقال إن ضعف الدولة كان بشيراً بالفوضى بدوره يهدد المساواة الواجبة فى المجتمع وقد تعتبر تهديداً للدولة ذاتها ، لذا فلقد كانت هذه الوظيفة بحق عصب السلطة العامة وجوهرها وكانت مهمتها مقدمة على سائر وظائف الدولة الأخرى ، ولذلك لم يكن غريباً أن تكون هذه الوظيفة من أقدم الوظائف التى أضطلعت بها الدولة منذ التاريخ القديم وحتى الآن .

وقد وجدت سلطات الضبط الإداري نفسها أمام معادلة صعبة فالقانون حدد غايتها فى الحفاظ على النظام العام الذى يتمثل فى تحقيق الأمن ، والصحة والسكنية والآداب العامة ، ويدرك المشرع أن الأمن لا يتحقق فى الواقع إلا بمنع أى فرد أو جماعة من الإخلال بالنظام العام ، وإتخاذ وسائل القوة المشروعة ، وفى ذلك تقييد لحرية الأفراد التى تمثل أساس النظام العام فحتى تصان الحرية لابد وان يتحقق الشعور بالأمن والأمن لا يتحقق إلا بأمرين متناقضين هما :

الحرية بما تعنيه من ضمان حق الاختيار للفرد ، والنظام العام بما يعنيه من منع كل إنسان يريد أن يمارس من التصرفات التى يعتقد أن فى حريته ممارستها فى حين أن ذلك يحدث خللاً فى النظام العام .

فالحرية هى منطلق الإنسان فى أجواء الحرية ، والأمن ، والطمأنينة يبنى الإنسان ويفكر ، ويبدع ، وتحقيق النظام العام هو جزء جوهري من أساسيات تحقيق الحرية وضرورة إجتماعية وهدفاً لأى تقدم إجتماعى ، فالحرية اللامسئولة تتحول إلى فوضى ، وتشكل خطراً يبدد المجتمع وغالباً ما تنتهى إلى نوع من العبودية ، أو مصادرتها كلية . هذه المعادلة الصعبة للضبط الإدارى تكمن فى أمرين اثنين هما :

الأمر الأول : الحفاظ على الأمن العام فى المجتمع بفرضه وإجبار الأفراد على احترامه ، ومنع كل ما من شأنه أن يخل به ، وذلك باستخدام وسائل الشرطة المشروعة ، والمصرح بها قانوناً للسلطات الضبطية .

الأمر الثانى : التزام السلطات بمبدأ المشروعية ، لأنها لو ساءت استخدام تلك الوسائل وتجاوزت سلطاتها ، أو انحرفت عن أهدافها فإنها ستخلق الرعب ، وثبت الخوف فى نفوس المواطنين فينتفى أهم عنصر من النظام العام ، والذى لا يتحقق إلا بالاستقرار النفسى ، واحترام الحريات الأساسية للأفراد . وما منحت هيئات الضبط الإدارى من سلطات تقديرية واسعة إلا لتمكن الناس من تحطيم بعضهم بعضاً ، ومن تحويل المجتمع إلى غابة يسيطر فيها القوى على الضعيف فتفرض بعض الإجراءات الوقائية ، والتدابير الأمنية ليتحقق للمجتمع الأمن والسلامة .

إن الضبط الإدارى نابع من رغبة الأفراد أنفسهم فى تنظيم شئونهم وأنشطتهم والحفاظ على حقوقهم ، وحريتهم فالضبط الإدارى لا يسلب الفرد حريته أو يصادرهما ، ولكن ينظم ممارستها إلى حد معين ينتهى عند الحدود المملوكة للغير ، ولا يتعداها فإذا تعداه إلى الإضرار بحقوق وحرى الآخرين وجب على الإدارة وقفه عند

حده باتخاذ إجراءات ضبطيه في مواجهة بما تملكه من سلطة بمقتضى نص قانونى ، أو لائحى فالإدارة تمارس وسائلها الضبطية فى مواجهة الأفراد وفق ضوابط وقيود تمثل ضمانات للأفراد للحفاظ على حقوقهم وعدم إنتهاك حرياتهم ، وهى تخضع فى ذلك لرقابة القضاء الإدارى بالإضافة إلى خضوعها لمبدأ المشروعية الذى يمثل الضمانه الاساسية لعدم خروج الإدارة على قواعد المشروعية التى من شأنها الحد من سلطات الإدارة وتضمن عدم أنحرافها .

ولقد عرفت الدولة الاسلاميه نظاماً إدارياً أستطاع ان يضبط أمور الدولة ضبطاً متقناً نظراً لما عرف عنه من متانة ومرونة حيث كان يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة الإسلامية .

ولقد تقرررت للحريات حماية قانونية حتى تصبح حقوقاً قانونية محددة يمكن المطالبة بها ، وتحقيق هذه الحماية بوضع قواعد دستورية، وقانونية تكفل الحريات فى مواجهة سلطة الدولة .

وأخيراً فإن للضبط الإدارى أثراً على حريات الافراد قد تكون فى ظل الظروف العادية أو الاستثنائية وقد تم تقسيم هذا البحث إلى فصلين على النحو التالى :

الفصل الأول : مقتضيات الضبط الإدارى

الفصل الثانى : حدود سلطات الضبط الإدارى

الفصل الأول

مقتضيات الضبط الادارى

تمهيد :

إن مهمة الضبط الادارى قد تزايدت أهميتها وضرورتها فى الآونة الأخيرة وباتت مهمتها فى تنظيم الحريات أمراً حتمياً وضرورياً حتى لا يتحول ممارسة الحريات العامة وأوجه النشاط الخاص إلى الفوضى لآنة إذا كانت السلطة المطلقة مفسدة مطلقة فإن الحرية المطلقة هى بدورها مفسده مطلقة أو فوضى مطلقة وبالتالي يتعين تحقيق التوازن التام بينهما حتى يتحقق للدولة الاستقرار والمناخ الملائم لتحقيق غاياتها .

ونظراً لأن أعمال الضبط الادارى تتعلق مباشرة بحقوق وحريات الأفراد لذلك لا يمكن ان يكون مطلقة بل يجب أن يكون مقيدة بحيث يحقق التوازن بين المحافظة على النظام العام والحريات العامة للأفراد وإن هذا التقييد يكون بموجب القوانين ووفقاً لمبدأ المشروعية أى بمعنى ان الضبط الادارى يجب أن يلتزم بمبدأ المشروعية فى تصرفاته وإن السلطات التى يتمتع بها هيئات الضبط الادارى يختلف باختلاف المكان والزمان وان السلطات التى يتمتع بها الضبط الادارى فى الظروف الاعتيادية يختلف عن السلطات التى يتمتع بها فى الظروف الاستثنائية وفى كلا الحالتين يجب أن تتقيد بمبدأ المشروعية .

وان المحافظة على النظام العام فى الدولة فى ظل الافراط من بعض المواطنين فى استقلال الحياة بصفة مطلقة ودون ضوابط حتى صار الأمر ينقلب إلى ضده ، أدى إلى ضرورة وجود سلطة مختصة تعمل على تحقيق أغراض الوظيفة الادارية فى الدولة سميت بالضبط الادارى او البوليس الادارى لضبط الحريات حتى لا يساء استعمالها من أجل المحافظة على النظام العام .

وسوف نتكلم عن مقتضيات الضبط الادارى فى بحثين على النحو التالى .

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري

الضبط الإداري من أول الوظائف العامة التي اضطلعت بها الدولة الحديثة ، وتمثل هذه الوظيفة حماية المجتمع وكيانه والأسس التي يقوم عليها من اى عدوان أو تهديد فقد كانت الإدارة ومنذ القدم وستبقى مكلفة بواجب مواجهة أى مخاطر تهدد المجتمع وتوفر الأمن والصحة والسكينة لأبنائه وهى وظيفة مستمرة لا يتصور أن تنتهى بتحقيق أمرها أو فوات مده معينة إذ يمثل المجتمع المنظم ضرورة لا غنى عنها لكل المجتمعات باعتبار توقي الأضرار والجرائم وإنهاء أى اعتداء أو إخلال بنظام المجتمع من دعائم قيام الدولة التى تنهار بانهايار هذه الدعامة .

وعلى هذا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب .

المطلب الأول

الضبط فى اللغة والتشريع

سنعرض فى هذا المطلب لتعريف الضبط فى اللغة والتشريع وذلك على النحو التالى :-

أولاً : التعريف اللغوى والاصطلاحى للضبط : للضبط فى اللغة عدة مفاهيم فهو يعنى أولاً دقة التحديد فيقال ضبط الأمر بمعنى أن حدده على وجه الدقة ، وهو يعنى ثانياً وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافياً ويجرى البحث عنه ، فيقال انه قد ضبط فلاناً أو ضبط الشخص الهارب أو هذا الشيء ، ويقال أيضاً فى تعريف الضبط فى اللغة ضبط الشيء حفظه بالحزم وبابه ضبط ورجل (ضابط) اى حازم ^(١) ، ويقال أيضاً الضبط لزوم الشيء وحبسه لا يفارقه فى كل شيء ^(٢) .

(١) قاموس مختار الصحيح ، الطبعة الثالثة ، ص ٤٠٠

(٢) قاموس لسان العرب ، الجزء التاسع ، القاهرة ، الدار المصرية للتأليف والترجمة ص ٢١٤ ، فصل الضاد ، حرف الظاء .

ويعنى ثالثاً التدوين الكتابي المشتمل على معالم يخشى لو ترك امرها دون تسجيل لها ان تتبدد معالمها ويزول اثرها من ذاكرة من عاينها وشاهدها ، ولذا يقال قانوناً أن ضبط الواقعه يعنى تحرير محضر لها ، والمعنى الرابع للضبط يفهم من العود بالأمور إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم فيها وذلك عقب خلل أو اضطراب أصابها منحرفاً بها عن حكم هذا القانون ^(١).

أما اصطلاحياً فالضبط الإدارى عبارة عن قيود وضوابط ترد على نشاط الافراد من ناحية أو عدة نواحى من الحياة البشرية ونشاط الانسان يتبدى من نواحى عده فمثلاً قد يستعمل حريته الشخصيه التى تخوله التنقل من مكان إلى آخر مستعملاً سيارته الخاصة فلو أننا تركنا الافراد أحراراً فى السير على اليمين واليسار كما يحلو لهم فإن ذلك سوف يؤدى إلى التضارب والتصادم ولذلك يجب أن تحدد قاعدة واحده يلتزم الجميع باحترامها فتفسير كل العربات المذهبة فى إتجاه معين على اليمين أو كلها على اليسار هذا التحديد فى حقيقته قيد وضعناه على النشاط الفردى ومثل هذا القيد يكون ما يمكن تسميته بالضبط الإدارى .

فالضبط الإدارى مرادف لمعنى التنظيم وهو بهذا الشكل لا يتصور فى مجال واحد فحسب بل يمكن تصوره فى عديد من نواحى الحياه البشرية فحرية الانسان فى إنشاء إدارة المصانع والملاهى او المطاعم او المقاهى هذه الحريات لو تركت على إطلاقها بغير تنظيم قد ينجم عنها تضارب فى المصالح وخروج على القانون ولكن لو قيدت ووضعت لها بعض الضوابط فإنها ستكون أيسر إستعمالاً وأقل تسبباً للجرائم .. وفى هذا المجال ما زالت الحرية هى الاصل والقيود الوارده عليها بمثابة الاستثناء ولعل فى هذا ما يميز بوضوح فكرة الضبط الإدارى عن فكرة المرفق العام . فإذا نظرنا إلى الضبط الإدارى نرى النشاط الفردى ما زال قائماً وكل ما فى الامر أن بعض القيود قد دخلت عليه . أما فى المرفق العام فإن الاداره تحل محل النشاط الفردى وتتولى هى إشباع الحاجات العامة ^(٢) .

(١) الدكتور رمسيس بهنام ، علم النفس القضائى ، الاسكندرية . منشأة المعارف ، سنة النشر غير مذكوره ص ١٥ .

(٢) د / محمود سعد الدين الشريف ، النظرية العامة للضبط الإدارى ، مقالة منشوره بمجلة مجلس الدولة ، السنة الحادية

عشرة ، ١٩٦٢ ، ص ١٥٣ .

ثانياً : الضبط فى التشريع : من الملاحظ أن النصوص التشريعية فى كل من مصر وفرنسا لم تتعرض لتعريف الضبط الإدارى ، وإنما تناولت فقط لأغراضه وهى فى هذا النطاق لم تتعرض لتحديد أغراضه بصورة واضحة محدده وإنما تناولتها بصورة عارضة وذلك على التفصيل الآتى :-

١ - فى مصر :

صدر أمر عال عام ١٨٩٤م ينص على اختصاصات البوليس « بالمحافظة على النظام والأمن وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأعراس والأرواح والأموال ، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات ، الاختصاصات الواردة فى الأمر العالى المذكور تناقلتها كل قوانين الشرطة المتعاقبة وهى ، م ٣ من قانون ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥^(١) ، م ٣ من قانون ٦١ لسنة ١٩٦٤^(٢) ، من قانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١^(٣) الحالى والتي تنص على « تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب ، وحماية الأرواح والأعراس والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات ، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات ، ونلاحظ على هذا النص الأخير تناوله لكثير من الأغراض المتعلقة بالضبط إلا أن هذه الأغراض جاءت فى عبارات مبهمه وبالتالى لم تحدد أغراض الضبط بصورة واضحة ، كما يؤخذ عليه تكراره لبعض الأغراض دون داع لذلك .

٢ - فى فرنسا :

من المفيد فى هذا المجال أيضاً ان نتعرض للنصوص التشريعية والتي تناولت أغراض الضبط فى فرنسا وذلك على غرار ما أتبعنائه بالنسبة للوضع فى مصر فنجد المادة رقم ٥٠ من مرسوم ١٤ ديسمبر ١٧٨٩^(٤) تنص على أن السلطات البلدية يقع

(١) منشور فى الوقائع المصرية بتاريخ ٢٧ أبريل ١٩٥٥ ليعمل به اعتباراً من ١/٥/١٩٥٥ .

(٢) منشور فى الجريدة الرسمية بتاريخ ٢١ مارس ١٩٦٤ ليعمل به اعتباراً من ٢٢/٣/١٩٦٤ .

(٣) أنظر قانون الشرطة وقراراته التنفيذية الصادر عن الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية الطبعة الثالثة ، ١٩٨٩ ، ص ٣ .

(٤) KLEIN (c) : La police du domaine public " paris , L.G.D. J., 3e- ed , 1966 , p 37 .

على عاتقها أن تجعل السكان ينعمون بمزايا ضبط حسن وخاصة النظام والصحة والامن بالشوارع والاماكن والمنشآت العامة هذا ولقد عاود هذا النص للظهور فى قانون ٢٨ سبتمبر ١٩٧١ والخاص بالتنظيم البلدى .

واستكمالا لعرض النصوص التشريعية والتي تعرضت لاغراض الضبط فى فرنسا نجد المواد من رقم ١٦ إلى رقم ٢٠ من قانون ٣ برومير - السنة الرابعة من الثورة تنص على الاتى أنشئت الشرطة لحفظ النظام العام والحرية والملكية وأمن الافراد ، وتنقسم إلى شرطه إداريه وشرطه قضائيه والشرطة الاداريه موضوعها حفظ النظام العام فى كل مكان وفى كل جزء من الاداره العامه وتهدف أساسا إلى منع الجرائم وتبحث الشرطة القضائية عن الجرائم التى لم تتمكن الشرطة الاداريه من منع ارتكابها . وتجمع الادله وتسلم الفاعلين إلى المحاكم التى عهد إليها القانون بمعاقبته.

هذا ولقد أنتهى ذلك الاتصال التدريجى لتشريعات الضبط فى فرنسا بالمادة رقم ٩٧ فقره رقم ١ من قانون ٥ ابريل ١٨٨٤ والتي تنص على ان هدف الضبط البلدى هو حسن النظام ، والامن ، والصحة العموميه ^(١) وهذه الماده ايضا مثالها فى ذلك مثل نظيرها فىالتشريع المصرى ، م ٣ من قانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ لم تتناول اغراض الضبط بصورة واضحة ومحدده حيث لم تتكفل بسرد كل اغراضه فالهدوء الذى يعتبر أحد التزامات الضبط الاساسية بتجنيب المواطنين الازعاج الذى يجاوز ذلك الذى تنطوى عليه عادة الحياه فى المجتمع لم يرد له ذكر فى المادة رقم ٩٧ ولعل ذلك ما دفع CASTAGNE إلى ان يقرر فى رسالته بأن خاتمة المادة ٩٧ لم تعد تسمح بالشك فى ان تلك الماده بيانية ودلالية فقط فقد جاء فيها : أنه أى الضبط البلدى يشمل بوجه خاص ثم عددت خاتمة الماده المختلفه للضبط البلدى ، واذا عرفنا أن عبارة بوجه خاص ليست مجرد إنشائية فى أسلوبها بل أدرجت فى القانون بناء على اقتراح PEUVELEY المقرر ، حتى لا يبدو التعداد تحديديا لادركنا أنه من الصعب التمسك بالطابع الشامل لمضمون المادة ٩٧ ، ويستطرد قائلاً

(١) CASTAGNE (J.) Le controle juridictionnel de la legalite des actes de police administrative " th, paris , 1961 , Bordeaux , ed 1964 , p 32 .

أن القضاء الإداري الفرنسي لا يربط قراراته المتعلقة بالضبط بثلاثية المادة ٩٧ وذلك بوجه خاص في حالات عديدة حيث أن نصوص قانون ١٨٨٤ لا تفي بالغرض بشكل واضح ، وأيضا ولذات السبب نجد مفوض الحكومة CORNEILIE في قضية BALDY في ١٠ أغسطس ١٩١٧ يوضح في مذكرته مبينا أن حدود ومجالات الضبط العام لا تشكلها العناصر التقليدية وهي الأمن والهدوء والصحة العمومية ولكن مجالها هو إطار مفهوم النظام العام^(١) .

(١) د . عادل السيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، دار النشر غير مذكورة ، ١٩٩٣ ، ص ٩٦ .

المطلب الثانى

الضبط فى الفقه

لم تتعرض النصوص التشريعية فى كل من مصر وفرنسا لتعريف الضبط الإدارى ، وإنما تناولت فقط لأغراضه وهى فى هذا لم تتكفل بتحديد أغراضه بصورة واضحة ، ومن ثم كان لزاماً على الفقه استكمال ما نقص ، وتوضيح ما غمض لذا نستعرض فى هذا المطلب لتعريف الفقه المصرى والفرنسى للضبط على النحو التالى :-

أولاً : تعريف الفقه المصرى للضبط الإدارى :- نحاول فى هذه الفقرة عرض مجموعة من التعاريف التى وردت بشأن الضبط الإدارى فى المصادر التى أطلعت عليها ومن أهم هذه التعاريف التى قدمت بهذا الشأن ، فذهب البعض إلى أن الضبط الإدارى مهمة وقائية ، تنحصر فى المحافظة على النظام العام ، والحيولة دون وقوع الجرائم ، ومن ثم يعرف بأنه حق الإدارة فى أن تفرض على الأفراد قيود تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام^(١) . وذهب البعض إلى أن الحقوق والحريات العامة التى يتمتع بها الأفراد ليست مطلقة بل هى مقيدة بعدم أضرارها بحقوق وحريات الغير من ناحية ، وبعدم أضرارها للقواعد العامة التى يستقر عليها التنظيم الاجتماعى العام من ناحية أخرى ، ولذا يعرف هذا الرأى الضبط الإدارى بأنه مجموعة ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواه وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة ، أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين ، بهدف صيانة النظام العام فى المجتمع^(٢) ، ويرى البعض بأن الضبط الإدارى بأنه مجموعة الأنشطة التى تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة هذا النظام فى حالة اضطرابية^(٣) ، ويمكن أن نستخلص من التعاريف السابقة أن الضبط الإدارى هو ذلك الضابط الذى يقوم بتنظيم وتحديد حريات الأفراد بغية تحقيق المنفعة العامة وضمان حماية النظام العام .

(١) د / سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القانون الإدارى دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار الفكر العربى ، ١٩٧٩ ، ص ٥٧٤ وما بعدها .

(٢) د. طعيمة الجرف ، القانون الإدارى والمبادئ العامة فى تنظيم ونشاط السلطات الإدارية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ ، ص ٤٨٧ .

(٣) د. سعاد الشرقاوى ، القانون الإدارى ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ ، ص ١٣ .

تعريف الفقه الفرنسي للضبط الإداري :-

يتمثل الضبط في إحدى نشاطات السلطة الإدارية فيكون الضبط الإداري وهذا المعنى هو الأهم في القانون الإداري لأنه يمثل إحدى النشاطات الأساسية لهذه السلطات وهذا النشاط هو مجموع التدخلات الإدارية التي تجسد في شكل التنظيمات ، ومن أقدم التعريفات في الفقه الفرنسي للضبط الإداري تعريف الفقيه NICLAS DELAMARE الذي حدد أغراض الضبط في أحد عشر جزءاً يشملها النظام العام وهي الدين ، النظام ، الآداب ، الصحة ، الأغذية ، الأمن ، السكينة العامة ، الطرق ، العلوم والفنون الحرة ، التجاره ، الصناعات والفنون الميكانيكية ، المرافق المحلية ، العمال غير المختصين (عمال يومية) والفقراء ^(١) ، وبهذا المعنى المتسع يستغرق الضبط متطلبات النظام الاجتماعي ، هذا ولقد كان التعريف الفقيه DELAMARE أهمية بالغه في تحديد وظيفة الضبط حول ذلك الثلاث (الأمن والصحة والسكينة) والذي أحتواه تعريف DELAMARE في هذا الموقف المبكر ومن التعريفات الحديثه في الفقه الفرنسي ، تعريف الفقيه LAVBADERE الذي يعرف الضبط الإداري بأنه شكل من أشكال عمل الإدارة والذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام ^(٢) .

إذن ومن جملة التعاريف التي عرضناه في الفقه المصري والفرنسي على حد سواء يتبين لنا بأن الضبط الإداري هو مجموعة من الإجراءات التي تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام في المجتمع وضمان سلامة كيانه واستقرارها وتوفير الخدمات اللازمة لمواطنيها وكل ذلك من أجل تحقيق الصالح العام ولبلوغ هذه الغاية تقوم الدولة بوضع القواعد القانونية التي تحدد الإطار التنظيمي للحريات العامة ورسم الحدود اللازمة لها موثمة بين النظام وممارسة الحرية ، فالحرية هي القاعدة والتقييد هو الاستثناء وإن كان هذا يختلف من بلد لآخر بحكم مدى تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة الاجتماعية .

(1) La religion la discipline , les mœurs , la santé , les vivres , la sûreté et la tranquillité publique , la voirie , les sciences et les arts liberaux , le commerce , les manufactures et les arts mecaniques , les servitudes domestiques , les manoeuvriers et les pauvres " - NICOLAS. DELAMARE : Traite de la police , 1722 , t.1 p 1 , KLEIN (c.) : " La police du domaine public " , paris , L. G. D. J. 3e - d 1966 , p 36 .

(2) Une forme d action de l'administration qui consiste a reglementer l'activite des particuliers en vue d'assurer le maintien de l'ordre public .

- LAUBADERE (A.de.) et VENEZIA (j.c) et GAUDEMET (Y) : Traite de droit Administratif , paris , L. G. D. J. , T.1 , 10 ed , 1988 , p 643 .

المطلب الثالث

الضبط فى القضاء والشرعية الاسلامية

سنتعرض فى هذا المطلب لتعريف القضاء للضبط وكذا التعريف وفقا للشرعية الاسلامية وذلك على النحو التالى :-

أولاً : تعريف الضبط فى القضاء :

بالرغم من ان النظرية العامة للضبط الادارى نظرية قضائية صاغ القضاء الادارى كثيرا من أحكامها وضوابطها وحدودها الا أننا مع ذلك نلاحظ مسيطرة القضاء الادارى المصرى والفرنسى للمشروع فى عدم تعرضه لتعريف الضبط الادارى ، هذا ولقد تعرض القضاء للعديد من أحكامه لاغراض الضبط ، وهو فى هذا تدرج على التوسع فى اغراض الضبط الادارى وقد سايره فى ذلك قضاؤنا الادارى .

ثانيا : تعريف الضبط الادارى فى الشرعية الاسلامية .

الضبط فى الإسلام يجد أساسه فى التضامن فى تنفيذ ما أمر الله به ومنع ما نهى الله عنه وذلك بقصد تحقيق المقاصد الشرعية المتعلقة بالمحافظة على الدين والنفس والنسل والعقل والمال وهو بهذا المعنى شامل لكل نظم الحياة الدينية والدنيوية ^(١) ، وإذا كان الضبط يقوم فى القانون الوضعى على أساس تحقيق الاغراض المتعارف عليها وهى الامن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة ، والتي اتخذت طابعا أكثر توسعه بسبب التدخل الاقتصادى والاجتماعى للدولة على ما سبق ان بيناه من قبل الا أنه مع ذلك لانجد صوره يتسع لها التدخل بالضبط فى القانون الوضعى ولا يتسع لها الأساس الإسلامى ^(٢) .

ولقد اتجه البعض إلى أن غايات الحسبة فى غالبها هى غايات الضبط الادارى الحديث المستهدف تحقيق النظام فى المجتمع ^(٣) ، وعلى ذلك يمكن اعتبار الحسبة

(١) انظر الدكتور منيب محمد ربيع : ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس ، ١٩٨٠ ، ص ٥٢٤ .

(٢) انظر الدكتور مصطفى كمال وصفى : مصنفه النظم الإسلامية ش الدستورى والدولية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية ، القاهرة ، مكتبة وهبة ، الطبعة الأولى ، ١٩٧٧ ، ص ٥٤٥ .

(٣) انظر الدكتور السيد عبدالعليم أبوزيد : الضبط الإدارى فى النظم القانونية المعاصرة وفى الشرعية الإسلامية ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بجامعة الأزهر ، دون سنة وناسر ، ص ١٣ .

أحدى الصور المشابهة للتنظيم الضبطي الحديث وذلك بالمقابلة بين كل من الاختصاص المنوط بكل منهما والذي يبين منه ان وظائف المحتسب تعد أحدى الصور المثالية الشبيهة بوظائف الضبط والقائمة على العمل الوقائي المانع لكل الاعمال التي تخل بالنظام العام^(١) .

وبناء على ما تقدم يعرف الضبط الإداري فيالنظام الاسلامى بانه لله نوع من الولاية الضابطة تخول القائم بها اما على وجه الاصاله او بطريق الانابة تنفيذ ما امر الله به ومنع ما نهى الله عنه ، بقصد تحقيق المقاصد الشرعية وانزال العقاب الزاجر على المخالفين وذلك فى حدود الاختصاص الشرعى^(٢) ايضا فقد عرف الفقهاء المسلمون الضبط الإدارى الاسلامى بمعنى الحسبة وذلك عند تعرضهم للولايات الإسلامية^(٣) فيعرف الماوردى الحسبة بأنها أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهى عن المنكر إذا ظهر فعلة .

ويلاحظ أن القيام بوظيفة الضبط الإدارى الاسلامى - حسب الراى الغالب لا تقتصر على الموظفين المعيّنين رسميا من قبل الدولة ، بل ويشمل أيضا الأفراد العاديين ذلك فتمتيز الشريعة الإسلامية بأنها تجعل للفرد المسلم حقوقا مستمدة من السلطة العامة إلا إذا كان عضوا فى الهيئة المسؤولة عن الضبط^(٤) .

المبحث الثانى

وسائل الضبط الإدارى

تمارس هيئات الضبط الإدارى اختصاصها فى إقامة النظام العام ووقاية من اى تهديد وذلك عن طريق ما تملكه من وسائل وسلطات تخولها اتخاذ تدابير ضبطية وتمثل فى القرارات التنظيمية والقرارات الفردية والتنفيذ الجبرى (اللجوء إلى القوة المادية) إذا توافرت شروط أعمالها وسنتناول ذلك فى ثلاث مطالب على النحو التالى .

(١) انظر الدكتور منيب محمد ربيع : المرجع السابق ، ص ٥٢٢ .

(٢) انظر الدكتور السيد عبدالعليم ابوزيد المرجع السابق ، ص ٩ .

(٣) انظر المرجع السابق ، ص ٢ .

(٤) انظر الدكتور منيب محمد ربيع : المرجع السابق ، ص ٥٢٥ .

المطلب الأول

القرارات التنظيمية اللوائح الضبط

يقصد بلوائح الضبط تلك اللوائح التى تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة وتعد وظيفة الضبط الإدارى على قدر كبير من الأهمية لأنها تمثل ضرورة اجتماعية تلمسها كل المجتمعات ، بإعتبار أن توقي الأضرار والجرائم أفضل من علاجها بعد وقوعها وتعتبر لوائح الضبط أهم أساليب الضبط الإدارى وأبرز مظهر لممارسة سلطة الضبط الإدارى وذلك أن عن طريقها تضع هيئة الضبط الإدارى قواعد عامة وموضوعية مجردة تقيد بها أوجه النشاط الفردى فى سبيل صيانة النظام العام وهى بذلك تمس حقوق الافراد وتقيد حرياتهم بالضرورة لأنها تتضمن أوامر أو نواهي وتقرر فى الغالب عقوبات توقع على مخالفتها .

غير أنه ينبغى ملاحظة أن النشاط الضبطى لا يقتصر على السلطة التنفيذية فقد يتحقق تنظيم أمور الضبط الإدارى بموجب قوانين تصدرها السلطة التشريعية بهدف تحقيق مقاصد الضبط المتفق عليها وهو أمر فى نظر البعض لا يتحمل جدالا ولا يقبل مناقشة بحيث يتحتم قيام الهيئة التشريعية بالتنظيم الضبطى إذا كان له قدر من الخطر والأهمية لأنها أحق من غيرها بالتنظيم إذا كان يتعلق بالحريات العامة أو يمس بعض الأوضاع المتعلقة بالملكية الفردية بما يحسن معه أن تتولاه السلطة التشريعية .

- ويمكن التمييز فى مجال توزيع الاختصاصات فى مجال الضبط بين القانون واللائحة بين ثلاثة أنواع من الاختصاص على النحو التالى :-

النوع الاول : الاجراءات التى تمس الحريات التى يضمنها الدستور وهذه يختص بتنظيمها الدستور والتشريع التحديد المبدئى للحريات ، والنوع الثانى الاجراءات التى تتخذ تنفيذا لتشريع نظم الحرية ، وهذه تدخل فى اختصاص رئيس الجمهورية بمقتضى نص الدستور ، والنوع الثالث الاجراءات التى لا تمس حريات وإنما مجرد رخص

FACULTES وهذه الإجراءات يمكن أن تتخذها السلطة التنفيذية ابتداء (اللوائح المستقلة) لأنها لا تتعارض مع الدستور ولا تتعرض للحريات التي تضمنتها النصوص الدستورية ، بل إن إتخاذ هذه الإجراءات يعتبر أمراً واجباً على السلطة التنفيذية لاداء المهمة التي عهد بها الدستور إليها وهي المحافظة على النظام العام ^(١) .

المطلب الثاني

قرارات الضبط الإداري

قد تلجأ الإدارة إلى ممارسة سلطة الضبط الإداري عن طريق أوامر فردية والمقصود بالأوامر الفردية القرارات التي تصدرها الإدارة بقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته أو على مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم ، وتأخذ هذه الأوامر صوراً متباينة فقد تتضمن أمراً بعمل شيء كالامر بهدم منزل أيل للسقوط والامر الصادر بالاشتراك في مقاومة فيضان وقد تتضمن هذه الأوامر معنى الامتناع عن القيام بعمل معين كالامر بمنع عقد اجتماع عام أو مظاهرة في الطرق العامة ، والامر الصادر بالامتناع عن عرض فيلم أو مسرحية فاضحة لاحتمال إخلالها بالنظام العام والامن العام ونجد أن نشاط الضبط الإداري يتحول كله أو يكاد هذه القرارات والاهل ان تصدر قرارات الضبط الفردية مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في القانون أو في لائحة . والسؤال هنا هل يجوز لهيئة الضبط الإداري أن تصدر قرارات ضبط فردية مستقلة لا تستند إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء في القانون أو في لائحة ؟ إن هذا هو ما ذهب إليه كثير من الفقهاء في فرنسا إذا يقررون أن قرارات الضبط الفردية التي تصدرها الإدارة يجب أن تستند إلى نص تنظيمي عام سواء كان نصاً تشريعياً أو نصاً لائحياً وهذا ما يؤدي إليه مبدأ المشروعية في شقة الشكلى وفي شقة الموضوعى وعلى هذا النحو لا يجوز لسلطات الضبط أن تصدر أوامر فردية مستقلة أى دون ان تستند إلى نص تشريعى أو لائحى ^(٢) .

(١) أنظر الدكتور / سعاد الشراوى ، المرجع السابق ، ص ٧٢ وما بعدها .

(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، دار النشر غير مذكورة ، ١٩٩٣ ، ص ٣٠٤ وما بعدها .

وفي هذا فليذهب البعض إلى أن كل قرار إداري خاص في موضوع معين يجب أن يكون مسبقاً بنص عام ، تشريعي أو تنظيمي صدر بصدد ذلك الموضوع ، بحيث يكون الخاص خاضعاً للنظام العام^(١) وبنفس المعنى كتب البعض يقول أن الأوامر والنواهي يجب أن تستند دائماً إلى نص عام ، قانون أو لائحة^(٢).

ومن الناحية العملية نجد أن ذلك الموقف الفقهي يصطدم باعتبارات لا يجوز التهوين من أهميتها وهي أن اللائحة لا يمكن أن تتنبأ بكل شيء وان تواجه أحكامها كل تفصيل دقيق من تفصيلات الحياة الواقعية كما أن هناك حالات خاصة لا تبرر صدور لائحة تنظيمية عامة بشأنها لأنها نادرة الوقوع فإذا لم تصدر لائحة أو لم تنص لائحة على الحكم الواجب تطبيقه في حالة معينة ووقع اضطراب خاص فلا ينبغي في مثل تلك الظروف أن تبقى هيئة الضبط مكتوفة الأيدي^(٣) وفي هذا فليذهب البعض إلى أن اللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينصا على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث وإذا كان الضبط نشاط يمارس من أجل المحافظة على النظام العام أو أعادته ونظراً لأن مضمون ذلك المفهوم متغير وبالتالي فإذا ظهر تهديد أو إخلال خاص لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعته وتطلبنا أن كل قرار فردي يجب أن يكون مستنداً إلى قاعدة تنظيمية عامة لكان معنى ذلك تجريد سلطة الضبط من فاعليتها^(٤).

(1) Toute decision administrative particuliere sur une matiere donnee doit avoir ete prece-dee d'une disposition generale par voie legislative ou par voie reglementaire, edictee sur la meme matiere, de facon a ce que le particulier soit soumis au general-

- HAURIOU (M-) : Precis de droit administratif, 12e ed, 1933, p 577 .

(2) "Les ordres et les defenses doivent toujours s'appuyer sur une disposition generale, loi ou reglement-

- HOLLAND (L-) : prscis de droit administratif, 9e ed, 1953, p 472-

(٣) انظر الدكتور توفيق شحاته : مبادئ القانون الإداري ، القاهرة ، دار النشر للجامعات المصرية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٥ ، ص ٣٤٣ وما بعدها .

(4) Le reglement ou la loi on le salt, ne peuvent tout prevoir- Or la police est une activite qui s'exerce en vue du maintien ou du retablissement de l'ordre public et on a vu que le contenu de cette derniere notion est loin d'etre immuable- Si bien qu'un trouble, un desordre particulier, peuvent fort bien apparaitre alors qu'ils n'ont pas ete prevus par le legislateur ou par l'autorite reglementaire - Admettre que toute mesure individuelle de police suppose un acte-regle preetabli/ c'est nsquer de laisser souvent l'autorite de police desarmee-

- CASTAGNE (J.) : op. cit, p 40 .

لهذا السبب يرفض مجلس الدولة الفرنسي وجهة النظر الفقهية ويعترف بشرعية قرارات الضبط الفردية غير المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة ولكن يشترط لذلك توافر الشروط الآتية ^(١) :

١- أن يكون القرار الفردى قد استدعاه موقف واقعى خاص يفرض اتخاذ قرار خاص ولذلك فقد سلم مجلس الدولة الفرنسي ^(٢) لعمدة قرية أن يصدر قرارا فرديا بحظر مظاهرة معينة على الرغم من انه لم يكن قد وجد بعد تنظيم عام للمظاهرات فى القرية ولقد كان المبرر لذلك الحظر انه نتج عن الظروف المحلية حيث ان هذه المظاهرة ذات طبيعة من شأنها الإخلال بالنظام العام .

٢- ألا يكون المشرع نفسه قد استبعد إمكانية اتخاذ قرار فردى مستقل متطلبا على النقيض من ذلك إصدار لائحة مسبقة .

٣- ان يكون القرار الفردى داخلا فى نطاق الضبط العام أى محققا لأحد اغراضه وهى الامن والسكينة والصحة .

وترتبا على ذلك فان مجلس الدولة الفرنسي لا يتمسك بمبدأ ضرورة وجود تنظيم سابق فى مادة الضبط لانه يسلم بإمكانية اتخاذ سلطة الضبط لقرارات الضبط الفردية فى غياب وجود قاعدة تنظيمية عامة غير ان ذلك مشروط بضرورات حفظ النظام العام وايضا طالما انه لا يوجد نص قانونى معارض .

وامام ذلك الموقف المخالف لمتطلبات مبدأ الشرعية المادية حاول بعض الفقهاء ايجاد تفسير يوفق بين الحلول القضائية والمواقف الفقهية التى تستند لمبدأ الشرعية المادية فذهب FENET إلى ان قرارات الضبط الفردية تنتمى إلى فئتين :

الأوامر : ويعرفها فيقول ان الأمر أمر شكلى وهو يعادل انذار أو الاعذار بوقف حالة ضارة بالنظام العام .

(1) Ibid., p. 40.

(2)- C-E- 5 decembre 192E, Catelaud et Laulaguent, Rec 1106 .

- C-E- 4 Janvier 1935, Dame Baron, fiec 16 .

تدابير الضبط الخاصة : ويعرفها فيقول تكليف او التزام يحد من ممارسة حق او حرية ويخل بمبدأ المساواة بين المواطنين .

ويرى FENET ان الأوامر تعفى من ضرورة ان تكون مستندة إلى لائحة سابقة وأن سلطة الضبط اذ تصدر تلك الأوامر لا تكون قد اتخذت في الواقع قرارا فرديا دون ان يكون مستندا إلى قاعدة تنظيمية عامة ويضيف بان النصوص ذاتها والتي تعهد لسلطة الضبط بمهمة كفالة النظام العام تنطوي على سلطة الامر ويقول أيضاً بأن القضاء يعترف دائما لسلطات الضبط بإمكانية توجيه الأوامر إلى الافراد الذين يخلون بالنظام العام .

اما بالنسبة لتدابير الضبط الخاصة فيرى FENET ضرورة ان تكون مستندة إلى لائحة سابقة حيث انها تقيد الحرية الفردية ويضرب FENET مثال لتدابير الضبط الخاصة فيشير إلى تدابير الضبط التي ترمي إلى أن تفرض على الرعية اتخاذ وسيلة معينة لانهاء اضطراب منسوب إليهم^(١) ويلاحظ أنه في هذا النطاق الضيق يسلم FENET بعدم تطبيق مبدأ التنظيم السابق في حالة الظروف الاستثنائية أو عندما تكون الوسيلة التي تقررها سلطة الضبط هي الوسيلة الوحيدة التي يمكن أن توقف سبب الاضطراب .

ويوجز FENET وجهة نظره السابقة فيقول في مادة الضبط يطبق مبدأ اللائحة المسبقة الإلزامية بطريقة شبة ثابتة وأنه وإن لم يقرر القضاء ذلك صراحة إلا أنه يقره ضمنا ويستثنى من ذلك حالات الظروف الاستثنائية وأيضا حالة ما اذا كانت الوسيلة التي لجأت إليها سلطة الضبط هي الوسيلة الوحيدة لإنهاء الإخلال^(٢) .

(1) FENET (M-) : Le reglement prealable a la decision individuelle, Th, Dijon, 1937, p 85 et s

(2) En matiere de police, le principe du reglement prealable obligatoire s'applique en / ait d'une facon a peu pres constante- La jurisprudence ne prononce pas le mot mais elle consacre implicitement la chose- La principe souffre seulement une derogation dans les circonstances exceptionnellement graves, peut-etre une autre en cas d'unicite de moyens" - Ibid-, p 91-

هذا ويوجه البعض الانتقادات التالية لما ذهب إليه FENET :

١ - ان التمييز بين تدابير الضبط الخاصة والأوامر تمييز غامض وغير محدد ومن الصعب استخدامه مليا هذا فضلا عن ان عدد كبير من قرارات الضبط الخاصة يكشف عن مظهر الأمر أو الأعدار وعلى العكس من ذلك تبدو كثير من الأوامر عن أنها تدابير ضبط خاصة .

٢ - مع افتراض صحة التمييز فان كثير من قرارات الضبط الفردية هي أوامر وبالتالي تعفى من ضرورة أن تكون مستندة إلى لائحة سابقة وهو ما يؤدي إلى هدم التفرقة التي ذكرها FENET .

٣ - في إطار التطبيق الضيق والقاصر على قرارات الضبط الفردية يتعرض المبدأ لاستثناءات كما يعترف بذلك FENET نفسه ^(١) .

نخلص من ذلك إلى أن مجلس الدولة الفرنسي يسلم بشرعية تدابير الضبط الفردية المستقلة وذلك في حدود الشروط والضوابط التي أرساها .

المطلب الثالث

القوة المادية

تعتبر هذه أكثر وسائل الضبط شدة وعنفًا باعتبارها تعتمد وسائل القوة والقهر وتمثل اعتداء على حريات الأفراد وحقوقهم وبهذه الوسيلة لا تقوم الإدارة بعمل قانوني بل بعمل مادي وذلك حيث تقوم هيئات الضبط باستخدام القوة الجبرية لإرغام الأفراد على الامتثال للوائح وقرارات الضبط وذلك لحماية النظام العام ^(٢) .

وللإدارة استخدام القوة المادية دون لجوء إلى القضاء وإجراءاته البطيئة لمنع اختلال النظام العام وإجبار الأفراد على احترام أحكام القانون غير انه لا يجوز لها ذلك الا في حالة الضرورة وحالة تصريح القانون لها بذلك وحالة وجود نص خال من الجزاء ويجب أن يكون الاجراء المراد تنفيذه مشروعا وأن يمتنع الأفراد عن تنفيذه طوعاً استجابة لطلب الإدارة ^(٣) .

(١) CASTAGNE (J .) op. cit., p 42 .

(٢) د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، ١٩٩٣ ، بدون ناشر ، ص ٣٣٢ وما بعدها .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الخامسة ١٩٨٤ ، ص ٥٧٤ وما بعدها ، د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، دار النشر غير مذكورة ، وسنة النشر غير مذكورة ، ص ٤٠٧ وما بعدها .

تنحصر حالات التنفيذ الجبرى فى ثلاث حالات فى فرنسا وحالتين فى مصر ونظرا لما فى وسيلة التنفيذ الجبرى لقرارات الضبط من قهر للأفراد وخروج على القاعدة العامة التى تقضى بعدم اللجوء إلى القوة لاقتضاء الحقوق فإنة لابد من توافر عدة شروط فى العملية المادية للتنفيذ الجبرى ، ومن اهم هذه الشروط :

١ - التنفيذ الجبرى لا يكون الا لقرار مشروع سواء كان ذلك القرار تطبيقا لنص تشريعى أو نص لائعى ولا عبرة بالشكل الذى يتخذه قرار الضبط لا يشترط لقرار الضبط الفردى أن يكون مدونا ومنشورا فيمكن أن يكون شفويا .

٢ - ان تكون هناك مقاومة لتنفيذ قرار الضبط وهذا يستتبع التزاما على جهة الضبط بأن توجه إلى صاحب الشأن أمرا بالتنفيذ وان تترك له مهلة معقولة للتنفيذ قبل أن تنتقل إلى استخدام القوة .

٣ - يجب ان تقتصر عملية التنفيذ الجبرى على ما هو ضرورى لتفادى الخطر الوشيك والناجم عن عدم تنفيذ قرار الضبط ^(١) ويراقب القاضى الادارى اكتمال الشروط السابقة عند نظر الطعن بتجاوز السلطة ذلك أن القاضى الادارى يلغى العمل الذى نفذ بالقوة اذا ما ثبت تخلف احد الشروط السابقة ، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسى فى قضية السيدة KLEIN وتتلخص وقائع تلك القضية ^(٢) فى ان تلك السيدة كانت تملك قطعة أرض يفصلها عن جاراها طريق عمومى ضيق ثم قام خلاف بين السيدة وجارها وزعمت وقوع اعتداء منه على أرضها فقامت بنقل سورها بطريقة انتقصت بها من عرض الطريق مما دعا العمدة إلى اصدار قرار باعادة الحالة إلى ما كانت عليه وقيامه بتنفيذه اذ لم تدعن السيدة المذكورة له وقامت السيدة KLEIN طعنا فى تصرف العمدة أمام مجلس الدولة الذى قضى بحكمة بعدم مشروعية تنفيذ العمدة لهذا القرار لعدم توافر شروط التنفيذ الجبرى .

(1) L'exécution forcée d'un acte de police ne peut être que l'exécution d'un acte légal- Get acte pourra être soit l'application de prescriptions législatives, soit celle d'actes administratifs eux-mêmes édictés pour l'application de la loi- Peu importe d'ailleurs, à ce sujet, la forme de la décision de police à exécuter (qui ne sera pas toujours un arrêté de police écrit et publié, mais pourra être un ordre verbal)-

(2) L'exécution de l'acte doit avoir rencontré une résistance- Cela entraîne pour l'autorité de police l'obligation d'adresser aux intéressés l'adjonction dont on veut assurer l'exécution et celle de leur laisser un délai raisonnable d'exécution avant de passer à l'emploi de la force-3-

أيضا ينعقد الاختصاص للقضاء المدني وذلك عندما يكون التنفيذ الجبرى مكونا لفعل غصب حيث يملك ذلك القضاء الامر بوقفه والتعويض عنه ولقد وضعت نواه الفكرة التقليدية لاعمال الغصب فى الحكم المشهور لمحكمة التنازع والصادر فى ٨ ابريل سنة ١٩٣٥ فى قضية ACTION FRANCAIS وتتلخص وقائع تلك القضية^(١) فى أن مدير الضبط بباريس كان قد اصدر تدبيرا ضبطيا نفذ فور صدوره بمصادره جميع اعداد صحيفة ACTION FRANCAIS حيثما وجدت داخل حدود مدينة باريس وقد اقام أصحاب الصحيفة المشار إليها دعوى تعويض امام المحاكم العادية ضد كل من مدير الضبط والدولة بطريق التضامن فدفعت الادارة بعدم اختصاص المحاكم القضائية بنظر دعوى المسؤولية بالنسبة إلى الدولة عملا بمبدأ فصل السلطات ولكن محكمة التنازع رفضت قرار الاستشكال وأيدت اختصاص المحاكم العادية مؤسسة قضاؤها على ان مصادره اعداد الصحيفة اداريا بهذه الكيفية وبالتعميم الذى اتسم به قرار المصادرة هو عمل لا يعد مجافيا للقانون فحسب ، بل بالغا فى عدم المشروعية إلى درجة انه ينحدر إلى مستوى الغصب والعدوان ومن ثم فلا يعتبر قرارا اداريا وتكون المحاكم العادية مختصة بنظر دعوى التعويض المرفوعة بشأنه .

ويلخص CASTAGNE رقابة كل من القضاء الادارى والقضائى المدنى على عملية التنفيذ الجبرى بقوله واكتمال الشروط المتقدمة يراقبة القاضى الادارى عن طريق الطعن لتجاوز السلطة وكذلك القاضى القضائى وفقا لنظرية فعل الغصب ، ذلك أن الاستخدام اللاشرعى للتنفيذ الجبرى يعتبر مكونا لفعل غصب مما يستتبع اختصاص القضاء القضائى^(٢) .

(1) L'operation d'execution forcee doit etre strictement limitee a ce qui est indispensable pour eviter le peijil immediat qui eut resulte de l'mexecution de l'acte de police- CASTAGNE (J-) : op- cst-, pp 45-46-

C-E-8 Avr 1961, Dame Klein, Rec 216, D-, 1961- 58?.

T-C-8 Avr 1935, Action francais. D-, 1935-3.25-

(2) "La reunion des conditions precitees est controlee par le juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir, ainsi que par le juge judiciaire en vertu de la theorie de la voie de fait- car Pemploi illegal de l'execution d'office constituee une voie de fait entrainant la competence judiciaire-"

- CASTAGNE (J-) : op. cit- p 46-

ويتضح لنا ان وظيفة الضبط الإدارى من اهم الوظائف فى الدولة وترجع أهمية هذه الوظيفة بالنظر إلى قيامها على أكثر الامور حيوية فى المجتمع فهى تهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة فالأمن العام يقصد به تأمين أفراد المجتمع فى أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم والمحافظة عليها وحمايتها وتشمل حماية الأمن العام اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من أخطار الكوارث سواء كانت عامة وطبيعية، كالحرائق والفيضانات وانهيارات المباني القديمة أو الحديثة المخالفة للمواصفات الهندسية المتعارف عليها والزلازل...أو كانت من فعل الإنسان كالتزام سلطات الأمن العام بمنع الجرائم المختلفة كالقتل والسرقة او حوادث الطرق وحماية الأفراد أيضا من الحيوانات الضالة او الخطرة على الإنسان ومن حوادث الطرق من خلال تنظيم السير على الطرقات العام بمنح تراخيص النقل والقيادة...الخ^(١).

اذن يقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام فى المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى جمهور المواطنين على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من خطر الاعتداءات والانتهاكات عليها فى الطرق والشوارع والأماكن العامة^(٢).

فالمحافظة على السكينة العامة يقصد بها المحافظة على الهدوء والسكون ومنع مظاهر الازعاج والمضايقات فى الطرق والأماكن العامة .. (يتحقق هذا الغرض باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكون فى الطرق والأماكن العامة ومنع الضوضاء والجلية فى الاحياء السكنية والقضاء على مصادر الازعاج فى الشوارع والطرقات ومنع الوسائل المقلقة للراحة من مكبرات الصوت أو آلات مزعجة او غيرها وكذلك القضاء على الاضطرابات والمشاحنات التى تخل بالهدوء والسكينة العامة^(٣) .

(١) د . محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الإدارى فى ظل الإتجاهات الحديثة ، القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٧٨ ، ص

٥٧٨ .

(٢) CORNU (G) : vocabu laire juridi gne paris, p. v. f., ed, 1987 , p 730 . etc .

(٣) د . محمود عاطف البنا ، حدود سلطات الضبط الإدارى ، القاهرة ، دار النشر غير مذكورة ، سنة النشر غير مذكورة ، ص

٣٥٨ وما بعدها .

اذن المقصود بالمحافظة على السكينة العامة هي المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة لكي لا يتعرض المواطنون لمضايقات الغير في اوقات الراحة .

والمحافظة على الصحة العامة يقصد بهذا الهدف اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية لحماية المواطنين من مخاطر الأوبئة والأمراض والجراثيم التي تتهدد صحتهم ، ولقد ازدادت أهمية هذا الهدف في الوقت الحاضر نتيجة ازدياد عدد السكان وسهولة انتشار الأمراض .

وحتى ان المحافظة على الصحة العامة تخول هيئات الضبط تقييد حرية الانتفاع بالملك تحقيقاً لأغراض صحية وحماية المواطنين ضد الاخطار التي تهدد صحتهم من الاوبئة وأخطار العدوى والاطار الناجمة عن غياب علم الصحة ، وهذا ما أكدته أحكام القضاء الإداري ^(١) .

اذن المقصود بالمحافظة على الصحة العامة هي وقاية صحة الجمهور من اخطار المرض ولهذا يقع على سلطات الضبط الإداري اتخاذ الإجراءات الوقائية لمقاومة أسباب المرض .

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٣٢ لسنة ٤ ق ، جلسة ١٢/١٢/١٩٥٠ ، مجموعة أحكام السنة الخامسة ،

ص ٢٦٦ .

الفصل الثانى

حدود سلطات الضبط الإدارى

تمهيد :

أن تحديد مدى ونطاق اختصاصات سلطة الضبط الإدارى فى تقييد نشاط وحريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره المتعددة يجب أن يتم فى اطار مبدأ أساسى بحكم القانون العام مؤداه أن الاصل صيانة الحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها وان الاستثناء هو فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات الضبط الإدارى .

إن استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإدارى يعد أقوى مظاهر السلطة العامة وأكثرها تقييداً لحريات الأفراد ومع غيبة القيود والضوابط ذات المصدر التشريعى التى يتحتم على الإدارة مراعاتها تدخل القضاء الإدارى بما لديه من سلطة منشئة وخلافة لسد هذه الثغرة حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم^(١) .

أن القيود والضوابط التى تدخل على حريات الأفراد لتنظيم استعمالها وتمنعها من التضارب يجب أن يكون لها حدود تقف عندها فمهمة الضبط الإدارى الأولى هى التنظيم يختلف مداه - باختلاف الزمان والمكان - ويختلف عمقه من نطاق إلى آخر وهو فى مجموعه لا يصل إلى حد مصادرة النشاط الفردى أو إلغائه^(٢) .

ينتج مباشرة من ممارسة الضابطة الإدارية تقييد الحريات العامة وحقوق المواطنين وقد ينجم عن تطبيق الأوامر الضابطة اتخاذ تدابير ذات طابع قهرى وهنا نكون امام الصراع القديم بين السلطة والحرية والذى لا يمكن أن يلد له حلاً عادلاً إلا باحقاق التوازن بين ضرورات العمل الإدارى والنظام العام من جهة وحماية الحريات الأساسية لكل مواطن من جهة أخرى^(٣) .

(١) د. إبراهيم عبدالعزيز شيهه، القضاء الإدارى، مبدأ المشروعيه، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٦، ص ١١٢ وما بعدها.

(٢) د. زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية فى القانون الإدارى والسورى والمقارن، دار الفكر، سنة ١٩٧٤، ص ١٢١ وما بعدها.

(٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، دراسة متعمقة فى القانون الإدارى، جامعة العلاقات الدوليه، برامج التعليم المفتوح، بلاسنة طبع، ص ١٠٤ وما بعدها.

وان حدود سلطات الضبط الإداري يختلف باختلاف الحالات والظروف التي تتم ممارستها فيها ففي الظروف العادية تتقيد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية وتخضع لرقابة القضاء الإداري أما في الظروف الاستثنائية حيث لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في الظروف العادية لمواجهتها تتمتع سلطات الضبط الإداري بسلطات أوسع لمواجهة الظروف الاستثنائية وسنتناول الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذي يستهدفه الضبط والتميز بين ممارسة سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وسلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وسوف نتناول ذلك من خلال ثلاثة مباحث على النحو التالي .

المبحث الأول

الحدود المتعلقة بطبيعة النشاط الذي يستهدفه الضبط

أمكن لقضاء مجلس الدولة الفرنسي أن يستخلص جملة مبادئ ومؤشرات أعملها في أحكامه وهو يتصدى لرقابة مشروعية إجراءات الضبط الإداري فمن ذلك ما قرره من أن مدى الإجراء الذي تتخذه سلطة الضبط يتوقف على تقدير النشاط الفردي الذي تواجهه فمن الأنشطة الفردية ما هو محظور بحيث لا تجوز ممارسته قانوناً وقد تكون مزاولات النشاط الفردي نتيجة لاستعمال رخصة اذن بها القانون لا ممارسة لاحدى الحريات العامة وأخيراً فقد تكون مزاولات النشاط الفردي نتيجة ممارسة لاحدى الحريات العامة التي يكفلها الدستور أو القانون^(١) .

ترتبطاً على ما تقدم ستكون دراستنا في هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي :-

المطلب الأول

النشاطات غير المشروعة

هناك من الأنشطة الفردية ما هو محرم قانوناً ومعاقب عليه جنائياً، ومثل هذه الأنشطة لا يمكن أن يتقرر للفرد حرية مزاولتها، ثم هناك أنشطة وإن لم تعتبر جرائم

(١) د . عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، دار النشر غير مذكوره، ١٩٩٣، ص ٥٩ وما بعدها .

معاقبا عليها الا ان ممارستها تتسم بتعريض السكينة الاجتماعية للخطر ، وبالتالي حق لسلطة الضبط أن تمنعها وهى فى هذا المنع لا تتجاوز التذكير بما يحرمه القانون^(١) فإذا صدر قرار بمنع الضوضاء أثناء الليل أو بمنع إلقاء القاذورات فى الطريق العمومية أو بحظر البضائع المتراكمة التى تعوق حركة المرور فى الطريق العام فإن مثل هذه الإجراءات لا تعدو أن تكون تذكيرا للأفراد بالنصوص التشريعية التى تحظر مثل تلك المخالفات ، ولهذا فلقد ذهب البعض إلى أنه .

ليست هناك مشكلة بالنسبة للنشاطات غير المشروعة ذلك أنه ليس لسلطة الضبط مجرد سلطة المنع فحسب بل أيضاً لن يكون تدخلها ضروريا حيث أن تلك النشاطات محظورة منذ البداية فليست هناك حاجة لاتخاذ قرار بلدى لمنع أحداث ضوضاء ليلاً حيث ان مخالفة اطلاق راحة النائمين منصوص عليه فى القانون الجنائى^(٢) .

تأسيساً على ما تقدم فإذا ما ارتكب الافراد النشاطات الممنوعة كان للادارة تردهم بالطريق الادارى او أن تقدمهم للمحاكمة الجنائية ، وتجدر الاشارة إلى ان الأنشطة المحرمة قانونا وتوقيع الجزاء الادارى عند اللزوم على مخالفتها لا يعتبر من أساليب الضبط الادارى ، فهو لا يعتبر كذلك الا إذا كان الهدف منه هو المحافظة على النظام العام^(٣) .

(١) انظر الدكتور توفيق شحاته ، مبادئ القانون الإدارى ، القاهرة ، دار النشر للجامعات المصرية ، الجزء الأول ، الطبعة الاولى ، ١٩٥٥ ، ٣٦٥ .

(2) il n'y a pas de probleme non seulement l'autorite de police A tout pouvoir pour les interdire, mais encore son intervention ne serait meme pas necessaire, puisqu'elles sont illicites au depart- il n'est pas besoin qu'un arrete municipal soit pris pour interdire de faire du bruit la nuit etant donne que la contravention de tapage nocturne est deja prevue dans le code penal".

- VEDEL (G.) et DELVOLLE (P.) : l'leed, 1990, Droit administrative, paris, presses universitaires de franc , tome 1., p 681- !

(٣) انظر الدكتور محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الادارى ، القاهرة ، دار النشر غير مكره ، سنة النشر غير مكره ، ص ٧٩ وما بعدها .

المطلب الثاني

النشاطات المتسامح فيها

قد تكون مزاولة الأنشطة الفردية نتيجة لاستعمال رخصة مسموح بها بصفة عامة دون ان ينص القانون أو الدستور على انها من الحريات الفردية فهي نشاطات لا تشكل حريات عامة حقيقية ونجد أن سلطة هيئات الضبط إزاء هذه الأنشطة تكون متسعة حيث تملك تنظيم النشاط كما تملك تقييد ممارسته باشتراط الحصول على إذن سابق كما يكون لها أيضا ان تمنعه اذا اقتضى الحال ذلك ^(١).

ومن أمثلة تلك الأنشطة اقامة الاجانب ذوى الإقامة المؤقتة فهي ، لا تنشئ لاجنبي حقا في مواجهة الادارة يلزمها بمد مدة إقامته حتى ولو لم يقم به سبب يدل على خطورته ذلك أن الدولة بما لها من سيادة اقليمية تتمتع بسلطة عامة مطلقة في تقدير مناسبات اقامة أو عدم اقامة الاجنبي في أراضيها ولا تلتزم قانونا بالسماح له بالدخول فيها ولا بمد اقامته بها إلا إذا كانت تشريعاتها ترتب حقا من هذا القبيل بحسب الاوضاع والشروط التي تقررها فإن لم يوجد وجب عليه مغادرته البلاد مهما تكن الأعذار حتى ولو لم يكن به سبب يدل على خطورته على الامن أو الآداب إذ أن إقامته العارضة لا تعدو ان تكون صلة وقتية عابرة لا تقوم الا على مجرد التسامح الودي من جانب الدولة ^(٢)، وتطبيقا للمعاني السابقة فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٢٧/١٠/١٩٨٩ رفض الطعن المقدم من قرار إبعاد السيد PICABEA BURUNZ ولقد أسس مجلس الدولة الفرنسي قضاؤه على ان عملية الابعاد لا تنطوي على اى إعتداء على الحرية الأساسية وأنها تعتبر من مقتضيات المبادئ العامة للقانون ^(٣).

أيضا ومن أمثلة النشاط الذي تكون مزاويلته نتيجة لاستعمال رخصة إذن بها القانون وقوف السيارات بملحقات الاملاك العامة الغير مخصصة للمرور، فتملك سلطة الضبط ان ترخص به إذا كان وقوف تلك السيارات موافقا للاستخدام العادي لتلك الملحقات ويكون لها أيضا ان تمنعه كما تملك أن تسحب الترخيص به والسابق منه ^(٤).

(١) انظر الدكتور محمود عاطف البنا ، حدود سلطة الضبط الإداري ، مرجع سابق ، ص ٨٠ .

(٢) انظر حكم المحكمة الادارية العليا في القضية رقم ٧٥٣ لسنة ٢ ق والصادر بجلسة ٧/٤/١٩٥٦ منشور بمجموعة المكتب الفني لأحكام المحكمة الادارية العليا للسنة الاولى تحت رقم ٧٦ صفحة ٦٥٧ انظر كذلك حكم المحكمة الادارية العليا في القضية رقم ١٦٧٩ لسنة ٢ ق والصادر بجلسة ٨/٤/١٩٥٦ منشور بمجموعة المكتب الفني لأحكام المحكمة الادارية العليا للسنة الاولى تحت رقم ١٢٢ صفحة ١٠٠٦ .

(3) C.E. 27 Octobre 1989, M. Picabea Burunza , A. J. D. A., 1990. 107711

(4) C. E. 23 Mars 1973, Ass. " Les droits du piéton " , R.DP., 1974. 271.

هذا ويمكن القول بأن شرعية إجراءات الضبط التي تقيد ممارسة نشاطات غير محظورة في ذاتها ولكنها لا تشكل حريات عامة ، مستقلة عن موضوع ملاءمتها والتي ليس من إختصاص قاضى تجاوز السلطة ان يراقبها غير ان وجود حقوق تطابق الحريات العامة لا يجوز تقبله الا بتحفظ فالواقع ان الحرية فى حالات معينه تفترض وتنشأ من ان القانون لم يقيدها ولذلك يلاحظ اتجاه مجلس الدولة إلى ان يضع فى مصاف الحريات العامة نشاطات معينة كانت تعتبر من قبل مجرد حقوق .

وهكذا كان الحال بالنسبة للمواكب والمظاهرات على الطريق العام فقد ظل الطريق العام لمدة طويلة ينظر إليه باعتباره مخصص للمرور والتنقل الفردى فلم يوضع تحت تصرف المواكب والمظاهرات الا على سبيل التسامح ولقد طبق القضاء الفرنسى شرعية اجراءات التنظيم او المنع بصدد المواكب والمظاهرات وكان الدافع الاساسى للرقابة يرجع إلى التمييزات التى عومل بها أصحاب الشأن والتي ترجع فى الغالب إلى اعتبارات سياسية^(١). غير ان مجلس الدولة الفرنسى قد اتجه فى قضاؤه اللاحق إلى منح المواكب والمظاهرات وضع الحريات العامة ذلك فلقد اخضع المرسوم بقانون الصادر فى ٢٣ أكتوبر ١٩٣٥ تلك النشاطات لنظام الاخطار المسبق ، أيضا فلقد مارس مجلس الدولة الفرنسى بصدد تلك النشاطات رقابة تماثل فى أساسها وتلك التى يمارسها بالنسبة للاجراءات التى تمس الحريات العامة^(٢).

وهناك مثل آخر لذلك التطور نجده فى موضوع اقامة المخيمات والمعسكرات فلقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسى هذا النشاط من قبيل المتسامح فيه لمدة طويلة وبالتالي فلقد أقر لسلطات الضبط بالحق فى إتخاذ اجراءات تتجه إلى منع اقامتها^(٣) ، غير أن القضاء اللاحق لمجلس الدولة الفرنسى لم يعد يعتبر اقامة

(1) " La legalite des mesures de police limitant l'exercice d'a viiesnon illicites par elles- memes mais non garanties comme libertes publiques est independante de l'opportunité de ces mesures qu'il n'appartient au juge pas de l'exces de pouvoir de contrôler- Cependant l'existence de facultés ne correspondant pas a des libertes publiques ne doit accueillir être qu'avec reserve- En effet, dans un état de droit la liberte se presume et résulte de ce que la loi ne l'a pas limitée- Aussi peut-on noter une tendance du conseil d'Etat a faire accéder au de rang libertes publiques certaines activités jadis comme considerees correspondent a de simples facultés."

- VEDEL (GO et DELVOLVE (P-) : 11eed, 1990, op- cit-, p 682 .

(2) C-E- 6 decembre 1933, Ste L'Avenir d'Oyonnax, D., 1936-3-9 .

(3) VEDEL (G-) et DELVOLVE (P-) : 11eed, 1990, op- cit-, p 682 .

C.E. 19 Fevrier 1954, Union des Syndicats ouvriers de la region parisienne, Rec 113 .

- C.E. 21 Janvier 1966, Legastelois, Rec 45, A.J., 1966. 435.

-C.E. 12 Octobre 1983, Commune de Vertou, Rec 406.

C. E. 3 Juin 1932, Dulaurens Preticille, D.H., 1932. 416.

المخيمات والمعسكرات من قبيل النشاط المتسامح فيه ، ذلك فلم يعد من المقبول أن يكون هذا النشاط وقد أستقر في عادات الناس محل إجراء ضبطى مانع او معلق على ترخيص سابق^(١) ، وتمشيا مع هذا الاتجاه فلقد صدر المرسوم بقانون رقم ٢٧٥ في ٧ فبراير عام ١٩٥٩ مؤكدا حرية اقامة وتنظيم المخيمات^(٢) .

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد انه لا يوجد معيار للتمييز بين الحرية والنشاط الذى يتسامح فيه القانون فلا يمكن القول بان الحريات ينص عليها الدستور أو القانون ذلك ان الحرية تفترض من عدم النص كما ان من اوجه الانشطة التى لم ينص عليها صراحة ما يمكن اعتباره حرية عامة بوصفة امتدادا لحرية من الحريات المنصوص عليها . كما يمكن اعتباره على العكس مجرد رخصه وذلك بحسب نظرة القضاء والفقه إلى مدى أهمية هذا النشاط وقيمه من الناحية الخلقية او الاقتصادية او السياسية بل أن هذه النظرة للأنشطة قد تختلف من وقت لآخر^(٣) .

المطلب الثالث

نشاطات تشكل حريات ضمنها الدستور أو القانون

حينما تكون مزاوله النشاط الفردى نتيجة ممارسة لاحدى الحريات العامة التى يكفلها الدستور أو القانون، يتجه القضاء إلى ان يحتم على الادارة ضرورة العمل على التوفيق بين مقتضيات حفظ النظام العام واحترام الحريات الفردية اى أنه يحتم ايجاد تكافؤ بين خطورة المساس بالحرية العامة وخطورة تهديد النظام العام^(٤) .

غير أن الحريات العامة ليست كلها على قدم المساواه بل تتفاوت في درجاتها تبعا لأهميتها وعلى أساس نص الدستور بشأنها لهذا يتعين التمييز بين الاتي :

(1) C. E. 14 Fevrier 1958, Abisset, A.J., 1958. 221.

- C.E. 10 Juillet 1964, Jeanjean, A.J., 1964. 634.

(2) VEDEL (G.) : ed 1980, op. cit., p 1002 .

(٣) أنظر الدكتور محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الإدارى ، مرجع سابق ، ص ٨٠ .

(٤) د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، دار النشر غير مذكوره ، ١٩٩٣ ، ص ٦٣ وما بعدها .

أولاً : الحريات المطلقة والحريات النسبية :

قد يجرى التمييز بين الحريات المختلفة ودرجاتها على أساس كيفية نص الدستور بشأنها فقد تكون نصوص الدستور صريحة مطلقة لا تدع مجالاً للمشرع أو الإدارة لتقييدها ، وتارة أخرى يقرر الدستور بعض الحريات العامة ويبيح للمشرع تنظيمها .

فبالنسبة للحريات من النوع الاول وهى تلك التى وردت فى الدستور مطلقة لا يجوز تقييدها أو تنظيمها ولو من جانب المشرع اما بالنسبة للحريات من النوع الثانى وهى التى أباح الدستور فيها التنظيم للمشرع، فيجوز ان تنظم بقانون ، ويجوز أيضاً للإدارة ان تتدخل فيها ^(١) .

هذا ولقد أقرت محكمة القضاء الإدارى ^(٢) التمييز بين الحريات المختلفة وتفاوتها فى درجاتها فتقول ان هذه النصوص التى تقر الحقوق العامة للمصريين إنما هى خطاب من الدستور للمشرع يقيد فيه من حرية المشرع ذاته ، فتارة يقرر الدستور الحرية العامة ويبيح للمشرع تنظيمها من غير نقص أو انتقاص وطورا يطلق الحرية اطلاقاً لا سبيل إلى تقييدها أو تنظيمها ولو بتشريع .

وقد عرض مفوض الدولة MICHEL للتفرقة السابقة فى مذكرته بصدد دعوى BENJAMIN أذ يقول أن ما للعمدة من سلطات ضبط مقيد بضرورة احترام مختلف الحريات المعترف بها للمواطنين :

الحرية الشخصية ، حرية الصحافة ، حرية التعليم ، حرية انشاء الجمعيات ، حرية العقيدة ، حرية العمل ، حرية التجارة والصناعة ، وستكون القيود التى ترد على السلطات البلدية اكبر عندما يكون القانون قد نظم فى مزيد من الدقة الشروط التى يتعين بها ممارسة الحرية العامة فاذا كانت النصوص المتعلقة بممارسة الحرية معلنة بعبارات عامة كما هو الحال بالنسبة لحرية التجارة ، فانه يمكن

(١) أنظر الدكتور محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الإدارى ، مرجع سابق ، ص ٨٣ .

(٢) أنظر حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق ، والصادرة بجلسته ٢٦ / ٦ / ١٩٥١ ، مجموعة السنة الخامسة ، ص ١٠٩٨ .

ممارسة سلطات العمد في الضبط بمزيد من الحرية وعلى العكس من ذلك ففي حالات أخرى عندما ترد النصوص المتعلقة بالحرية مطلقة واورد المشرع من الأحكام ما يهدف به ضمان احترامها ، فانكم تبدون اشد قسوة إزاء العمد ^(١) .

ذومن امثلة الحقوق والحريات التي أطلقها الدستور المصرى السابق والصادر عام ١٩٧١ ما قرره من ان المصريين لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة (م ٤٠) وانه لا يجوز إجراء أى تجربة طبية او علمية على اى إنسان بغير رضائه الحر (م ٤٣) وان تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية (م ٤٦) وانه لا يجوز ابعاد اى مواطن عن البلاد او منعه من العودة إليها (م ٥١) وان تسليم اللاجئين السياسيين محظور (م ٥٣ / ٢) وان للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة إلى إخطار سابق (م ٥٤ / ١) ان لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة (م ٦٣ / ١) .

ومن الحريات التى اباح فيها الدستور التنظيم للمشرع ما ورد فى نصوصه من ان للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها الا بأمر قضائى مسبب وفقا لأحكام القانون (م ٤٤) ، وان لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون (م ٤٥) وسرية المراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة ، وسريتها مكفولة ولا يجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها او رقابتها الا بأمر قضائى مسبب ولمده محدودة وفقا لأحكام القانون (م ٤٥) وحرية الرأى والتعبير فى حدود القانون (م ٤٧) ، وحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام مكفولة وفقا للقانون ^(٢) (م ٤٨) .

(1) Les pouvoirs de police du maire sont donc limités par la nécessité de respecter les diverses libertés reconnues aux citoyens : liberté individuelle. Liberté de la presse liberté d'enseignement, liberté d'association, liberté des cultes, liberté du travail, du commerce et de l'industrie- Et les restrictions apportées aux pouvoirs de l'autorité municipale seront d'autant plus grandes que la loi aura elle-même réglé avec plus de minutie les conditions dans lesquelles telle ou telle liberté publique devra s'exercer- Si l'exercice d'une liberté est simplement proclamé en termes généraux, comme c'est le cas pour la liberté du commerce les pouvoirs de police du maire pourront plus librement s'exercer- Dans d'autres cas, au contraire, ou le principe d'une liberté est inscrit dans la loi en termes particulièrement impératifs et ou le législateur a édicté des prescriptions de détail destinées à assurer le respect de cette liberté, vous montrez plus sévères à l'égard des municipalités"-

- Conclusions Michel sous C-E- 19 Mai 1933, Benjamin, cite in S-, 1934-3-1-

(٢) انظر الدكتور محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الإدارى ، مرجع سابق ، ص ٨٣ وما بعدها .

ثانياً : نظرية الحقوق المحددة :

تتمتع بعض الحريات بحماية خاصة تجاه الإدارة وهى تلك الحريات التى عنى المشرع بوضع نظامها القانونى وذلك بتحديد مضمونها وملامحها وإطارها ، فالمشرع يرسم الاطار القانونى لهذه الحريات أما لانها كانت محل تهديد خاص او نظرا لأهميتها السياسية فى تحديد الجو الفلسفى والاجتماعى والاقتصادى لنظام الحكم القائم^(١).

ويطلق على الحريات التى يعنى المشرع بوضع نظامها القانونى فى زمان ومجتمع معينين الحقوق المحددة ، ويترتب على نظرية الحقوق المحددة ابراز أهمية الحرية المحددة مما يضفى عليها حماية وكفالة إزاء تصرفات الإدارة فقد استقر القضاء الإدارى الفرنسى على ان قيام المشرع بتنظيم ممارسة حرية من الحريات يوجب من جانب الإدارة قدراً أكبر من الحرص على تلك الحرية والحذر فى تصرفاتها تجاهها مما يخفف على الفرد عبء اثبات ان الإدارة قد تجاوزت سلطتها فواقعه اخلال الإدارة بحرية محددة اى بحرية عامة كفلها ونظمها القانون ، تعتبر خطأ أفدح من واقعة أخلالها بحرية أخرى لم يتناولها المشرع بالنص والتنظيم^(٢) أيضاً فإن تلك النظرية ترتب على عاتق الإدارة التزامات ايجابية إلى جانب التزامها السلبي فالالتزام السلبي يتمثل فى وجوب امتناع الإدارة عن التدخل بصورة تعوق ممارسة الحرية . إما الالتزام الإيجابى فيعنى انه يقع على عاتق الإدارة ان تتخذ الاجراءات الضرورية لحماية الحرية ضد التهديد الخارجى^(٣) ، وعلى هذا الاساس فعلى سلطات الضبط أن تتخذ كل الاجراءات اللازمة لكفالة ممارستها وأبعاد العقبات من طريقها ولا تتدخل فى شأنها الا بالقدر الضرورى جداً لحفظ النظام العام^(٤) .

(١) انظر المرجع السابق ، ص ٨٧ وما بعدها .

(٢) أنظر الدكتور نعيم عطية : مساهمة فى دراسة النظريات العامة للحريات الفردية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٣-١٩٦٤ ، ص ١٧٨ وما بعدها .

(٣) انظر الدكتور محمود عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الإدارى ، مرجع سابق ، ص ٨٨ ، الدكتور سعاد الشرقاوى : نسبية الحريات العامة

وانعكاساتها على التنظيم القانونى ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ ، ص ١٤٩ وما بعدها .

(٤) BOURJOL (M.) : OP. cit ., p 281 .

وتجدر الإشارة إلى أن لاتباع أسلوب الحريات المحددة على النحو سالف الذكر فائدة كبيرة تكمن في توضيح الحدود التي يقف عندها تقييد الحرية والاضاع التي يتم بها هذا التقييد مما يعد ضمانا للأفراد في مواجهة الإدارة غير أن هذا الضمان لا يتحقق إلا إذا كان التدخل التشريعي لصالح الحرية وفي جانبها .

ثالثاً : نظرية الحريات الاساسية :

وفقا لتلك النظرية توجد حريات أساسية وحريات أخرى تعتبر بالنسبة لها ثانوية ونجد أن الحريات الاساسية لا تقتصر على تلك التي يتدخل المشرع لتعريفها وتحديد مضمونها وإطارها فاعتبار حريات معينة من قبيل الحريات الاساسية يتوقف على مدى ما يكون لها من أهمية إجتماعية او سياسية او اقتصادية بالنظر إلى المبادئ السائدة في المجتمع .

وتأسيساً على ذلك نجد طائفة من الحقوق والحريات العامة لا يتدخل المشرع لتعريفها وتحديد مضمونها حيث أنها لا تقبل بطبيعتها هذا التدخل ومع ذلك فإنها تعتبر في مقدمة الحريات الاساسية ومثالها حرية الاعتقاد وحرية المسكن .

وتجدر الإشارة إلى أن من الحريات التي يقرها الدستور ما يقبل التدخل التشريعي بشأنها كحرية الاجتماع ، وحرية الصحافة ، وحرية ممارسة الشعائر الدينية غير أنه اذا لم يتدخل المشرع لتنظيمها فإن ذلك لا يمنع من الاعتراف بها - حريات أساسية^(١) .

ومؤدى هذه النظرية أن الحريات الاساسية أولى وأجدر بالحماية من الحريات غير الاساسية ومن ثم يتعين على القضاء أن يحمى الحريات الاساسية ولا يسمح بالاعتداء عليها أيضا فإن ايراد القيود على الحريات الاساسية يكون - كقاعدة - من إختصاص السلطة التشريعية بحيث لا يجوز للسلطة الادارية الاعتداء عليها باجراءات لائحية او فردية^(٢) .

(١) انظر المرجع السابق : ص ٩٠ وما بعدها .

(٢) انظر الدكتور سعاد الشرقاوى : نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني مرجع سابق ، ص ١٤٩ .

وبصفة عامة فإن سلطة الادارة إزاء الحريات تختلف فى مداها تبعاً لاختلاف الحرية موضع التقدير فتضييق سلطة الادارة كلما زادت أهمية الحرية وقد يحدث ان تتعارض الحريات فيما بينها ومن ثم يجب على الادارة المفاضلة بينها لتغليب أجزائها وأولاهها بالرعاية والحماية على غيرها ولذا فإن التضييق من نطاق حرية ما يصبح مشروعاً متى كان من أجل توفير حرية أخرى أكبر أهمية^(١).

وتطبيقاً لما تقدم فإن حرية ممارسة شعائر الأديان وهى حرية عزيزة على المشرع وأجدر بالرعاية فإن سلطة الضبط إزاءها تكون ضيقه فليس للادارة ان تمارس سلطتها الضبطية داخل دور العبادة الاستثناء وفى أضيق الحدود^(٢). لذا فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسى بإلغاء منع قداس دينى فى أحد الفنادق الخاصة وبمنع دخول الأهالى وذلك خوفاً من مخاطر الحريق^(٣).

أيضاً ولما كانت حرية الاجتماع تعتبر من الحريات الأساسية فى النظام الديمقراطى لارتباطها الحريات الفكرية . لذا فإن القضاء لا يجوز لسلطة الضبط منع الاجتماع العام الا بقدر افتقار سلطة الضبط للوسائل الضرورية لضمان حفظ النظام العام والا كان ذلك مساعدة للمظاهرات المضادة^(٤).

(١) انظر الدكتور نعيم عطية : المرجع السابق ، ص ٢٠٩ .

(٢) مشار إليه فى المرجع السابق ص ٢١٠ (C. E. 7 Mars 1934, Rec 309)

(3) C. E. 14 Mai 1982, Association internationale pour la conscience de Krisna, Rec 179, D., 1982.516

(4) C. E. 23 Janv 1953, Naud, S-. 1953.3.46.

- C.E. 29 Avril 1964, mm de l'int-, R.D.P., 1965.120.

وخلافا لما تقدم نجد ان حرية العروض السينمائية أقل أهمية من حريات أخرى كحريات الاجتماع والصحافة ومن ثم يباح لسلطة الضبط ان تقيد تلك الحرية بإجراءات أشد ^(١)، ولذا فلقد ذهب البعض أنها لا تعتبر حرية عامة حقيقة فهي لا تعدو ان تكون رخصة من الرخص ^(٢).

وإذا كانت سلطة الضبط تتفاوت على الوجه المتقدم وفقا لأهمية الحرية وخطورتها الا ان ذلك لا يجوز ان يقتصر على تقدير الحرية من الناحية النظرية فحسب بل يجب ان يجرى ذلك التقدير واقعياً وفقاً لظروف وملابسات الحالة المعروضة فيجب ان يراعى مقدار المضايقة التي سببها الاجراء الضابط للفرد ولهذا فلقد اصدر مجلس الدولة الفرنسي العديد من الاحكام ^(٣) التي تبرز ان التبعية او المضايقات التي تلحقها اجراءات الضبط بالافراد ينبغي ان توضع موضع الاعتبار ^(٤).

(1) VEDEL (G.) et DELVOLLE (P.) : 11^{éed}, 1990, op. cit., p 684 .

(2) Conclusions Rigaud sous C.E. 23 Fevr 1966, Societe Franco - London film et Societe les films gibe, Rec 1121, J.C.P., 1966.11.14608 .

(3) C-E- 8 Decembre 1972, Ville de Dieppe, A-J-, 1973-53

والحكم أعلاه خاص بالمضايقة التي يتعرض لها سائقي السيارات نتيجة تحديد أيام معينه أو ساعات معينة لطرق المشاة .
C-E- 1 Fevrier 1978, Coing et Association française des transporteurs routiers internationaux, Rec 41

والحكم أعلاه خاص بالمضايقات التي يتعرض لها عمال النقل بسبب منع المرور بالتجمعات السكانية .

C-E- 16 Juin 1978, Ville de Clermont - Ferrand, Rec 260

والحكم أعلاه خاص بمنع مزاولة مهنة سائقي سيارات الاجرة عن جاوز سن الخامسة والستين .

c. e. 24 Juillet 1987 , Damman et Rohner , Rec 849 .

والحكم أعلاه بصدد المضايقة التي تنتج من الالتزام بتركييب وصلة تليفونية مع السماح لافراد خدمات الامن بدخول مجمع عقارى .

(4) VEDEL (G.) et DELVOLLE (p.) : 11^{éed} 1990 , op. cit., p 684 .

المبحث الثانى

سلطات الضبط الإدارى فى الظروف العادية

الضبط الإدارى نشاط تقوم به الإدارة إلى جانب أنشطة أخرى وهو يخضع لما تخضع له أعمال الإدارة جميعاً من وجوب احترامها للقانون أى لمبدأ المشروعية لا بل ان احترام الإدارة لمبدأ المشروعية يجب ان يظهر فى احلى فى حالة الضبط الإدارى ذلك ان الضبط الإدارى يتعلق بحريات الأفراد ونشاطه لذلك فان قرارات انظمة ضبط بالشكل الذى رتبته القانون^(١).

ويترتب على ماتقدم ان كافة التصرفات التى تقوم بها السلطة التنفيذية لتحقيق الضبط يقضى ان تكون خاضعة لقواعد المشروعية التى تحكم القرارات الإدارية الأخرى فاجراءات الضبط الإدارى فى الواقع تنص على لحريات الأفراد وحقوقهم العامة وبذلك تثار مشكلة كبيرة فى هذا المجال هى التعارض بين متطلبات الإدارة الحديثة والمحافظة على النظام العام ومن جهة أخرى بين الاحترام الواجب والضرورى للحريات والنشاط الفردى .

خضوع اجراءات الضبط الإدارى لرقابة القضاء :

ان قرارات الضبط الإدارى واجراءته هى فى الواقع اجراءات ادارية فاذا كان الأمر كذلك وهو كذلك طبعاً فانها تخضع لجميع قواعد المشروعية التى تحكم كافة القرارات الإدارية وهى من ناحية أخرى تخضع لرقابة القضاء .

يرى مجلس الدولة الفرنسى ان سلطة الضبط الإدارى هى سلطة مقيدة لا مطلقة ولهذا لايجوز للبوليس الإدارى (الضبط الإدارى) ان يتخذ أى اجراء كان للمحافظة على النظام العام بل يجب عليه ان يتخذ الاجراء الضرورى لذلك يقع على عاتق سلطات الضبط الإدارى ان توفق بين المحافظة على النظام العام وبين ضمان حرية الأفراد^(٢).

(١) د . ماهر صالح علوى الجبورى ، مبادئ القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، سنة ١٩٩٦ ، ص ٢١١ وما بعدها .

(٢) د . مصطفى أبوزيد فهمى ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المكتبة القانونية ، بلا سنة طبع ، ١١٤ وما بعدها .

وتمتد رقابة القضاء الإداري في البلدان التي يوجد فيها قضاء إداري مثل فرنسا ومصر إلى أبعد من مراقبة المشروعية في قرارات الضبط ، فيراقب ملائمة إجراءات الضبط ووسائله للظروف التي استدعت تدخل السلطات الضبط . ((وهكذا فان القاضي الإداري قد وضع وهو يراقب الملائمة قاعدة جديدة باعتبار الملائمة في قرارات الضبط عنصراً من عناصر المشروعية فيشترط في صحة الأجراء الضبطي ان يكون ضرورياً ولازماً ومتناسباً مع أهمية الوقائع التي تدعو الإدارة لاتخاذها ، ويراقب القضاء اهداف إجراءات الضبط للتأكد من كونها تدخل في اهداف الضبط الإداري ، كما يراقب اسباب التدخل ويلزم الإدارة ببيان اسباب إجراءاتها كما يراقب تناسب الوسائل المستخدمة مع المسبب^(١) .

إذ مما تقدم يتبين لنا بأن مراقبة القضاء على إجراءات الضبط الإداري ينصب على :-

أ - أهداف الضبط الإداري :

يشكل حدود سلطة الضابطة الإدارية من حيث الهدف عنصراً أساسياً في هذا الموضوع اذ ان تجاوز الضابطة الإدارية للهدف الذي وجدت من اجله يجعل التدبير الذي اتخذته معرضاً للإلغاء . . وقد رأينا ان الهدف من الضابطة الإدارية ينحصر في هدف اقرار النظام العام^(٢) .

وهذا يعني ان هيئات الضبط الإداري لايجوز لها استعمال السلطة المنوطة بها لتحقيق غرض آخر ، وبعبارة أخرى يقيم القضاء الإداري ولايته على ابطال القرارات التي ترمى إلى تحقيق اهداف أخرى بحجة انحراف السلطة وان كانت هادفة إلى تحقيق المصلحة العامة وهناك امثلة تطبيقية في القضاء الإداري الفرنسي بهذا الصدد كالقرار الصادر من هيئة الضبط الإداري بقصد اجبار متعاقد لتنفيذ التزاماته التعاقدية .

(١) د . مصطفى محمود الشربيني ، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة للنشر ، سنة ٢٠٠٦ ، ص ١٢١ وما بعدها .

(٢) د . نواف كنعان ، القانون الإداري ، ك ١ ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، سنة ١٩٩٣ ، ص ١١٨ وما بعدها .

ب - الرقابة على الأسباب

الأسباب هي الدوافع المادية والقانونية التي حملت الإدارة على اتخاذ القرار وعليه ثمة أسباب حقيقية تهدد النظام العام وبالتالي يقرر تدخل الإدارة والقضاء هو الذى يقرر مدى جدية هذه الأسباب ومشروعية الاجراءات المتخذة من خلال وقائع القضية .

ومن هذه الناحية الغي مجلس الدولة الفرنسى فى قراره المؤرخ فى ١٩٤١ / ٨ / ٦ التدبير الضابطى الذى يتخذ لمنع القاصرين والقاصرات من حضور حفلات الرقص العامة لان ظروف الحادث لاتمنع الضابطة الادارية أى سبب مقبول يستدل منه فعلاً ان التدابير اتخذت فعلاً لضرورة المحافظة على النظام العام ^(١).

اذن الاسباب لاتفترض افتراضاً بل يجب ان تؤيد بدليل ثابت ومادى .

ج - الرقابة على الوسائل :

تشمل رقابة القضاء الادارى على مشروعية الوسيلة التى لجأت إليها الإدارة بذاتها وهذا يعنى ان هيئات الضبط الادارى يمكنها استعمال وسائل الضبط الادارى بشرط ان لا يؤدى ذلك إلى المنع الكامل والمطلق لاحدى الحريات لان الاصل هو السماح للأفراد بممارسة الحريات الفردية ومنعهم من ذلك يجب ان يكون بشكل مؤقت وضمن ظروف معينة .

اذن القاضى الادارى هو الذى له الحق بالتأكد من ملائمة الوسيلة لظروف التدخل من عدمه أى مدى صلاحية تقدير تناسب الاجراء مع الحالة ومن تهديدها للنظام العام بمراعات الشروط التالية :

- ١ - ان لا يترتب على استعمال الوسيلة المنع الكامل والمطلق للحريات العامة .
- ٢ - ان يتم التفسير لمضمون وسائل الضبط الادارى تفسيراً ضيقاً وان يتم تغليب الحرية على تقييدها .
- ٣ - ان يعتمد مبدأ المرونة فى استخدام وسائل الضبط الادارى بما يتلائم مع طبيعة النشاط الفردى المطلوب تقيده ، وان لا يلجأ هيئات الضبط الادارى إلى وسائل صارمة او قاسية لمواجهة ما يهدد النظام العام ^(١).

(١) د . سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، سنة ٢٠٠٤ ، ص ٢٢٣ وما بعدها .
(٢) د . عبدالغنى بسيونى عبدالله ، القانون الإدارى ، دراسة تطبيقية ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، سنة ٢٠٠٥ ، ص ٢٢٤ وما بعدها .

المبحث الثالث

سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

لقد تطرقنا في المبحث الثاني إلى سلطات الضبط الإداري في الظروف العادية ولكن السلطات التي يتمتع بها هيئات الضبط الإداري في الظروف العادية قد لا تكفي لمواجهة ظروف استثنائية خطيرة والتي تهدد الأمن والنظام العام وتعطل سير المرافق العامة ، كأن يهدد أمن الدولة خطر حرب خارجية أو اضطرابات داخلية كالفتن والتمرد والعصيان والازمات الاقتصادية أو بسبب ظروف طبيعية أو بيئية كالفيضانات والأعاصير والجفاف والزلازل والأوبئة وغير ذلك ما يستوجب اتخاذ تدابير واجراءات سريعة وصارمة لمواجهة هذه الظروف الطارئة .

لذلك ان هذه الاخطار يجب مواجهتها بقواعد قانونية تمنح سلطات استثنائية لهيئات الضبط الإداري على حساب حريات الأفراد فيكون لها بصورة مؤقتة تنتهي بانتهاء الازمة فرض القيود على اختلاف أوجه النشاط الفرد وفي كافة المجالات .

وتجد هذه القواعد القانونية أساسها في نصوص تشريعية (التشريعات الاستثنائية) وفي نظرية الضرورة التي ابتدعها القضاء الإداري لرفع الحرج عن الإدارة وتمكينها من معالجة الظروف المستمدة وقت الازمات واتخاذ القرار المناسب عند غياب النص^(١) .

وقبل ان ندخل في تفاصيل حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية لابد ان نتطرق إلى مضمون الظروف الاستثنائية أولاً .

تتضمن نظرية الظروف الاستثنائية توسيع سلطات الضابطة الإدارية عندما تقتضى ذلك ظروف استثنائية وبالقدر التي تقتضيه تلك الظروف ، وينتج عن ذلك ان الاحكام المقررة في النصوص القانونية المختلطة بشأن الضابطة الإدارية تتوقف تماماً ويحل محلها احكام اخرى تتناسب مع الظروف الاستثنائية ويدخل ضمن اختصاصات القضاء الإداري تقدير توسيع تلك السلطات بما يتلائم مع حاجة الضابطة الإدارية^(٢) .

(١) د . عبدالغنى بسيونى عبدالله ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، بلاسنة طبع ، ص ١٣٢ وما بعدها .

(٢) د . عبدالله طلبة ، مبادئ القانون الإداري ، ج ٢ ، ط ٢ ، جامعة دمشق ، سنة ١٩٩٧ ، ص ٢١٦ وما بعدها .

ان مجلس الدولة الفرنسى هو اول من ابتدع نظرية الظروف الاستثنائية لكى يسمح باعتبار القرارات الادارية التى تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف مشروعة رغم مايشوبها من عيوب تجعلها غير مشروعة فى الظروف العادية وبذلك يكون المجلس قد عمل على توسعة نطاق مبدأ المشروعية فى الظروف الاستثنائية ليستوعب ما تصدره الادارة من قرارات لمجابهة هذه الظروف^(١).

اذن ان الظروف الاستثنائية فى مجال الضبط الادارى تعنى السماح لسلطات الضبط الدارى باصدار قرارات واوامر تعتبر فى الاوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها فى اطار ظروف استثنائية للمحافظة على النظام العام ،وبذلك تعفى هذه السلطات من قيود المشروعية العادية سواء تعلقت هذه القيود بالاختصاص او الشكل او الموضوع كما تتمتع هذه السلطات باختصاصات واسعة وشاملة لم ينص القانون على تمتعها بها من ناحية اخرى .

ولكن على الرغم من ذلك فان سلطات الضبط الادارى لا يستطيع ان تعمل بما يشاء وانه ليس طليقة الايدى فى التصرف بل ان سلطاته مقيدة بمشروعية تسمى بمشروعية الازمات وتخضع اعمال هيئات الضبط الادارى لرقابة القضاء .

من كل ذلك يتبين لنا بأن نتائج التى تؤدى إليها نظرية الظروف الاستثنائية هي^(٢) :

١- ذهب مجلس الدولة الفرنسى إلى اعفاء الادارة من التقيد بالاحكام القانونية السارية المفعول اذا كان اعمال هذه الاحكام يعيقها عن اداء وظيفتها فى المحافظة على النظام العام .

٢- تخضع الادارة إلى القواعد المشروعية الخاصة بالازمات بالشكل الذى يحدده القاضى .

(١) د. عدنان عمرو، القضاء الإدارى، مبدئ المشروعية (دراسة مقارنة)، منشئة المعارف بالاسكندرية، ط ٢، سنة ٢٠٠٤، ص ١٢٥ وما بعدها.

(٢) د. على محمد بدير، د. عصام عبدالوهاب البرزنجى، د. مهدى ياسين السلامى، مبادئ وأحكام القانون الإدارى، جامعة بغداد، كلية القانون، سنة ١٩٩٣، ص ١٢٨ وما بعدها.

وتتضمن المشروعية الخاصة بالازمات عنصرين رئيسين وهما: - ان الهدف الذى تسعى الادارة إليه يجب ان يكون مواجهة الازمة أولاً كما يجب ان تكون الوسائل المستخدمة ملائمة للهدف الذى تسعى إلى تحقيقه ثانياً .

٣- قد تسأل الادارة عن تعويض الأفراد على اساس نظرية المخاطر .

اما من حيث رقابة القضاء الإدارى لسلطة الضبط الإدارى فى الظروف الاستثنائية عنها فى ظل الظروف العادية اذ لا يكفي ان تدعى سلطات الضبط الإدارى بوجود ظروف استثنائية حاصلة لكى تبرر الاجراءات غير المشروعة التى اتخذتها .

وهذا يعنى ان القضاء الإدارى يتولى رقابة التناسب بين الاجراء الضبطى وجسامة الخطر الذى يهدد النظام العام فيتعين ان يكون هناك تناسب واضح بين جسامة الاجراء الضبطى المتخذ وبين جسامة التهديد بالاخلال بالنظام العام^(١) .

وهذا يعنى ان القضاء الإدارى لا يقتصر دوره على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المتخذة وانما يراقب كذلك ملامتها لأسباب التدخل، فيوجب على الادارة اختيار الوسيلة الملائمة لسبب التدخل أى ان تناسب شدة الاجراءات المتخذة مع خطورة الظروف الاستثنائية ، فالتوسع فى سلطة الضبط الإدارى يجب ان يكون بالقدر اللازم لمجابهة الظروف الاستثنائية وفى فترة حدوث دون ان يتعدها^(٢) .

فالقاضى الإدارى يتحقق من وجود الظروف الاستثنائية والتى قد تكون سبب ظروف خارجية كالعدوان او ظروف داخلية كالاضطرابات والتى لا تجدى مواجهتها بالقوانين الموضوعة للظروف العادية حيث يتحقق من وجود الخطر ودرجة جسامته وهى من المسائل الموضوعية التى تختلف من حالة لأخرى ومدى تعريض المصلحة العامة للخطر المسائل الموضوعية التى تختلف من حال لأخرى ومدى تعريض المصلحة العامة للخطر .

(١) د . علي خطار شمطاوى ، الوجيز فى القانون الإدارى ، ط ١ ، دار الواصل للنشر ، سنة ٢٠٠٣ ، ص ١١٣ وما بعدها .

(٢) د . فوزى الجبورى ، دراسة معمقة فى القانون الإدارى ، جامعة العلاقات الدولية ، بلا سنة طبع ، ص ١٢٢ وما بعدها .

فاذا ما تأكد من وجود هذه الظروف الاستثنائية فإنه يقضى بمشروعية بعض الأعمال التى قد تكون غير مشروعة وفقاً للظروف العادية، أما اذا تحقق القاضى الادارى فى عدم وجود كل الظروف والحظر ليس على درجة معينة من الجسامه وبالتالى عدم وجود المبررات التى تسمح للإدارة بالخروج عن مبدأ المشروعية فإنه يقضى بعدم مشروعية هذه الأعمال^(١).

فرقابة القضاء الادارى تنصب أولاً على عنصر السبب فيتحقق من وجود الظروف الاستثنائية الذى يبرر الخروج على قواعد المشروعية ويتأكد من صحة الحالة الواقعية التى وقعت الإدارة إلى استخدامها لسلطاتها الاستثنائية ومن صحة وصفها القانونى باعتبارها تمثل ظرفاً استثنائياً.

كما وتنصب رقابة القضاء على شرطى عجز الوسائل العادية عن مواجهة ظرف الاستثنائى^(٢).

من كل ماتقدم يتبين لنا بأن سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية هى ليست مطلقة بل مقيدة وهناك رقابة قضائية على اعمال هيئات الضبط الادارى والقرارات الصادرة منه من حيث مدى تناسب القرارات الصادرة من الإدارة فى حالة ما اذا تحقق للقاضى عدم التناسب بين القرار المتخذ والظرف الاستثنائى أو إذا ثبت لديه إن الإدارة كان بوسعها الالتجاء إلى الوسائل العادية دون الوسائل الاستثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية حين اذ يلجأ إلى إلغاء القرار.

كما وان رقابة القضاء الإدارى تنصب أخيراً على عنصر الغاية فى القرارات الصادرة فى الظروف الاستثنائية على أنه يجب ان نضيف ان قرارات الصادرة من الضابطة الإدارية فى حالة الظروف الاستثنائية تخضع لمبدأ تخصيص الهدف وبمعنى أنها يجب أن يكون صادرة بقصد مواجهة الخطر القائم.

نستنتج ونقول ان الضبط الإدارى فى الظروف الاستثنائية ليست ولاشك طليقة من كل قيد بل تخضع لاصول وضوابط فيجب ان تقوم ظروف الاستثنائية وهناك حالة الخطورة ويجب أن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف. وأخيراً أن يكون الهدف من التصرف المحافظة على النظام العام والمصلحة العامة.

(١) د. شاب توما منصور، القانون الإدارى، دراسة مقارنة، ج ١، دار الطبع والنشر الاهلية، سنة ١٩٧٠ - ١٩٧١، ص ١٤١ وما بعدها.

(٢) د. خالد خليل الظاهر، القانون الإدارى، دراسة مقارنة، ج ٢، ط ١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، سنة ١٩٩٧، ص ١١٩ وما بعدها.

الخاتمة

فى نهاية هذا البحث الوجيه أود التذكير بأن وظيفة الضبط الإدارى حيوية وضرورية بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور حيوية فى المجتمع ، فهى تهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة هى (الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة) .

وقد اختلف الفقه الإدارى الفرنسى والمصرى حول تعريف الضبط الإدارى ، ويرجع ذلك الإختلاف إلى تباين وجهات النظر حول هذه الوظيفة ، لذا فقد تعددت وتنوعت تعاريف الفقهاء وذلك بسبب نظرة كل منهم للضبط ، ونرى فى الضبط الإدارى نظاماً قانونياً يتميز بخصائص معينة ، تبعاً لذلك فلقد عرفنا الضبط الإدارى بأنه نشاط وقائى مخصص الهدف ، ذو حدود وضوابط ، تمارسه الإدارة باستخدام أعمال قانونية ومادية من أجل حفظ النظام العام .

وتستعين هيئات الضبط الإدارى بالعديد من الوسائل والأساليب من أجل تحقيق غرضها فى وقاية النظام العام ، هذه الوسائل والأساليب يسودها غرض واحد وتقوم على عنصر إدارى واحد لتحقيق هذا الغرض ، ويمكن رد هذه الوسائل والأساليب إلى أسلوبين متميزين فهى إما تصرفات قانونية (القرارات التنظيمية - قرارات الضبط الفردية - الجزاءات الإدارية) وإما أعمال مادية (التنفيذ المباشر) ، فتلك الوسائل والأساليب يناط بهيئات الضبط الإدارى إستخدامها وفقاً لضوابط الإختصاص من أجل القيام بوظائفها فى حفظ النظام العام .

وأخيراً فإن سلطة الضبط الإدارى لكى تكون فى إطار الشرعية والقانونية وهى تواجه ممارسة الحرية فى ظل الظروف العادية أن تكون ضرورية ولازمة وأن تكون متناسبة مع طبيعة وجسامة الخلل والإضطراب المراد تفاديه وأن تكون أيضاً متصفه بالعمومية محققه للمساواة ، أما فى ظل الظروف الإستثنائية فإنه يشترط فى التدبير الضابط أن يكون قد إتخذ خلال الظروف الاستثنائية وأن يكون ضرورياً ولزماً وأن يكون متناسباً وملاءماً لمتطلبات هذه الظروف بأن يكون بالقدر الذى يكفى لمعالجة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط .

ونظراً لخطورة الآثار المترتبة على ممارسة سلطات الضبط الإدارى ومساسها بالحقوق والحريات فإن القانون يحدد دائماً الهيئات التى يكون لها ممارسة هذه السلطات ، وهذه السلطات ليست مطلقة بل مفيدة لتحقيق هدف والمحافظة على النظام العام وكذلك مقيدة بالقانون بمعنى أن هيئات الضبط الإدارى عند ممارستها لسلطاتها تتقيد بالقانون وذلك إعمالاً لمبدأ المشروعية كما تتقيد بأهداف الضبط الإدارى العام أو الخاص ولا بد من وجود أسباب واقعية أو قانونية تلجئ الإدارة لاتخاذ إجراءات الضبط كما تتقيد السلطات بمشروعية الوسيلة وملائمتها وتناسبها مع الظروف التى لجأت الإدارة لاتخاذ إجراءات لحماية النظام العام ولكن ذلك لا يعنى التقييد على إطلاقه ، وإنما هناك إستثناء فى حالة الظروف الإستثنائية كالحرب والكوارث مثل الفيضانات .

هنا يمكن اتخاذ إجراءات ضرورية لمواجهة هذه الحالة حتى لو كان خروجاً على القواعد العامة وذلك إعمالاً لنظرية الضرورة فالضرورات تبيح المحظورات وبذلك نكون قد وصلنا إلى أهمية الضبط الإدارى التى تتمثل فى انه يؤدى إلى ضبط سلوك العامة للوصول إلى غاياته المحددة ، كما أنه ذا ارتباط بالصحة والإقتصاد والسياسة داخل أى دولة فيمكن عن طريق الضبط الإدارى بالمدخل والمخارج ان تمنع إنتشار وباء وأن تحافظ على الصحة العامة ، كما أنه ذات علاقة بالإقتصاد ، فكلما أمن الناس على أرواحهم وأموالهم كلما زادة القدرة الإنتاجية .

كما أنه عن طريق الضبط الإدارى تراقب الأسعار والاوزان وتكافح الجريمة ويحافظ على كيان الدولة وأمنها وإستقرارها .

ولقد أثر القضاء الإدارى فى كل من فرنسا ومصر على المعانى السابقة والتى تقتضى بضرورة أن تكون هناك حدود وضوابط على سلطة الضبط وممارستها ، إذاً فلقد أستقر هذا القضاء على خضوع أعمال الضبط الإدارى لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التى يباشرها بالنسبة لسائر القرارات الإدارية ، وتجد هذه السياسة القضائية تفسيرها من خطورة أعمال الضبط الإدارى وانعكاسها المباشر على حريات الافراد ويقوم القضاء بالبحث عن مقاصد سلطة الضبط من أجل التوصل إلى الغرض الحقيقى الذى سخرت تلك السلطة من أجله وهو حفظ النظام العام ، وهذه الخاتمة لن تكون تريد لما سبق ذكره فى هذا البحث

وإنما سوف نكتفى بوضع مجموعة من التوصيات وهى :

١ - إن الضبط الإدارى هو مجموعه الضوابط والقيود التى تفرضها الإدارة على الأفراد وأنشطتهم وتقييد حرياتهم فى حدود القانون لحفظ النظام العام فى المجتمع.

٢ - ثانياً : قيام هيئات الضبط الإدارى من أجل تحقيق غاياتها ووقاية النظام العام بأسلوبها من تصرفات قانونية مثل القرارات التنظيمية وقرارات الضبط الفردية أو الجزاءات الإدارية أو تصرفات مادية ، فلا يحق لهيئة الضبط الإدارى استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير المنوط بها.

٣ - لايجوز إصدار لوائح الضبط إلا بناء على نص دستورى يجيز إصدارها ويحدد لها حق إصدار مثل هذه اللوائح .

٤ - أن الدولة وبواسطة سلطات الضبط الإدارى تهدف إلى حماية أمن المواطنين من المخاطر وسلامة حياتهم وأيضا يهدف إلى حمايتهم من مخاطر الأمراض وانتشارها والمحافظة على الهدوء فى المدن والأماكن العامة .

٥ - فإذا كانت الإدارة فى نطاق ممارستها لسلطات الضبط لها سلطة تقديرية إلا أنها ليست مطلقة من كل قيد اذ تخضع إجراءات الضبط وباعتبارها مجموعة من القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية القانونية ، كما لما كانت إجراء ووسائل الضبط من شأنها أن تضع قيوداً على حريات الأفراد فإنها تخضع لعدة قيود تحدد المدى الذى يجوز فيه للإدارة المساس بهذه الحريات .

٦ - وجود رقابة قضائية على سلطات الضبط الإدارى من حيث الهدف إذ يجب أن يهدف الضبط حماية النظام العام وإذا لم يهدف إلى حماية النظام العام تكون إمام انحراف فى استعمال السلطة وأيضا يجب أن يكون السبب موجوداً وحقيقياً وان يكون الوسيلة المستعملة فى حماية النظام العام لا تؤدى إلى تقييد الحريات تقييداً مطلقاً لأنها إهدار للحريات العامة .

٧ - عندما تحدث ظروف الاستثنائية غير عادية لا تكفى السلطات الممنوحة للإدارة في الظروف العادية لمواجهتها مما يتطلب إعطاءها سلطات أوسع لمواجهة تلك الظروف ويراقب القضاء الإدارى سلطة الضبط الإدارى فى إنشاء الظروف الاستثنائية ولكن بطريقة مختلفة عن رقابته فى الظروف الاعتيادية .

٨ - إن المشروعية التى يجب الالتزام بها فى الظروف الاعتيادية من قبل هيئات الضبط الإدارى يختلف عن المشروعية الموجودة فى أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية فالمشروعية فى الظروف الاستثنائية هى مشروعية الأزمات. أى وجود قوانين خاصة بهذه الظروف وهذا يعنى أن الإدارة مقيدة وغير مطلقة فى السلطة.

٩ - نناشد المشرع المصرى لوضع ضوابط معينة للقضاء على الفساد الإدارى والتفتيش الدورى واتخاذ مبدأ الثواب والعقاب ، والتزام سلطات الضبط الإدارى بذلك.

١٠ - نأمل بوضع آليه معينة لاختيار القائمين على تنفيذ القوانين وأن يكونوا من الخبراء القادرين على فهم القانون وأهداف الضبط الإدارى .

١١ - نناشد المشرع المصرى بإنشاء قضاء إدارى مستقل لحل المنازعات الإدارية لكون الجهاز الإدارى أصبح ذو اختصاصات واسعة فيما يصدره من قرارات إدارية .

١٢ - نأمل من المشرع المصرى بإنشاء مراكز أبحاث فى الجهاز الإدارى وتفعيلها للقيام بدراسة أسباب الانتهاكات للنظام العام فى الواقع العملى ومحاولة معالجتها ووضع الحلول المناسبة لها .

المراجع

أولاً : المراجع باللغة العربية :

- د. رمسيس بهنام ، علم النفس القضائي ، الاسكندرية . منشأة المعارف ، سنة النشر غير مذكوره .
- د. محمود سعد الدين الشريف ، النظرية العامة للضبط الإداري ، مقالة منشوره بمجلة مجلس الدولة ، السنة الحادية عشرة ، ١٩٦٢ .
- د . عادل السيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، دار النشر غير مذكورة ، ١٩٩٣ .
- د / سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القانون الإداري دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار الفكر العربى ، ١٩٧٩ .
- د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري والمبادئ العامة فى تنظيم ونشاط السلطات الادارية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ .
- د. سعاد الشرقاوى ، القانون الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٣ .
- د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإداري ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس ، ١٩٨٠ .
- د. مصطفى كمال وصفى ، مصنفة النظم الإسلامية الدستورية والدولية والإدارية والاقتصادية والإجتماعية ، القاهرة ، مكتبة وهبة ، الطبعة الاولى ، ١٩٧٧ .
- د. السيد عبدالعليم ابوزيد ، الضبط الإداري فى النظم القانونية المعاصرة وفى الشريعة الإسلامية ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الشريعة والقانون بجامعة الأزهر ، دون سنة وناسر .
- د. توفيق شحاته ، مبادئ القانون الإداري ، القاهرة ، دار النشر للجامعات المصرية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٥ .
- د. سليمان محمد الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، الطبعة الخامسة ١٩٨٤ .
- د . محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإداري ، دار النشر غير مذكورة ، وسنة النشر غير مذكورة .
- د . محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الإداري فى ظل الإتجاهات الحديثة ، القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٧٨ .
- د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطات الضبط الإداري ، القاهرة ، دار النشر غير مذكورة ، سنة النشر غير مذكورة .

- د. إبراهيم عبد العزيز شحيحه ، القضاء الإدارى ، مبدأ المشروعيه ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ٢٠٠٦ .
- د. زين العابدين بركات ، الموسوعة الإدارية فى القانون الإدارى والسورى والمقارن ، دار الفكر ، سنة ١٩٧٤ .
- د. حسين عثمان محمد عثمان ، دراسة متعمقة فى القانون الإدارى ، جامعة العلاقات الدولية ، برامج التعليم المفتوح ، بلا سنة طبع .
- د. نعيم عطية : مساهمة فى دراسة النظريات العامة للحريات الفردية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٣-١٩٦٤ .
- د. سعاد الشرقاوى : نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانونى ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ .
- د. ماهر صالح علاوى الجبورى ، مبادئ القانون الإدارى ، دراسة مقارنه ، دار الكتب للطباعة والنشر ، سنة ١٩٩٦ .
- د. مصطفى أبو زيد فهمى ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المكتبة القانونية ، بلا سنة طبع .
- د. مصطفى محمود الشريبنى ، بطلان إجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى ، دراسة مقارنه ، دار الجامعة للنشر ، سنة ٢٠٠٦ .
- د. نواف كنعان ، القانون الإدارى ، ك ١ ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، سنة ١٩٩٣ .
- د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ٢٠٠٤ .
- د. عبدالغنى بسيونى عبدالله ، القانون الإدارى ، دراسة تطبيقية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ٢٠٠٥ .
- د. عبد الغنى بسيونى عبدالله ، القضاء الإدارى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، بلا سنة طبع .
- د. عبد الله طلبه ، مبادئ القانون الإدارى ، ج ٢ ، ط ٢ ، جامعة دمشق ، سنة ١٩٩٧ .
- د. عدنان عمرو ، القضاء الإدارى ، مبدأ المشروعية (دراسة مقارنه) ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ط ٢ ، سنة ٢٠٠٤ .
- د. على محمد بدير ، د. عصام عبدالوهاب البرزنجى ، د. مهدى ياسين السلاوى ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، سنة ١٩٩٣ .
- د. على خطار شمطاوى ، الوجيز فى القانون الإدارى ، ط ١ ، دار الوائل للنشر ، سنة ٢٠٠٣ .

- د . فوزى الجبورى ، دراسة معمقة فى القانون الإدارى ، جامعة العلاقات الدولية ، بلا سنة طبع .
- د . شاب توما منصور ، القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ، ج ١ ، دار الطبع والنشر الأهلية ، سنة ١٩٧٠ - ١٩٧١ .
- د . خالد خليل الظاهر ، القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ، ج ٢ ، ط ١ ، دار المسيره للنشر والتوزيع ، سنة ١٩٩٧ .
- قاموس لسان العرب ، الجزء التاسع ، القاهرة ، الدار المصرية للتأليف والترجمة فصل الضاد ، حرف الظاء .
- قاموس مختار الصحيح ، الطبعة الثالثة .

ثانياً : المراجع باللغة الأجنبية

1 - OUVRAGES GENERAUX ATSPECIEUX

- * KLEIN (c):La police du domaine public " paris , L.G.D. J., 3e- ed , 1966 , p 37 .
- * CASTAGNE (J.) Le controle juridictionnel de la legalite des actes de police administrative " th, paris , 1961 , Bordeaux , ed 1964 , p 32 .
- * NICOLAS. DELAMARE : Traite de la police , 1722 , t.1 p 1 .
- * KLEIN(c.):" La police du domaine public " , paris , L. G. D. J. 3e - d 1966, p 36.
- * LAUBADERE (A.de.) et VENEZIA (j.c) et GAUDEMET (Y) : Traite de droit Administratif , paris , L . G . D . J , T .1 , 10 e ed , 1988 , p 643 .
- * HAURIU (M-) : Precis de droit admmislratif, 12eed, 1933, p 577 .
- * HOLLAND (L-) : prscis de droit admmistratif, 9eed, 1953, p 472 .
- * FENET (M-) : Le reglement prealable a la decision individuelle, Th, Dijon, 1937, p 85.
- * CORNU (G) : vocabu laire juridi gne paris, p. v. f., ed, 1987 , p 730.
- * VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.) : lIeed, 1990, Droit administrative, paris, presses universaires de franc , tome 1., p 681.

2- ARRETS DU CONSEIL D'ETAT :

- * C-E- 15 decembre l92E, Catelaud et Laulaguent, Rec 1106 .
- * C-E- 4 Janvier 1935, Dame Baron, fiec 16 .
- * C-E- 8 Avr 1961, Dame Klein, Rec 216, D-, 1961- 58 .
- * T-C- 8 Avr 1935, Action francais. D-, 1935-3.25 .
- * C.E . 27 Octobre 1989, M. Picabea Burunza , A. J. D. A., 1990. 107711
- * C . E. 23 Mars 1973, Ass. " Les droits du pieton " , R.DP., 1974. 271 .
- * C-E- 6 decembre 1933, Ste L'Avenir d'Oyonnax, D-, 1936-3-9 .

- * C.E. 19 Fevrier 1954, Union des Syndicats ouvriers de la region parisienne, Rec 113
- * C.E. 21 Janvier 1966, Legastelois, Rec 45, A.J., 1966. 435 .
- * C.E. 12 Octobre 1983, Commune de Vertou, Rec 406 .
- * C. E. 3 Juin 1932, Dulaurens Preticille, D.H., 1932. 416 .
- * C. E. 14 Fevrier 1958, Abisset, A.J., 1958. 221 .
- * C.E. 10 Juillet 1964, Jeanjean, A.J., 1964. 634 .
- * C-E- 19 Mai 1933, Benjamin, cite in S-, 1934-
- * C. E. 7 Mars 1934, Rec 309.
- * C. E. 14 Mai 1982, Association internationale pour la conscience de Krisna, Rec 179, D., 1982 .516
- * C. E. 23 Janv 1953, Naud, S-. 1953.3.46 .
- * C.E. 29 Avril 1964, mm de l'int-, R.D.P., 1965.120 .
- * C.E. 23 Fevr 1966, Societe Franco - London film et Societe les films gibe, Rec 1121, J.C.P., 1966.11.14608 .
- * C-E- 8 Decembre 1972, Ville de Dieppe, A-J-, 1973-53
- * C-E- 1 Fevrier 1978, Coing et Association francaise des transporteurs routiers internationaux, Rec 41.
- * C-E- 16 Juin 1978, Ville de Clermont - Ferrand, Rec 260
- * C.E. 24 Juillet 1987 , Damman et Rohner , Rec 849 .

الملخص

يدور هذا البحث حول الضبط الإدارى وأثره فى الحريات العامة بأن وظيفة الضبط الإدارى قديمة قدم الدولة ذاتها وتعتبر وظيفة ضرورية ولازمة لحماية المجتمع ، ووقاية النظام العام ، إذ بدونها تعم الفوضى ، ويسود الاضطراب ويختل التوازن فى المجتمع ، وقد وجدت سلطات الضبط الإدارى نفسها أمام معادلة صعبة فالقانون حدد غايتها فى الحفاظ على النظام العام الذى يتمثل فى تحقيق الأمن ، والصحة ، والسكينة والآداب العامة ، ويدرك المشرع أن الأمن لا يتحقق فى الواقع إلا بمنع أى فرد ، أو جماعة من الإخلال بالنظام العام ، واتخاذ وسائل القوة المشروعة ، وفى ذلك تقييد حرية الأفراد التى تمثل أساس النظام العام فتحثى تصان الحرية لابد وأن يتحقق الشعور بالأمن ، فالحرية اللامسئولة تتحول إلى فوضى ، وتشكل خطرا يبدد المجتمع وغالبا ما تنتهى إلى نوع من العبودية ، أن الضبط الإدارى نابع من رغبة الأفراد أنفسهم فى تنظيم شئونهم وأنشطتهم والحفاظ على حقوقهم ، وحياتهم ، فالضبط الإدارى لا يسلب الفرد حريته ، أو يصاردها ولكن ينظم ممارستها إلى حد معين ينتهى عند الحدود المملوكة للغير ، ولا يتعداها فإذا تعداها إلى الإضرار بحقوق وحريات الآخرين وجب على الإدارة وقفه عنده باتخاذ إجراءات ضبطية فى مواجهته بما تملكه من سلطة بمقتضى نص قانونى أو لائى ، وقد منح القانون سلطات ضبطية معينة لتسهيل مهمة الإدارة لقيامها بوظيفة الضبط الإدارى باستخدامها وسائل فى مواجهة الأفراد سواء كانت هذه الوسائل القرارات التنظيمية ، أو القرارات الفردية ، أو استخدام التنفيذ الجبرى ، وذلك لتقييد أنشطتهم وحياتهم فى حدود معينة وفقا للقانون ، فالإدارة تمارس وسائلها الضبطية فى مواجهة الأفراد وفق ضوابط ، وقيود تمثل ضمانات للأفراد للحفاظ على حقوقهم وعدم انتهاك حرياتهم ، وهى تخضع فى ذلك لرقابة القضاء الإدارى ، بالإضافة لخضوعها لمبدأ المشروعية الذى يمثل الضمانة الأساسية لعدم خروج الإدارة على قواعد المشروعية التى من شأنها الحد من سلطات الإدارة ، وتضمن عدم انحرافها .

وأخيرا فإن للضبط الإداري آثار على حريات الأفراد قد تكون في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية ، بمعنى أن هيئات الضبط الإداري عند ممارستها لسلطاتها تنقيد بالقانون ، وذلك إعمالا لمبدأ المشروعية ، ولكن ذلك لا يعنى التقييد على إطلاقه إنما هناك استثناء في حالة الظروف الاستثنائية كالحرب والكوارث مثل الفيضانات ، هنا يمكن اتخاذ إجراءات ضرورية لمواجهة هذه الحالة حتى لو كان خروجاً عن القواعد العامة ، وذلك أعمالاً لنظرية الضرورة ، فالضرورات تبيح المحظورات وبذلك نكون قد وصلنا لأهمية الضبط الإداري التي يتمثل في أنه يؤدي إلى ضبط سلوك العامة للوصول إلى غاياته المحددة ، كما أنه ذات ارتباط بالصحة والاقتصاد والسياسة داخل أي دولة ، وعن طريق الضبط الإداري يحافظ على كيان الدولة وأمنها واستقرارها .

Abstract

Administrative control and its impact on civil liberties

The function of administrative control is as old as the state itself and it is considered a vital and a necessary function for the protection of the society and for safeguarding public order, thus without it, chaos prevails, disorder spreads, and balance in the society gets upset.

The authorities of administrative control found themselves before a hard trial as law has decided on their end as for keeping the public order which is represented in achieving security, health, tranquility, nirvana and public morals. The legislator realizes that security can not be achieved in fact unless any individual or any community are to be prevented from the prejudice of the public order, and legal power means have to be taken but in that there is a kind of restriction of the individuals' freedom which resembles the basis of the public order, however in order to safeguard freedom, feeling security should be achieved.

Hence, irresponsible freedom turns into chaos which forms a jeopardy that dispels the society and that often ends with a kind of slavery.

Administrative control stems from the desire of individuals themselves to organize their affairs and activities and to safeguard their rights and their freedoms. Administrative control does not take away the individual's freedom or confiscates it, but it organizes its practice to a certain extent that ends with the extents owned by others, the individual does not exceed such extents, and if he does so and harms the rights and freedoms of others, the administration has to stop them by seizure action to face them with its authority under the text of the law or statute. Law granted certain seizure actions to facilitate the job of the administration to do its job as for Administrative control by using certain means to face individuals whether these means are regulatory decisions, individual decisions, or using compulsory implementation to restrict their activities and freedoms within certain limits according to the law. The administration practices the means available to seizure to face individuals according to controls and constraints which represent guarantees for individuals to maintain their

rights and in order not to violate their freedoms, and it is subject to the judicial administrative oversight besides being subject to the principle of legality which represent the main guarantee that the administration will not come on the rules of legitimacy, which would limit the powers of the administration and guarantee that it will no deviate as well.

At last, administrative control has impacts on the freedoms of individuals which may be under normal circumstances or exceptional ones; that means when administrative control bodies practices their authority they comply with law as pursuant to the principle of legality, but that does not mean restriction to the fullest. There are exceptions during exceptional circumstances like war and disasters such as floods; here certain necessary procedures can be taken to face such case even if that would be out the general rules, that is pursuant to the theory of necessity as necessity knows no law.

By this, we reached the importance of administrative control which is in the control of the public manners to reach certain goals and ends, and that has something to do with health, economy, and politics inside any country. Through administrative control, we can maintain the state's entity, its security and its stability.

D.r. / Mohamed Ali Mohamed Hassona

التجربة الجزائرية فى مكافحة البطالة من خلال الصندوق الوطنى للتأمين عن البطالة الوحيد على المستوى العربى

الاستاذ / مدنى بن شهرة

استاذ الاقتصاد، عميد كلية العلوم الانسانية والعلوم الاجتماعية

جامعة ابن خلدون تيارت

إن البطالة هى مسألة اقتصادية و لها آثار اقتصادية، وإن تجلياتها الاجتماعية ليست إلا ناتجا لهذه الآثار الاقتصادية، فالبطالة تؤدى إلى انخفاض الطلب الفعلى مما يؤدى إلى انخفاض فى العرض و النمو فى الاقتصاد الوطنى^(١) بكامله، و يمكن أن تكون البطالة هدر لقوة العمل المتاحة فى الاقتصاد الوطنى وبالتالي هدر لأحد عوامل الإنتاج سواء للدخل أو الثروة و منه التأثير فى الاقتصاد الوطنى و تعتبر البطالة بمثابة رهان حقيقى أمام المجتمع و يجب إبعادها عن خفايا الإدارات و امتصاص أولى الخبرة و حدهم، و أن تكون موضوع دفع قوى و سياسى للغاية من أجل تمكين التعبير عن طروحات تعددية حول أسباب هذه الظاهرة و خصائصها و طرق تسييرها و المعالجة التى تتطلبها^(٢)، و أن البطالة مشكلة مركبة تتطلب التفكير فى حلها بشكل متكامل أى كجزء من عملية تنمية شاملة اقتصادية و اجتماعية للعمل على حلها أو التخفيف من حدتها بكل أبعادها.

إن ظاهرة البطالة فى الجزائر تعتبر مشكلة رئيسية و مؤشرا لضعف الأداء الاقتصادى داخل الدولة و يظهر هذا بشكل واضح فى الجهاز الإنتاجى^(٣)، إذ أن النتائج الضعيفة لجهاز الإنتاج الوطنى لم تسمح بإعطاء دفع إنشاء مناصب للشغل و لا حتى الاحتفاظ بالمستوى العام للشغل و أن انقطاع مشاركة القطاعات المنتجة و بالخصوص قطاع الصناعة و البناء و الأشغال العمومية فى إيجاد

فرص للعمل بعدما كانت هذه القطاعات المسلك الوحيد المن شئ لمناصب العمل، وأن ضعف نسبة نمو الاقتصاد الجزائرى بسبب انخفاض وتوقف الاستثمارات العمومية من سنة 1986 قد أثر بشكل سلبى على سوق العمل، ورغم أن هذه الظاهرة بدأت بشكل جلى فى الثمانينات إلا أنها لا تعد فى حقيقة الأمر ظاهرة حديثة نشأت بسبب ظروف طرأت على الاقتصاد الجزائرى، وإنما تمتد جذورها إلى سنوات طويلة سابقة وإن حالت عوامل معينة دون ظهورها، فقد كانت لقرارات تعيين الخريجين من المعاهد المتخصصة والإدارات تأثيره على تشجيع الإقبال على استكمال الدراسة حتى نهاية المرحلة الجامعية طالما أن هناك فرص عمل مضمونة بعد التخرج مما أدى إلى زيادة عدد خريجي الجامعات والمعاهد المتخصصة وخاصة أن هذه الدراسة لا تكلف شيئاً بتطبيق سياسة مجانية ودمقرطة التعليم، بينما فرص العمل الحقيقية فى القطاعات المنتجة لم تتوسع بالعدد الذى يستوعب تلك الأعداد المتزايدة من الخريجين، فالقطاع الصناعى فى ذلك الحين كان مازال فى مراحل نموه الأولى ولم يستطيع خلق مجالات جديدة للتوظيف بنفس معدل زيادة المتخرجين أما القطاع الزراعى فهو بحكم طبيعته ونوعية الأساليب الإنتاجية المستخدمة فيه لا يوفر عمالة حقيقية للأيدى العاملة المؤهلة، ومن ثم بدأ الخريجون يتدفقون على الوحدات الحكومية بشكل يتجاوز بطبيعة الحال احتياجاتها الفعلية، لذلك يمكن القول بأن البطالة لها جذور قبل الثمانينات.

إن تقلص الطلب الذى زاد من تفاقمه عرض إضافى متزايد قد ولد ضعفا كبيرا على سوق العمل وخاصة مع تطبيق سياسة الإصلاح الاقتصادى من برنامج التثبيت الاقتصادى وبرنامج التعديل الهيكلى، إذا كان برنامج التعديل الهيكلى قد وفق فى إعادة التوازن الاقتصادى الكلى والموازنة العامة إلا أن على صعيد التشغيل فإن الحالة العامة تدهورت نتيجة غياب الاستثمارات الجديدة من قبل المؤسسات الاقتصادية العمومية والخاصة فى ظل تطبيق السياسة العامة وأهداف البرنامج مما دفع هذه المؤسسات إلى التسريح الجماعى للعمال إما نتيجة لإعادة هيكلة المؤسسات أو غلتها لعدم إيجاد مصادر التمويل، مما أدى إلى تفاقم البطالة وانتقلت

من نسبة 24 ٪ سنة 1994 لتصل إلى أكثر من 29 ٪ سنة 1997، حيث نجد أن مصدر البطالة تكمن فى 52 ٪ مصدرها القطاع العمومى و 48 ٪ من القطاع الخاص وإن البطالة المقدرة بحوالى 3,2 مليون شخص ، مست فئة الشباب بحيث أكثر من 80 ٪ من البطالين لا يتجاوز سنهم الثلاثين سنة و 75 ٪ منهم يتقدمون لأول مرة بطلبات العمل و مست كذلك خريجي الجامعات 80.000 جامعى سنة 1996 وأصبح الآن أكثر من 100.000 خريجى الجامعات والمعاهد كما أن إعادة الهيكلة زاد من تفاقم البطالة بحيث أكثر من 360.000 أجبر فقدوا مناصب عملهم أو وجهوا إلى البطالة التقنية بين 94-98. إن غياب الإنعاش الاقتصادى و غياب برنامج لدعم الشغل أدى إلى الطلب المتزايد عن العمل الذى يتراوح ما بين 250.000 إلى 300.000 طلب سنويا و(أنظر الجدول رقم 1).

يبين الفارق بين سياسة الشغل وسياسة البطالة بين 94 و 97. إن غياب سياسة واضحة للتشغيل أدى إلى تزايد العمل الموازى الغير رسمى وخاصة فى مجال النشاط التجارى و مما ساعد على هذه الوضعية التسرب المدرسى بين 400.000 إلى 600.000 تلميذ يغادرون المدرسة سنويا و هو ما يصعب من تكهن باستمراره أو من عدم استمراره و نتيجة لغياب سياسة توحى بالقضاء على البطالة من منظور السياسة العامة للاقتصاد الجزائرى ، رغم وجود محاولات لتوفير مناصب عمل مؤقتة واعتماد نظام التكفل والشبكة الاجتماعية و التضامن الوطنى كما أن البطالة لم ترحم حتى المرأة حيث نجد أنها أخذت حصتها من البطالة سنة 1992 كانت 125000 امرأة عاطلة عن العمل قفزت إلى عدد 478000 امرأة عاطلة سنة 1996 كما أن المرأة الماكثة بالبيت يصعب عليها الحصول على منصب عمل بحيث يمثلون خمس البطالين و أغلبهم موجودين فى المناطق الحضرية .

إن مختلف الدراسات التى قامت بها الهيئات الحكومية أو غير الحكومية بينت نتائج تطبيق سياسة التعديل الهيكلى فى هذا المجال و التى كانت كالتالى :

1- زيادة البطالة و خاصة لدى فئة الشباب (أنظر الجدول رقم 2).

2- ٤٥ ٪ من البطالين فقدوا مناصب عملهم نتيجة تطبيق هذه السياسة حيث 10 ٪ طردوا من العمل، 11 ٪ التقليل من العمالة، 11.4 ٪ نتيجة غلق المؤسسات 10.1 ٪ نتيجة لحل المؤسسات و البقية نتيجة الذهاب الإرادى .

3- استمرار زيادة البطالين لدى فئة الإناث وخاصة المرأة الماكثة فى البيت .

4- صعوبة إدماج طالبي العمل لأول مرة وهى أكبر نسبة من البطالين .

5- التهميش الاجتماعى لفئة كبيرة من المجتمع هى فئة الشباب .

زيادة مناصب العمل التعاقدية و الفصلية بالمقارنة بمناصب العمل الدائم وهذا يؤثر على السياسة العامة الاقتصادية .

إن عملية التعديل الهيكلى أدت إلى تدهور حالة الشغل مما زاد من حدة البطالة بسبب غياب الاستثمارات الجديدة سواء من جانب المؤسسات العمومية أو الخاصة إلى جانب التسريح الجماعى للأجراء الناجمة عن عمليات إعادة الهيكلة وحل المؤسسات، حيث انتقلت البطالة من 24 ٪ إلى 29 ٪ فى سنة 1997 أما فترة 1997-2000 فقد استقرت البطالة فى حدود 29.77 ٪ أى بمعدل زيادة سنوية قدرها ⁽⁴⁾ 3.25 ثم بعد ذلك الحلول المقترحة للحد من الظاهرة، إن الحكومة الجزائرية وضعت آليات للحد من تفاقم هذه الظاهرة سواء بالطرق التقليدية أو غير التقليدية .

1- الحلول الغير تقليدية لمشكلة البطالة فى الجزائر.

أولا : سياسة هجرة الأيدى العاملة الجزائرية

ارتبطت سياسة هجرة الأيدى العاملة فى الجزائر، بعوامل متعددة منها عوامل الفرد الداخلية وعوامل الجذب الخارجية وكذلك السياسات التنظيمية التى قامت بها الدولة وأيضا التطلعات الفردية بفرض حياة أفضل كل هذه العناصر وكان لها عظيم الأثر فى تشجيع الهجرة والانتقال من بلد إلى آخر. وقد شكلت الهجرة دائما عامل تخفيف من الضغوطات على الشغل مما أدى إلى تقليص البطالة وخلال الفترة ما بعد الاستقلال تجدر الإشارة إلى اتفاقيات سنة 1966 بين الجزائر وفرنسا والتي

سمحت للعديد من الجزائريين (562000 جزائري في سنة 1969 و 845000 في سنة 1973) بالهجرة وقد خصت اتفاقات التشغيل، التكوين، المبرمة مع الجمهورية الديمقراطية ألمانيا السابقة 5000 عامل⁽⁵⁾.

ولقد شجع الدولة على الهجرة ضرورة هامة هي مواجهة مشكلة البطالة في الجزائر، والضغطات التي تمارسها على الاقتصاد الوطنى، لكن هل نجحت هذه السياسة في الحد من مشكلة البطالة في الجزائر؟

ثانياً: المخطط الوطنى للتنمية الفلاحية والريفية:

لقد بدأت الدولة الاهتمام بالقطاع الزراعى مرة أخرى بعدما ساهم الزحف الحضرى على الأراضى الزراعية بغرض السكن والطرق والمصانع وغيرها من المشروعات الأخرى فى التهام مساحات كبيرة من هذه الأراضى الخصبة. وذلك بهدف توفير فرص عمل منتجة بالإضافة إلى إشباع الحاجات الأساسية من الغذاء ولقد وضعت الدولة استراتيجىة للتنمية الزراعية بهدف التوسع الزراعى رأسياً وأفقياً فى مختلف الأنشطة الزراعية والريفية كثيفة العمالة وأيضاً الاهتمام بمشروعات الشباب الخرجين. فقد سجلت قطاع الفلاحة منذ بداية تطبيق المخطط الوطنى للتنمية الفلاحية والريفية إنشاء 822187 منصب شغل⁽⁶⁾ كما أن أثر البرنامج الوطنى للتنمية الفلاحية على تنمية المستثمرات الفلاحية جد معبر على دور الدولة فى دفع النشاطات الخاصة بالقطاع الخاص. وحسب وزير الفلاحة خلال مسأئلته فى شهر سبتمبر 2003، فإن كل دينار سلمته الدولة حقق دينارين فى الاستثمار⁽⁷⁾

ثالثاً: برنامج لدعم الإنعاش الاقتصادى والعمل وتأثيراته المالية :

الأجل التصدى الصادر المتوسع لمكافحة البطالة والتهميش ومعالجة الأوضاع المتردية للمجتمع والنهوض بالاقتصاد الوطنى وجعله مسيراً مع الاقتصاد العالمى، ارتأى السيد رئيس الجمهورية إلى وضع برنامج خاص سمي ببرنامج الإنعاش الاقتصادى والذى أعلن عنه بتاريخ 2001/04/26 أمام إطرارات الأمة.

الأهداف العملية التي يحملها برنامج الإنعاش الاقتصادي تهدف إعادة بعث الطلب والدعم للأنشطة الخالقة لمناصب العمل، خاصة من خلال ترقية الاستثمار الفلاحى والمؤسسة المحلية، إعادة تهيئة المنشآت القاعدية، تعزيز الأجهزة الاجتماعية المحلية وتغطية الحاجيات الاجتماعية التربوية لتشجيع تنمية الموارد البشرية. فى هذا الإطار الأنشطة المستهدفة تعطى خمس (05) مجالات بمبلغ إجمالى للاستثمارات قدر بـ 525 دج أى ما يعادل ٧ مليارات من الدولارات موزعة كما فى الجدول (3) نلاحظ من هذا الجدول أن قطاعات الأشغال الكبرى، التنمية المحلية، الفلاحة والصيد أرصد لها وحدها مبلغ 388 مليار دج ما نسبته (74٪) من الغلاف المالى للعملية، أما الباقي من الاعتمادات المرصودة لهذا البرنامج أى 137 مليار دج ما نسبته (26٪) منحت لقطاعات دعم الإصلاحات وترقية الموارد البشرية. فى إطار خلق مناصب العمل فإن برنامج دعم الإنعاش الاقتصادى يتوقع خلق 713150 منصب عمل منها 296300 دائم أى ما نسبته 5.41٪ وهذا خاصة فى قطاع الفلاحة 3.46٪ الصيد و الموارد المائية 02.14٪، البناء والأشغال المنفعة العامة ذات الكثافة العالية من اليد العاملة 81.9٪ لكل منهما. أما بالنسبة للقرض المصغر و فى انتظار إنشاء مختصة فقد رصد غلاف مالى ٨٠١ مليار دج خلال سنة 2001 الأهداف المتوخاة من هذا الجهاز ترمى إلى:

1- تقليص نسبة البطالة خاصة فى المناطق الريفية

2- ترقية الحرف الصغيرة و العمل المنزلى.

3- القيمة المتوسطة لمنصب عمل منشأ فى إطار برنامج دعم الإنعاش الاقتصادى تقارب بـ 736000 وتقع فيما يقارب 50٪ من الكلفة المتوسطة لمنصب عمل تعاقدى فيما يتعلق بتأطير سوق العمل فإن البرنامج يرمى إلى 03 أهداف:

أ- تدعيم ومضاعفة قدرات الوكالة الوطنية للشغل بمبلغ 3,0 مليار دج.

ب - تحسين عملية تسيير عروض العمل و الطلب

ج- المعرفة الجيدة لسوق العمل.

خلاصة كل ما سبق فإن اختيار الدولة في دعم الإنعاش الاقتصادي من خلال النفقات العمومية كما هو محدد في هذا البرنامج يؤكد الدور الجديد الذي تقوم به الدولة كعنصر ضبط فعال في التنمية

رابعاً: سياسة تشجيع المشروعات الصغيرة في الجزائر؛⁽⁸⁾

وجهت الحكومة اهتماماً إلى سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر، لكي تعالج المشاكل الاقتصادية الهامة المتمثلة في حسن استخدام الموارد الاقتصادية. وتوفير مزيد من فرص العمل الحقيقية. مع توفير السلع والخدمات بجودة عالية وأسعار مناسبة. بالإضافة تعبئة الطاقات المتاحة، وخفض معدلات البطالة.

ولقد اتخذت الحكومة مجموعة من الإجراءات بهدف تصحيح الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني، منها أدى إلى زيادة حدة البطالة كما سلف الذكر.

وكان طبيعياً اهتمام الدولة للإيجاد طريقة تمكنها من عمل مظلة اجتماعية بهدف التخفيف على المجتمع من حدة تلك الآثار. فتشخيص إيجابيات وسلبيات جهاز الإدماج المهني للشباب أدى إلى ميلاد أشكال جديدة من النشاطات في إطار جهاز جديد أكثر فعالية وتكيف مع المرحلة الاقتصادية الانتقالية قبل الدخول في اقتصاد السوق. الجهاز الجديد للإدماج المهني الوجه للشباب صار عملياً منذ السداسي الثاني لسنة 1997، تأطيره وتنفيذه أوكلت مهمتها إلى جهاز متخصص يسمى الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب أن هذا الجهاز يعطى نوعين من الأنشطة هي المساعدة على خلق مؤسسة صغرى. والتكوين بهدف خلق النشاطات كما يركز هذا الجهاز على ثلاثة أفكار:

- 1- إدماج نشاطات الشباب في ميكانزمات السوق.
- 2- تدخل البنوك حسب المنطق الاقتصادي والمالي فيما يخص تقييم الأخطار واتخاذ القرار لتمويل المشاريع.
- 3- إعادة تركيز تدخل السلطات العمومية في مهام المساعدة والوجيهة.

ان تحقيق هذه النشاطات يرتكز على الصندوق الوطنى لدعم وتشغيل الشباب هذا الصندوق يرمى إلى المساعدة المالية للشباب الراغبين فى خلق نشاطات الخاصة من جهة أخرى فإن الشباب المدعم يجب عليه أن يساهم شخصيا حسب أهمية المشروع الذى ينوى تحقيقه (محل، تجهيزات، أرض.. الخ) فالوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب لها 53 فرع منتشرة عبر القرب الوطنى ولها مهام محددة بوضوح. إن المؤسسة المصغرة هى وحدة اقتصادية للإنتاج مواد وخدمات تجارية، وتعتبر أحسن طريقة لتنشيط وتفعيل النسيج الاقتصادى المحلى إذ تسمح بترقية روح المبادرة و الشراكة وخلق مناصب عمل وتأطير وتقييم العمل كما أنها محددة بعدد المناصب و مستوى الاستثمار الذى لا يتجاوز (4 ملايين دج) فى هذا الإطار فإن تمويل المشاريع يسمح بخلق مؤسسات مصغرة على المساهمة الشخصية من (5%) إلى (20 %) حسب قيمته المشروع ومنطقة إقامته و لقد تم فى سنة 2004 إنشاء 6677 مؤسسة صغرى فى إطار برنامج الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب و ينتظر من هذه العملية إيجاد 18980 منصب شغل 36.2% منها مخصصة الخدمات و 21.6% للصناعة التقليدية و 15.6% للفلاحة⁽⁹⁾

2- الحلول التقليدية التى تبنتها الحكومة لمشكلة البطالة

أولا : أجهزة تشغيل الشباب (أجهزة التشغيل المؤقت) :

يبلغ عدد مناصب الشغل التى يتم إنشاؤها فى إطار الأجهزة الأربعة فى سنة 2004، 329868 منصب تتوزع كالتالى : ⁽¹⁰⁾

1 - الوظائف المأجورة بمبادرة محلية :

إن هذا البرنامج بهدف إلى إدماج الشباب العاطل عن العمل مؤقتا، بالإدارات، المؤسسات، أو الإدارات المحلية منذ بداية 1990 التى تهدف إلى ترقية الشغل لمدة تتراوح من 03 أشهر إلى 12 شهرا مقابل أجر تدفعه المندوبية من صندوق دعم وتشغيل الشباب لفائدة هذه الهيآت المستخدمة، وبهدف الشغل المأجور بمبادرات محلية إلى امتصاص طلبات العمل المسجلة لدى الوكالة المحلية للشغل، ولدى

مكاتب البلدية المخصصة لهذا الغرض هذا من جهة ومن جهة أخرى بهدف إلى تحسين الحياة المعيشية للشباب وإعطائهم فرصة الاكتساب خبرة مهنية، حيث تسلم لهم شهادات عمل عند انتهاء فترة التعاقد وتشمل مجموعة الأشغال ذات المنفعة العامة . في تهيئة الهياكل القاعدية وصيانة التجهيزات و المحافظة على الغطاء الغابي مع تحسين المحيط.

ان الاهتمام هذا من قبل الجماعات المحلية قادر على خلق العديد من مناصب الشغل الدائمة والمؤقتة تسمح بإدماج مهني لعدد كبير من الشباب الطالبيين للعمل. كما ساعد هذا البرنامج من توظيف 72500 شاب في سنة 2004، 63٪ منهم من جنس الإناث⁽¹¹⁾ وقد ارتفع عدد الأشخاص المستخدمين من هذا البرنامج بزيادة قدرها 3٪ لفترة 1998-1999 وبـ 8,3٪ الفترة من 01 سبتمبر 2000 إلى 01 سبتمبر 2001. والجدول (4) يوضح تطور هذا البرنامج حسب القطاعات الإنتاج للفترة 1998-1999.

2- عقود ما قبل التشغيل؛

قبل الحديث عن هذا البرنامج لا يفوتنا الحديث عن الوكالة الوطنية للتشغيل التي أنشأت في سبتمبر بمرسوم رقم 90 مهمة هذه الهيئة هي تسجيل طلبات وعروض العمل وذلك بعد إطلاعها على وضعية سوق العمل وتتم هذه المهمة الأخيرة على أساس وضع نظام للمعلومات يساعد على تقديم معلومات دقيقة و نشيطة وتلقى عروض العمل و طلباته لكل المؤسسات سواء عامة أو خاصة، وهي بدورها تقوم بترتيب الملفات حسب الخبرة والمدة أو حسب التخرج.

يخص برنامج عقود ما قبل التشغيل حاملي الشهادات والجامعيين والتقنيين السامين الذين تتراوح أعمارهم بين 19 و 35 سنة. ومدة عقد هذا التشغيل هي 12 شهرا قابلة للتجديد مرة واحدة لمدة 06 أشهر وبالنسبة للأجر تساهم الهيئة المستخدمة نسبة 20٪ من الأجر المدفوع لحاملي الشهادة الجامعية أي ما يعادل قيمته 6000 دج والتقنيين السامين بـ 4500 دج

ففى السداسى الثانى لسنة 1998 تم تشغيل 7025 من الطلبات المقبولة منها 6025 فى الإدارة و1000 فى القطاع الاقتصادى منها 300 فى القطاع الخاص، وكانت استفادة حاملى الشهادة الجامعية نسبة 57% والتقنيين الساميين بـ43% وقدّر الأجر الإجمالى بحوالى 246 مليون دج خلال نفس الفترة.

كما أنه منذ إصدار هذا الإجراء أثناء السداسى الثانى من 1998 حتى 31 ديسمبر 2001، سجلت الوكالات المحلية حوالى 143695 طلب، ولقد عرف هذا الجهاز بفضل ارتفاع عدد مناصب الشغل التى تم فتحها خلال سنة 2004 تحسنا معتبرا بحيث أنه أمكن من توظيف 559781 شاب من حاملى شهادات مقابل 5200 فى سنة 2003. ومن جهة أخرى، قد عرف هذا البرنامج إعادة تثمين الأجور الذى انتقل مبلغهم من 6000 دج إلى 8000 دج شهريا بالنسبة للجامعيين ومن 4500 دج إلى 6000 دج شهريا بالنسبة للتقنيين الساميين.

3- منحة النشاط ذات المنفعة العامة:

هذا الجهاز الذى يعتبر جزءا من الشبكة الاجتماعية، حيث أن الشخص هو الذى يلمس بنفسه المشاركة فى النشاطات ذات المنفعة العامة، لدى المصالح المختصة للمجلس الشعبى البلدى، الذى يقدم تصريحاً شرفياً يؤكد فيه انعدام أى دخل يكون ممضى وصادق عليه من طرف مصالح البلدية ومرفوقاً ببطاقة للحالة المدنية كما يمكن للوالى التدخل فى حالة عجز المصالح البلدية عن التكفل انتقاء برامج الأنشطة ذات المنفعة العامة، يستجيب قبل كل شىء لحاجيات وانشغالات السكان المحرومين، إذ يجرى من طرف مصالح البلدية بمساعدة تقنية من الهيآت المختصة على مستوى الدائرة والولاية، وبمساهمة فعلية من الحركة الجماعية. إن المبلغ الشهرى للتعويض المحدد بمقتضى القرار الوزارى المشترك رقم 53 المؤرخ فى 24 ديسمبر 1996 هو 2800 دج تمنح مقابل المشاركة الفعلية فى وراشات النشاطات ذات المنفعة العامة على قدر 8 ساعات عمل فى النهار مع العلم أن مبالغ المنحة المدفوعة للمستفادين تحسب تبعا للأيام التى اشتغل فيها المستفيد فعلا والجدول (5) يبين تطور عدد المستفدين من وقد استفاد من هذا الجهاز 183000 شخص فى سنة 2004⁽¹²⁾.

4 - أعمال المنفعة العمومية ذات الاستعمال المكثف لليد العاملة :

تتوجه هذه الأشغال إلى الشباب المقبلين على العمل لأول مرة والذين لا يتوفرون عموماً على مستوى تعليم عالٍ بصفة خاصة فهي ترمي أساساً إلى تنفيذ عمليات تدريبية ذات منفعة عامة مولدة لمناصب شغل وقادرة على إبراز المؤسسات المصغرة قصد تحسين المنشآت والخدمات في المناطق المحرومة.

أما الهدف الثاني هو الإسهام في تطوير النشاط الاجتماعي للحكومة وذلك عن طريق التحضير لمرحلة تدريبية ولبرامج تنمية اجتماعية على نطاق واسع، مخصصة لتنمية المنشآت والحد من الفقر إضافة إلى ذلك فإن تصميم هذا البرنامج يهدف إلى :

- خلق عدد معتبر من مناصب الشغل .
- تنمية المنشآت العمومية بتنفيذ الأشغال يكون أثرها الاقتصادي والاجتماعي ذو منفعة مؤكدة.
- ترقية القطاع الخاص لاسيما من خلال المعاملة بالمقطعية / ومع المؤسسات المصغرة.
- تخصص الأشغال ذات المنفعة العمومية ذات الاستعمال المكثف لليد العاملة، لتنفيذ أشغال وتقديم الخدمات المتعلقة بترميم المنشآت الاجتماعية وصيانة الأملاك العمومية.

يتم تنفيذ هذه الأشغال بطرق تتطلب نسبة عالية من اليد العاملة وتفتح الأبواب لمشاركة القطاع الخاص المحلي من خلال العاملين بالمقطعية وكذا بطرق مبسطة للإبرام الصفقات كما أنها سوف تسمح بخلق مناصب شغل مؤقتة في ميادين الطرق، الفلاحة والغابات والري، فهي خاصة بأعمال الصيانة والترميم على مستوى الجماعات المحلية، وتهدف هذه المشاريع كما هو واضح إلى إنعاش المشاريع ذات المنفعة العامة. وقد بلغ عدد مناصب الشغل التي تم إنشاؤها في هذا الإطار في سنة 2004، 175131 منصب شغل أي ما يعادل 145587 منصب شغل

دائم. حيث وضعت مجموعة من الاستراتيجيات من أجل إنشاء عدد يتراوح بين 200.000 و 300.000 منصب شغل سنويا، أما القضاء على البطالة يستوجب إنشاء عدد يتراوح من 700.000 إلى 750.000 منصب عمل سنويا وبالتالى جعلت الجزائر تتبنى مجموعة من السياسات فى مجال التشغيل وإنشاء مجموعة من الأجهزة لمكافحة البطالة موجهة لفئة معينة من البطالين أو عدة فئات فى نفس الوقت وتشمل هذه البرامج فئة الشباب، برنامج الوظائف بمبادرة محلية، الأشغال ذات المنفعة العامة و ذات الاستعمال المكثف لليد العاملة، عقود ما قبل التشغيل، تقديم المساعدات لإنشاء مؤسسات مصغرة، منح القروض المصغرة، و المخطط الوطنى للتنمية الفلاحية و الريفية، بالإضافة إلى استحداث جهاز يعمل على التخفيف من ظاهرة البطالة وهو الصندوق الوطنى للتأمين عن البطالة.

5- الصندوق الوطنى للتأمين عن البطالة

نشأ الصندوق الوطنى للتأمين على البطالة بموجب المرسوم رقم 94/11 المؤرخ فى 26 ماى 1994 وقد وضع قانونه الأساسى بموجب المرسوم التنفيذى رقم 94/188 وحددت مدة التكفل بتعويض التأمين على البطالة وكيفيات حساب ذلك بموجب المرسوم التنفيذى رقم 189/ المؤرخ فى 06 جوان 1994 .

يشرف على الصندوق مجلس إدارة عام يسيه مدير عام ويتكون هذا المجلس والمتضمن القانون الأساسى للصندوق الوطنى للتأمين على البطالة من تسعة عشر (19) عضوا موزعون كما يلى:

تسعة (09) يمثلون الأجراء تعينهم المنظمات النقابية للعمال.

خمس (05) ممثلين للمستخدمين تعينهم المنظمات المهنية للمستخدمين.

مثالان (02) للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

ممثل واحد (01) للإدارة المركزية للميزانية.

ممثل واحد (01) للإدارة المركزية للتشغيل.

ممثل واحد (01) لمستخدمي الصندوق.

1- مهام الصندوق الوطني للتأمين على البطالة:

احترام التوازن في حساب التأمين.

البحث عن المعادلة بين نظام التأمين عن البطالة و تسير سوق العمل.

محاربة القطاع الغير رسمي.

إن تطور وسير نظام التأمين عن البطالة بالجزائر شهد عدة عراقيل وضغوطات والافهم وبالتالي خسر بعض الفرص التي أتاحت له، لقد أنشئ هذا الجهاز لتسهيل عملية تنفيذ المرحلة الأولى من الإصلاحات الاقتصادية في القطاع الصناعي ومنذ 1996 والصندوق يحاول التعرف على الحلول وتحليلها واقتراحها من أجل التخفيف من الفوارق المؤسسية والقانونية ومنها إيجاد الحلول المناسبة للحد من مكافحة البطالة وأن مساهمته في استيعاب أكبر عدد ممكن من المتخرجين الأكبر دليل على ذلك. وإن هذا الجهاز الجديد، يعتبر تحديا كبيرا، والجزائر البلد الوحيد في الدول العربية التي طبقت هذه التجربة و عند تقييم التجربة الجزائرية، يظهر للوجود تقييم محترفي السياسات العامة. إن ارتفاع مستوى البطالة نتيجة تطبيق سياسة الاستقرار الاقتصادي الذي نتج عنه ضعف مستوى الاستثمار وخاصة العمومي و القليل التشغيل وزيادة الطلب على العمل بوصول بطالين جدد والتقليص المتزايد للعاملين مضافا إليه البطالة التقنية الناجمة عن خلق المؤسسات العمومية حيث تقلص الشغل الدائم في القطاع الوطني بين 3% أي 7580 منصب عمل في فترة سبتمبر 1993 - سبتمبر⁽¹³⁾ 1994 مما أدى بالجزائر إلى إنشاء الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة⁽¹⁴⁾ هذا الجهاز في بلد في طريق النمو يعد تحديا كبيرا وفي مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق وتمدد العرض.

يرى رئيس الجمعية الدولية للضمان الاجتماعى⁽¹⁵⁾ Johan Vestraeten أن تطبيق هذا النظام فى بلد نامى يعتبر تحديا كبيرا و يقترح على البلدان العربية الاستفادة من التجربة الجزائرية لاسيما وأن كل الدول معرضة لضغوطات الهيئات المالية الكبرى و بمسار العولمة الاقتصادية عبر آليات اقتصاد السوق، أما الخبير بالمكتب الدولى للعمل فيرى بأن التجربة الجزائرية ناجحة بجميع المقاييس و هو نموذج مثاليين إلا أنه ينبغي إعادة النظر فى الجهاز قصد تغطية أكبر عدد ممكن من الأشخاص وإدماجه ضمن مصلحة عمومية للشغل

و يرى الكندى « Michel Bedrad » أن الغاية من نظام التأمين عن البطالة تكمن فى تعويض جزئى للدخل لكافة الأشخاص الذين يفقدون منصب عملهم، وبنص آلية الحق مهما للتمييز بين آلية التأمين و آلية المساعدة، فالتأمين يسمح بالمحافظة على كرامة ذوى الحقوق أما التعويضات الخاصة بالبطالة فهي تجنب الأفراد والعائلات الوقوع فى مستوى فقر مدقع، و هو جزء من سياسة فعالة فى أسواق الشغل بما أن المؤمن له من الوقت ما يكفيه للبحث عن الشغل بصفة جيدة، و هو كذلك حماية الدخل عن فقدان مناصب الشغل.

أهداف التأمين عن البطالة :

- 1- احترام التوازن فى حسابات التأمين
- 2- البحث عن المعادلة بين نظام التأمين عن البطالة و تسيير سوق العمل
- 3- محاربة القطاع غير الرسمى

إن تطور و سير نظام التأمين عن البطالة بالجزائر شهد عدة عراقيل وضغوطات و الالافهم، وبالتالي خسر بعض الفرص التى أتاحت له، لقد أنشئ هذا الجهاز لتسهيل عملية تنفيذ المرحلة الأولى من الإصلاحات الاقتصادية فى القطاع الصناعى و منذ 1996 و الصندوق يحاول التعرف على الحلول و تحليلها واقتراحها من أجل التخفيف من الفوارق المؤسساتية و القانونية و منها إيجاد الحلول المناسبة للحد من مكافحة البطالة، و أن مساهمته فى استيعاب أكبر عدد

ممكّن من المتخرجين لأكبر دليل على ذلك و يتبين من الجدول (6) مدى مساهمة هذا الجهاز فى استيعاب البطالين.

المهمة الأخرى لجهاز التأمين عن البطالة

إن إنشاء الصندوق و تطوره جعله يتبنى فئة عمرية جديدة تتراوح أعمارهم ما بين 35 سنة و 50 سنة، إذ لم يكن هذا الاختيار صدفة وإنما نابعة من دراسة سوق العمل بحيث من مجموع البطالين نجد أن هذه الفئة العمرية يتراوح عددها من 350 إلى 400 ألف بطل، و تجلّى ذلك فى إصدار أربع نصوص أساسية⁽¹⁶⁾ جعلت من الصندوق يتبنى مجموعة من السياسات منها:

- تنظيم حملات النوعية و الإعلام و الاتصال لصالح الفئة المعنية وجميع المتدخلين .

- إبرام مجموعة من الاتفاقيات مع مختلف المؤسسات الشرائية .

- وضع آليات جديدة للتسيير و التنظيم.

و إذا قارنا النظام المتبع فى الجزائر بما هو موجود فى الدول السائرة فى طريق النمو فإننا نرى أنه يوجد اختلاف جذرى من حيث الهدف أو الإستراتيجية المتبعة.

فعالية التشغيل من خلال الصندوق الوطنى للتأمين على البطالة؛

يشكل التشغيل أهمية كبرى فى دفع التنمية الاقتصادية و الاجتماعية فى كل البلدان من خلال محاربة البطالة و التوجيه الفعال للموارد البشرية عبر قنوات الإنتاج و التراكم و خاصة بلد نام كالجزائر التى رغم وفرة الموارد المتعددة إلا أنها تعاني من معدل مرتفع للبطالة و التى تقارب حسب الإحصائيات الرسمية حوالى 24% من حجم القوة العاملة. و أن هذه البطالة تمس شرائح واسعة من الشباب و حتى الجامعيين منهم. و بالتالى وجدت الجزائر نفسها أمام تحديات جديدة تواجه إدارة الاقتصاد الوطنى من ضعف مستوى الاستثمار و خاصة العمومى و تقليل التشغيل و زيادة الطلب على العمل بوصول بطالين جدد

والتقليص المتزايد للعاملين مضافا إليه البطالة التقنية الناجمة عن خلق المؤسسات العمومية حيث تقلص مناصب الشغل الدائم فى القطاع الوطنى بين 3% فى فترة سبتمبر 93- سبتمبر 94⁽¹⁷⁾ أى بمعدل 7580 منصب شغل مما أدى بالجزائر إلى إنشاء آلية جديدة تمثلت فى إنشاء الصندوق الوطنى للتأمين عن البطالة⁽¹⁸⁾ لضمان مدخول يستفيد منه كل من فقد منصب عمله لسبب اقتصادى أو بطريقة غير إرادية و يعتبر هذا الصندوق الأول على المستوى العربى والثانى على المستوى الإفريقى بعد جنوب إفريقيا وجاء الصندوق بإضافات جديدة تتمثل فى تعبئة البطالين المتقربين Chômeur Promoteur عن طريق مستشارين منشطين يكمن دورهم فى تعبئة البطال المرقى حول المسار الذى ينتظره و تقوية كفاءاته البشرية و قدراته الذهنية و ذكائه حتى يرى مشروعه النور ويتجسد فى الميدان.

إن فكرة التشغيل بموجب هذا الصندوق ورغم إدراجها فى مفهومها الضيق ضمن أجهزة التشغيل أنها تحافظ على مناصب العمل أو المساعدة على العودة إلى العمل، و المساهمة فى التقليل من حدة البطالة.

وفى إطار سياسة إعادة إدماج المؤمنين يتكفل صندوق التأمين عن البطالة بالعمال المستفادين بأداءات التأمين، وهذا لإعادة إدماجهم فى الحياة العملية من جديد حيث وضع المشرع الجزائرى فى إطار المحافظة على الشغل نص المادة 27 من المرسوم التشريعى رقم 09/94 بأن تدعم الإدارة المحلية المختصة لصناديق المجهودات المستخدمة على توظيف الأجراء المنخرطين فى تنظيم ورشات عمل. كما تنص المادة 23 من المرسوم التشريعى 94-11 على أنه يمكن إجبار الأجير المؤمن على القيام بنشاط فى إطار تنظيم ورشات أو أعمال ذات منفعة عامة و يتكفل الصندوق مرحليا بالعمال المسرحين لفترة أثناءها سنة واحدة و أقصاها ثلاث سنوات و تتم عملية حساب كيفية التكفل كما يلى:

يحسب متوسط الأجر الذى كان ينقضاه العامل فى المؤسسة لمدة اثنا عشر (12) شهر الأخيرة.

يضاف إلى هذا المتوسط الأجر الوطني الأدنى المضمون و المقدربـ 5400 دج حتى شهر فيفري 1998 .

وللأجل الحصول على الأجر المرجعي يتم قسمة المجموع المحصل في الخطوة (2) على اثنان.

الأجر المرجعي المحصل عليه في الخطوة (3) نطرح منه نسبة مستحقات الضمان الاجتماعي و التي تقدر بـ 5,6 ٪ منه .

في حالة أجر مرجعي أقل من 7000 دج أو مساو لها، تضاف له 500 دج كحقوق للزوجة البطالة بعد تقديم بيان تبريري بذلك كل ستة أشهر على الأقل.

الناتج الصافي المتحصل عليه هو عبارة على الأجر المرجعي الذي يتقضاء هذا البطال و يدفع على أربعة مراحل متساوية لمدة التكفل ابتداء من الشهر الرابع ليتم تسجيله كما يلي :

المرحلة الأولى: يدفع له (100٪) من الأجر المرجعي خلال الربع الأول من مدة التكفل.

المرحلة الثانية: يدفع له (80٪) من الأجر المرجعي خلال الربع الثاني من مدة التكفل.

المرحلة الثالثة: يدفع له (60٪) من الأجر المرجعي خلال الربع الثالث من مدة التكفل.

المرحلة الرابعة: يدفع له (50٪) من الأجر المرجعي خلال الربع الرابع من مدة التكفل.

على العموم لصندوق الوطني للتأمين على البطالة بذل عدة مجهودات في إطار إعادة إدماج المنخرطين فيها حيث قام بتوقيع على اتفاقية مشتركة مع كتابة الدولة للتكوين المهني لصالح عمال قطاع البناء قصد إعادة تكوينهم في مراكز متخصصة.

إن هذا الصندوق يحوز كفاءات وقدرات مالية في مجال التسيير وقد أصبح بصفة طبيعية بمثابة آلية عمومية لمحاربة البطالة للفئة الشبابية (35-50 سنة) والتي لم يوجد لها حل من طرف إجراءات الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب وذلك بعامل السن، فبعد تعويضات العمل الذين فقدوا مناصب شغلهم لأسباب اقتصادية،⁽¹⁹⁾ تمكن الصندوق طور المساعدة وفق فلسفة الإدماج عبر التكوين المستمر لهؤلاء العمال إضافة إلى إيجاد مراكز البحث عن الشغل ومراكز المساعدة على العمل ومراكز دعم العمل الحر ومنظمة لأطوار التكوين والتكيف وآليات مساعدة المؤسسات التي تواجه صعوبات.

1- مركز البحث عن عمل:

إن فكرة مركز البحث هي بمثابة طريقة للدعم والبحث عن الشغل لمجموعة لها هدف حول الباحث عن عمل مستقلا في خطواته للاندماج المهني في سوق العمل، ولهذا المركز الإستشاري فلسفة تقوم على التمهين القائم على تكرار الأفعال والذي بدوره يسمح بتغيير السلوكيات مع تنمية التطلعات والقدرات اللازمة لمجابهة الوضعية الصعبة مع إبراز طريقة لتعلم تقنيات السلوكيات في تكوين القدرات الخاصة بالبحث عن العمل مع مساعدة الفرد بتطوير وخلق ثقة كبيرة في نفسه لأجل استصلاح الصفات والقدرات المرضية لهذا الفرد للإشارة فإن مفهوم مركز البحث عن العمل قد تطور عالميا خلال سنة 1989 وقد تم تبنيه من طرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة في الجزائر بعملية تجريبية، ويتمثل المركز في تأطير الشباب الباحثين عن العمل وذلك من خلال تعليمهم التقنيات الحديثة للبحث عن العمل وتدوم مدة التكوين ثلاثة أسابيع بأفواج عمل تتراوح أعدادها بين 10 إلى 14 مشاركا حيث يلتقون يوميا وتقوم هذه الطريقة على :

- التمهين بواسطة الفعل الحركي

- المقاربة الإيجابية والمشاركة الفعالة

- المعرفة الكاملة بالمعطيات الملموسة لسوق العمل

- تعريف وتقدير المنافع والمزايا الشخصية القدرات والكفاءات

المهنية للمشاركين.

كما يقوم المركز بتقديم نوع جديد من الخدمات يتعلق الأمر بوسيلة جديدة هي إمكانية الاستفادة من حصيلة المهارات التي يضعها تحت تصرف الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة.

2- مركز دعم العمل الحر:

يهدف إنشاء مركز دعم العمل الحر إلى مساعدة المشتركين الراغبين في إنشاء عمل بأنفسهم وذلك من خلال تقديم خدمات في العديد من المجالات ومساعدتهم على تكوين مشاريعهم أو بناء مشروع أو تقديم خدمات في العديد من المجالات ومساعدتهم على تكوين مشاريعهم أى بناء مشروع أو تقديم دراسة تقنية واقتصادية لبلوغ الأهداف المرجوة وتكون لمدة سنة كاملة بعد تجسيد المشروع وإضافة إلى الاستشارة يستفيد المترشحون من تكوين شخص يساعدهم على تسيير شؤونهم في مجالات مختلفة كالجباية والمحاسبة وقانون العمل والتوثيق... إلخ ولقد أظهرت نتائج سنة (2001)⁽²⁰⁾، أن أكثر من 1500 مودع للمشاريع من الخدمات التي يقترحها الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، منها 1441 مشروع يسيره المستثمرون، 160 منهم في نشاط، 270 مشروع ستنتقل أشغاله و 1099 مسجل في إطار القروض المصغرة.

3- تكوين إعادة التأهيل:

يقترح الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة متابعة سياسة التكوين وإعادة التأهيل لتثمين مستوى التشغيل وذلك من أجل تحسين مؤهلاتهم المهنية وإدماجهم في الحياة الاقتصادية، وكانت هناك عدة اتفاقيات مع وزارة التعليم المهني والتكوين، الغرف المهنية، المركز الوطني للسجل التجاري والصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية والمديرية العامة للجمارك وبالتالي وفي سنة 2001 بلغ عدد الأشخاص المكونين ٧٢٨٦ شخص⁽²¹⁾ وجاء هذا الإجراء نتيجة

أن أغلب المستفيدين ذى المستويات الدنيا أى حوالى 80.70% دون المستوى الأساسى بينما ذوى المستوى الثانوى 15.09% أما الجامعيين فقد بلغت النسبة (22) 4.29

4 - مساعدة المؤسسات المواجهة للصعوبات؛

و يدخل ذلك فى إطار علاقة الصندوق الوطنى للتأمين عن البطالة و محيطه وخاصة المؤسسات الاقتصادية المواجهة للصعوبات و الهدف من ذلك دعم هذه المؤسسات فى الحفاظ على مناصب الشغل لديها ضمن عملية إعادة التأهيل ضمن أسس و مبادئ لصالح التشغيل فى ظل اقتصاد السوق و هذا الإجراء وقائى لحماية الشغل و تظهر حيث نجد أن المؤسسات تواجه بدرجات متفاوتة و أشكال مختلفة و صعوبات ظرفية هيكلية سواء أكانت مؤسسات عمومية أو خاصة.

إن وضعية المستفيدين من إجراءات التأمين عن البطالة تضاعفت مع مرور السنوات بحيث انتقلت الملفات المقبولة من حيث الكم من 36108 ملف سنة 1996 إلى 188411 ملف عند نهاية 2003 و هذا الأمر لعكس مدى الإقبال على هذه الطريقة فى إنشاء مناصب الشغل الجديدة للبطالين و إن هذه الشريحة من البطالين تساهم فى دفع التنمية الاقتصادية و الاجتماعية خاصة مع ما يعرف بفلسفة الرجوع إلى النمو الذى انطلق فيها منذ الفترة 2000 - 2003 مع تمديد هدف أولى بمعدل 7% إلى 8% بين 2004 - 2007 و هذا ما يسمح بخلق المزيد من المناصب الأزمة لحساب غالبية السكان الذين يشكل عنصر الشباب الجانب الأكبر منه و الجدول (7) يبين تطور وضعية الملفات.

إن نظام التأمين عن البطالة فى الجزائر يعد تحديا كبيرا و على البلدان العربية و السائرة فى طريق النمو الاستفادة منه لاسيما و أن جميع الدول معرضة لمسار الشمولية و اقتصاد السوق الذى يتقدم بخطوات سريعة و وفقا لمقاييس تحددها الدول المصنعة و المجموعات المالية الكبرى و الهيئات المالية الدولية ويرى Peter Auer أن المكتب الدولى للعمل يولى اهتماما خاصة

بالتجربة الجزائرية في مجال التأمين عن البطالة و أنها تجربة فذة بالنسبة لبلدان المغرب العربي و لبلد سائر في طريق النمو و إنه البلد الوحيد في هذه المنطقة الجغرافية و هو بالفعل نموذج متتالي إلا أنه ينبغي إعادة النظر في الجهاز قصد تغطية أكبر عدد ممكن من الأشخاص و إدماجهم ضمن مصلحة عمومية للشغل.⁽²³⁾

إن الإستراتيجية التي جاء بها الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة مستفيدا من الخبرات الأجنبية خاصة الأمريكية الكندية في مجال سياسة التشغيل في دفع عجلة النمو حيث كان الجهاز بمثابة الممهل الاجتماعي في ظل ظروف صعبة على كافة المستويات يسمح للمؤسسات كالمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و الديوان الوطني للإحصائيات و التكوين المهني و الحكومات المتعاقبة بالمبادرة بالتجديد في معرفة ظاهرة البطالة و التكفل بها و ظهرت المبادرات إلى الوجود و من بينها عقود ما قبل التشغيل بالنسبة لخريجي الجامعات و الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و أن انطلاق الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة بمراكز البحث عن الشغل و التكوين و إعادة التأهيل و مراكز العمل الحر و مساعدة المؤسسات الاقتصادية كذلك من أجل الحفاظ على الشغل داخل الجزائر، أما عن الصعيد الخارجي تمكن الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة من استغلال إمكانيات التعاون و الشراكة التي تتيحها الهيئات الدولية و من بينها المؤتمرات الدولية المنظمة في الجزائر في ظروف صعبة⁽²⁴⁾ و مؤخرا برنامج الشراكة بين الجزائر وفرنسا و الذي يضع الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة في مكانة مميزة.

الهوامش

- 1 - نمو سياسة التشغيل في مصر، مكتب العمل الدولي، تحرير د/ إبراهيم عوض ص 10 .
- 2 - رأى حول مشروع المخطط الوطنى لمكافحة البطالة، الصندوق الوطنى الاقتصادى والاجتماعى، سنة 1998، ص 6 .
- 3 - د/ سعيد النجار، نحو استراتيجية قومية للإصلاح، دار الشروق، سنة 1991، ص 38 .
- 4 - التقرير الوطنى حول التنمية البشرية، الصندوق الوطنى الاقتصادى والاجتماعى، الدورة العامة التاسعة عشر، سنة 2001، ص 147
- 5 - المجلس الوطنى الإقتصادى والاجتماعى، لجنة آفاق التنمية الإقتصادية والاجتماعية، مشروع تقرير حول عناصر مطروحة للنقاش من أجل عقد النمو، الدورة العامة العادية السادسة والعشرون، جويلية 2005، ص: 79 .
- 6 - المجلس الوطنى الإقتصادى والاجتماعى، (لجنة التقويم)، مرجع سابق، ص: 133 .
- 7 - المجلس الوطنى الإقتصادى والاجتماعى، (لجنة التقويم)، تقرير حول ظروف العمل، نوفمبر 2001، للدورة الثانية عشر.
- 8 - Lahcen Bourriche, le chômage et les politiques de l'emploi "cas de l'Algérie", mémoire de magister, Tlemcen, 2004, P: 190 - 191.
- 9 - ظرف الاقتصادى والاجتماعى للسداسى الثانى لسنة 2004 مرجع سابق ص 112 .
- 10 - المجلس الوطنى الإقتصادى والاجتماعى، (لجنة التقويم)، مشروع تقرير حول ظرف الإقتصادى والاجتماعى للسداسى الثانى من سنة 2004، الدورة العامة العادية السادسة والعشرون، جويلية 2005، ص: 112 ..
- 11 - المجلس الوطنى الإقتصادى والاجتماعى، (لجنة التقويم)، مشروع تقرير حول ظرف الإقتصادى والاجتماعى للسداسى الثانى من سنة 2004، الدورة العامة العادية السادسة والعشرون، ص: 112 - 113 .
- 12 - الطرف الاقتصادى والاجتماعى للسداسى الثانى لسنة 2004، مرجع سابق ص 112 - 113
- 13 - وثائق الدورة العادية الثالثة للجمعية العامة (آراء، توصيات، تقارير ودراسات) من 25-27 أفريل 1995 - المجلس الاقتصادى والاجتماعى.
- 14 - القانون رقم 94/188 المؤرخ فى 6 جوان 1994 .
- 15 - التأمين عن البطالة و الإقتصاديات العربية، المكتب العربى للعمل، الجزائر 2002، ص 2 .
- 16 - المرسوم الرئاسى رقم 03-514 المؤرخ فى 30 ديسمبر 2003 المتضمن دعم إنشاء النشاطات من طرف البطالين أصحاب المشاريع المتراوح سنهم بين 35-50 سنة .

- المرسوم التنفيذي رقم 04-01 المؤرخ في 03 جانفي 2004 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 94-188 المؤرخ في 05 جويلية 1994 المتضمن القانون الاساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة.
- المرسوم التنفيذي رقم 04-02 المؤرخ في 03 جانفي 2004 المحدد لشروط المساعدات و مستوياتها المخصصة للبطالين أصحاب المشاريع متراوح سنهم بين 35 و 50 سنة
- المرسوم التنفيذي رقم 04-03 المتضمن إنشاء و تحديد القوانين الأساسية لصندوق الكفالة المشتركة لضمان مخاطر قروض استثمارات البطالين أصحاب المشاريع متراوح سنهم بين 35 و 50 سنة.
- 17 - وثائق الدورة العادية الثالثة للجمعية العامة (أراء و توصيات و تقارير ودراسات) من 25 إلى 27 أفريل 1995 ص 26 المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
- 18 - القانون رقم 94/188 المؤرخ في 6 جوان 1994 المتضمن القانون الاساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة .
- 19 - المرسوم التشريعي رقم 94-09 المؤرخ في 26 ماي 1994 و المتضمن الحفاظ على التشغيل و حماية الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية.
- 20 - د/ الأخضر عزى ، فعالية سياسية التشغيل من خلال الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة - جامعة المسيلة - المجلة الالكترونية ص 30 سنة 2004
- 21 - تقرير حول أجهزة التشغيل، الصندوق الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الدورة العامة العشرون ، سنة 2002، ص 146
- 22 - تقرير حول أجهزة التشغيل، مرجع سبق ذكره ص 142
- 23 - خبير بالمكتب الدولي للعمل، النشرة الشهرية للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، نوفمبر / ديسمبر 2002- عدد خاص ص 2
- 26 - الملتقى الدولي حول التأمين عن البطالة الذي نظم بتاغيت- الجزائر من 29 إلى 31 أكتوبر 2002.

الجدول رقم (4)؛ عدد المسجلين في برنامج عقود ما قبل التشغيل للسداسي الثاني لسنة 1998 ديسمبر 2001

السنوات	عدد المسجلين	النسبة %
السداسي الثاني لـ ١٩٩٨	45228	31.5
1999	25606	17.8
2000	32323	22.5
2001	40538	28.2
المجموع	143695	100

المصدر: ANEM / Février 2002

الجدول رقم (5)؛ تطور عدد المستفادين من التعويض على الأنشطة ذات المنفعة العامة.

السنوات	عدد المستفادين	عدد الورشات	المبالغ المنفقة
1995	588200	31500	----
1996	283100	17200	----
1997	114000	8500	3820325000
1998	129680	---	4372840000
1999	134000	---	452774000
2000	130021	---	4384334000
2001	136000	---	492400000
المجموع	151501	---	2202939000

المصدر: السنة ١٩٩٥ و ١٩٩٦ معطيات مقدمة من طرف CNES والسنوات ١٩٩٧-٢٠٠١ معطيات مقدمة

من طرف ADS. ٢٠٠٢. Février/ADS.

الجدول (6) مدى مساهمة الجهاز فى استيعاب البطالين.

السنوات	القروض 10 دج	مناصب العمل المؤقتة	%	مناصب العمل الدائمة	%	إجمالي مناصب العمل	%
الزراعة	55.9	330000	79.2			330000	46.3
الصيد والموارد البشرية	9.5			100000	33.7	100000	14.2
التنمية المحلية	113	40850	9.8	9900	3.3	50750	7.11
السكن الحضرى	44	10000	2.4	60000	20.2	70000	9.81
السكن الريفية	54.6	15000	3.6	1300	0.4	16300	2.30
الأشغال العمومية	45.3	2000	0.5	40000	13.5	42000	5.89
المحيط	6.1	10000	2.4			10000	1.40
الطاقة	16.8	5000	1.2	200	0.06	5200	0.73
المواصلات	10	1000	0.2	300	0.10	1300	0.18
مشروع بوقزول	1.7	3000	0.7	1000	0.3	4000	0.65
التعليم	26.95			1000	0.3	1000	0.14
التكوين المهنى	9.5			630	0.2	630	0.08
التعليم العالى	18.9			7560	2.5	7650	1.06
البحث العلمى	12.38			3140	1.0	3140	0.44
الصحة والسكان	14.7			1000	0.3	1000	0.14
الشباب والرياضة	4			90	0.06	90	0.02
الاتصال	0.85			80	0.2	80	0.01
الثقافة	2.25						
ANEM	0.30						
TUPHIMO	9			7000	236	70000	9.81
القرض الصغير	1.8						
أنشطة اجتماعية أخرى	7.7						
دعم الإصلاحات	46.58						
قطاعات أخرى	13.28						
المجموع	525	416850	100	296300	100	713150	100

*Source: PSRE (Service du chef du gouvernement) Exercice 2001

الجدول رقم (7) تطور وضعية الملفات.

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	وضعية الملفات
200167	199328	198379	191763	195279	192558	188007	108696	38045	ملفات مودعة
189488	188411	186456	184311	183384	179127	164630	92151	36108	الملفات المقبولة
185077	184159	183085	180154	178008	173360	154286	76385	22767	الملفات في وضعية التسليد
174298	172407	169124	155102	126173	81139	42761	21845	6868	ملفات نهاية الحقوق

المصدر: إحصائيات الصندوق لغاية 2005/07/31

Resume :

L'Algérie connaît un chômage structurel, de longue durée. Quelques chiffres simples doivent suffire à mieux s'imprégner de la gravité du phénomène:

- 1*)- Le taux de chômage reconnu en Algérie est de 30% de la population active, laquelle augmente de 4% chaque année, ce qui représente actuellement un stock d'environ 3 millions de chômeurs dont l'âge varie entre 25 et 35 ans pour la plupart. Parmi eux plus de 100 mille diplômés de l'université sont à la recherche d'un emploi.
- 2*)- Un flot incessant de 250 à 300 mille jeunes nouveaux demandeurs d'emploiment gonfler ce chiffre chaque année. Pendant ce temps, le pays n'a jamais réussi à créer plus de 100 mille emplois par an, et ce, dans les meilleures conditions.
- 3*)- Le dispositif actuel dénommé "filet social" et "assurances" sont dérisoire, inefficace, voire par certains aspects indécent

الحماية القانونية للعامل القاصر في الجزائر

مكي خالدية

أستاذة مساعدة - الجزائر

المقدمة:

تزايد في السنوات الأخيرة الاهتمام الدولي بمكافحة عمل الأطفال بعد تزايد حرص المجتمعات البشرية على توفير أنجح الإجراءات من أجل حماية الطفل من مخاطر العمل المحتملة وتأثيرها على نموه البدني والذهني والنفسى من خلال الإطار القانوني الدولي المتمثل في العديد من الاتفاقيات الدولية .

ويعتبر الاهتمام بظاهرة عمل الأطفال بأبعادها المختلفة في الجزائر على وجه الخصوص أمر حديث العهد ، يعود إلى العقد الأخير من القرن العشرين وجاء معظم الاهتمام بضرورة البحث في هذا الموضوع مدفوعا بالتحفيز الدولي للاهتمام بهذه الظاهرة خاصة من طرف منظمة العمل الدولية ، ومنظمة اليونيسيف .

وما الاهتمام الذى توليه الدولة الجزائرية من خلال انضمامها ومصادفتها على مجموعة كبيرة من الصكوك والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية الأطفال ، إلا دليل على حرصها المتنامى على ضرورة تأمين الحماية والرعاية الضرورية لهذه الفئة ، من شتى أشكال الاستغلال سواء كان اقتصاديا أو اجتماعيا ، ومن خطر استخدامهم في الأعمال التى تفسد أخلاقهم وتضر بصحتهم أو تشكل خطرا على حياتهم أو تؤدى إلى إعاقة نموهم الطبيعي .

وانطلاقا من إيمانها الراسخ كذلك بكون التشريع هو حجر الزاوية فى بناء العدل الاجتماعى ، سعت الجزائر إلى ملاءمة تشريعها الاجتماعى لاسيما المتعلق منه بحماية الأطفال مع المواثيق الدولية المختلفة .

ولتحقيق هذا الهدف صادقت الجزائر على الاتفاقية الدولية التى تبنتها منظمة الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الطفل لسنة (1) 1989 .

وعززتها بالمصادقة سنة 2000 على الاتفاقية 182 بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الطفل والإجراءات الفورية للقضاء عليها المتعمدة خلال المؤتمر الدولي للعمل سنة 1999 في إطار منظمة العمل الدولية من أجل ضمان الحماية في المجال الاجتماعي للأطفال خاصة فيما يتعلق بعالم الشغل وقبلها كانت صادقت الجزائر بموجب المرسوم رقم 83-518 المؤرخ في 3 سبتمبر 1983 على الاتفاقية الدولية للعمل (رقم 138) والمتعلقة بالحد الأدنى لسن العمل لسنة (1973)⁽²⁾.

تعتبر هذه الاتفاقيات من الاتفاقيات الأساسية التي نص عليها إعلان المنظمة المتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل سنة 1998، والتي أوجبت على الدول التي تصادق عليها، اتخاذ تدابير فورية وفعالية تكفل حماية الأطفال ضد أنواع العمل التي تؤدي إلى الإضرار بصحتهم أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقي.

ولما كانت الجزائر من بين أوائل الدول التي صادقت على الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بحماية الأطفال، فما هي الحماية التي وفرتها للعامل القاصر؟

للإجابة على هذا السؤال سنتعرض لتحديد مفهوم العامل القاصر وأولاً لمحتوى الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بحماية الأطفال في مجال العمل ثانياً وللإجراءات الحمائية التي وفرتها الجزائر للعامل القاصر.

أولاً: تعريف مصطلح «العامل القاصر»:

إذا رجعنا للنصوص الدولية نجدها لا تستخدم مصطلح قاصر بل مصطلح طفل، ومن بين أهم المواثيق الدولية الحديثة التي اهتمت بشؤون الطفل وحماية حقوقه، اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل لسنة 1989 والتي ذكرت في مادتها الأولى بأن مفهوم الطفل يشمل «لأغراض هذه الاتفاقية، يعنى الطفل كل إنسان لم يتجاوز 18 سنة، ما لم يبلغ سن الرشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه»⁽³⁾.

و أوردت اتفاقية العمل الدولية رقم 182 المتعلقة بحظر أسوأ أشكال عمل الطفل نفس التعريف تقريباً في مادتها الثانية حيث نصت على أن تعبير الطفل في مفهوم الاتفاقية ينطبق على جميع الأشخاص دون سن الثامنة عشرة.

والتحديد الوارد في اتفاقية العمل الدولية لم يراع تشريعات الدول الأعضاء كما فعلت اتفاقية حقوق الطفل لسنة 1989 وذلك مراعاة وحماية لهؤلاء في مجال العمل ، فالتعريف جمع كل أصناف القصر دون تمييز بين الصبية والأحداث أو المراهقين ، وأعتبرهم أطفالا .

أما المشرع الجزائري فقد استخدم تعبير القاصر دون أن يعطى أى تعريف لهذا المفهوم وقد أشار إلى ذلك من خلال نصه في قانون 90 - 11 المتعلق بعلاقات العمل على عدم جواز استخدام العامل القاصر في الأشغال الخطيرة أو التي تنعدم فيها النظافة أو تضر صحته أو تمس أخلاقياته أو من خلال تأكيده على عدم جواز توظيف القاصر إلا ببناء على رخصة من ووصية الشرعى⁽⁴⁾ ، لكنه تدارك هذا النقص سنة الذى 06 - 03 - 1996 المؤرخ في 96 - 98 مع صدور المرسوم التنفيذي 1996 يحدد قائمة الدفاتر والسجلات الخاصة التي يلتزم بها المستخدمون ومحتواها⁽⁵⁾ ، إذ تنص المادة 7 منه « يجب أن يستكمل ملئ الباب المتعلق بطبيعة علاقة العمل بالفئات التالية :

العمال الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة بعبارة « عامل قاصر » .

هذا النص جاء مطابقا للمعايير الدولية المهتمة بحماية الطفل، و عليه العامل القاصر في قانون العمل الجزائري هو كل شخص تقل سنه عن 18 سنة غير أنه لا يجوز تشغيل من تقل أعمارهم عن 16 سنة ويترتب على تشغيلهم عقوبات جزائية⁽⁶⁾ ، فالقصر في قانون العمل يمتد بين سن 16 و 18 سنة.

ثانيا : أحكام الحماية من خلال الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بعمل القصر المصادق عليها من طرف الجزائر :

تحت المادة 32 من اتفاقية حقوق الطفل لسنة 1989 الدول الأطراف للاعتراف بحق الطفل في حمايته من الاستغلال الاقتصادي ومن أداء أى عمل يرجح أن يكون خطرا أو أن يمثل إعاقة لتعليمه أو أن يكون ضارا بصحة الطفل أو ببنموه البدنى أو العقلى أو الروحى أو المعنوى أو الاجتماعى .

و تلزم الدول الأطراف بأن تتخذ التدابير التشريعية والإدارية والاجتماعية والتربوية التى تكفل حماية الأطفال خاصة عن طريق تحديد عمر أدنى أو أعمار دنيا للالتحاق بالعمل ووضع نظام مناسب لمساعدات العمل وظروفه ، وفرض عقوبات أو جزاءات مناسبة لكل مخالفة تمس حقوق الأطفال.

تجسيدا لهذه المادة فى أرض الواقع ، وباعتبار منظمة العمل الدولية صاحبة الاختصاص فى مجال العمل وفى إطار سعيها منذ نشأتها لتحريم عمل الأطفال ، وتتويجا لكل جهودها أصدرت الاتفاقية رقم 182 التى تحظر استغلال الأطفال.

أ- الاتفاقية 182 بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الطفل والإجراءات الفورية للقضاء عليها :

تعتبر الاتفاقية الدولية للعمل (رقم 182) من الصكوك الدولية التى اعتمدت حديثا من طرف المنظمة ، وهى ترمى إلى حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليها ، بوصف ذلك الأولوية الرئيسية للإجراءات الواجب اتخاذها على الصعيدين الوطنى والدولى⁽⁷⁾ .

إذ تنص فى ديباجتها فى الفقرة 2 « إذ يلاحظ إن القضاء الفعلى على أسوء أشكال عمل الأطفال يقتضى اتخاذ إجراءات فورية وشاملة على أن تؤخذ فى الحسبان أهمية التعليم الأساسى المجانى وضرورة انتشار الأطفال المعنيين من مثل هذا العمل وضمان إعادة تأهيلهم ودمجهم اجتماعيا مع أخذ احتياجات أسرهم بعين الاعتبار .

وجاءت هذه الاتفاقية مكملة للاتفاقية والتوصية المتعلقة بالحد الأدنى لسن الاستخدام لسنة 1973 اللتان تظلان سكان أساسيان فى مجال عمل الأطفال .

وسارعت الاتفاقية (رقم 182) لتضع مبدأ هاما مفاده عدم جواز السماح ببعض أشكال عمل الأطفال والتى لا يمكن القضاء عليها إلا باتخاذ إجراءات استعجالية وبصفة فورية وهو ما أكدت عليه المادة الأولى من الاتفاقية (رقم 182) والتى تدعو الدول الأعضاء التى تصادق عليها أن تتخذ بسرعة ودون تعطيل تدابير فورية وفعالة تكفل بموجبها حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليه⁽⁸⁾ .

كما أعادت المادة السابعة من الاتفاقية المذكورة التأكيد على نفس المبدأ حيث تنص فقرتها الأولى على ضرورة اتخاذ كل دولة عضوا لكافة التدابير الضرورية لكفالة تطبيق وتنفيذ أحكام هذه الاتفاقية بشكل فعال بما في ذلك النص على عقوبات جزائية أو غيرها من العقوبات عند الاقتضاء وتطبيقها⁽⁹⁾.

لهذا ما سنحاول التطرق إلى التعريف بأسوأ أشكال عمل الأطفال وتحديد أنواعها .

2- مفهوم أسوأ أشكال عمل الأطفال :

حددت الاتفاقية (رقم 182) أسوأ الأشكال التي يمكن أن يتخذها عمل الأطفال ، كما ألزمت الدول التي صادقت عليها بضرورة اتخاذ كل التدابير والإجراءات الفورية للقضاء عليها .

وقد حددت بالتفصيل الأعمال المحظورة على الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة وبالتالي تكون قد أعطت « تعريفا لأسوأ أشكال عمل الأطفال » في المادة 3 من الاتفاقية رقم 182 وهي تشمل كافة أشكال الرق والممارسات الشبيهة به ، الدعارة أو إنتاج ، أعمال إباحية أو أداء عروض إباحية ، أو مزاوله أعمال غير مشروعة وهذه الأعمال تعتبر بطبيعتها جرائم .

هذه الأحكام تتطابق مع المادة 34 من اتفاقية حقوق الطفل سنة 1989 التي تنص بأن تتعهد كل الدول الأطراف بحماية الطفل من جميع أشكال الاستغلال الجنسي والانتهاكات الجنسية ، ولهذه الأغراض تتخذ الدول الأطراف ، بوجه خاص جميع التدابير الملائمة الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف لمنع :

أ - حمل أو إكراه الطفل على تعاطي أى نشاط جنسى غير مشروع .

ب - الاستخدام الاستغلالي للأطفال في الدعارة أو غيرها من الممارسات الجنسية غير المشروعة .

1-1: كافة أشكال الرق والممارسات الشبيهة :

يقصد في مفهوم المادة 3 من الاتفاقية (رقم 182) بكافة أشكال الرق والممارسات الشبيهة به، كبيع الأطفال والاتجار بهم ، والعبودية و القنانة والعمل القسرى أو الجبرى بما في ذلك التجنيد القسرى أو الإجبارى للأطفال لاستخدامهم فى صراعات مسلحة .

وقد سبق هذه الاتفاقية فى محاربة هذه الأعمال إعلان حقوق الطفل لسنة 1959 الذى ينص فى المبدأ السابع منه: يجب أن يتمتع الطفل بالحماية من جميع صور الإهمال والقسوة والاستغلال .

ويحظر الاتجار به على أية صورة ولا يجوز استخدام الطفل قبل بلوغه السن الأدنى الملائم . ويحظر فى جميع الأحوال حمله على العمل أو تركه يعمل فى أية مهنة أو صناعة تؤذى صحته أو تعليمه أو تعرقل نموه الجسمى أو العقلى أو الخلقى .

إن هذه الظواهر تعتبر غريبة عن المجمع الجزائرى ولا أثر لها فى الواقع ، ورغم ذلك انضمت الجزائر إلى العديد من الاتفاقيات و التوصيات الدولية التى تحضر مثل هذه الأعمال ، من أمثلها اتفاقية سنة 1949 المناهضة للرق والعبودية واستغلال الدعارة ، واتفاقيات جنيف لسنة 1926 و 1956 والمتعلقة بتحريم العبودية وتجارة الرق والممارسات الشبيهة بالرق ، بالإضافة إلى اتفاقيات منظمة العمل رقم 29 حول العمل الجبرى لسنة 1930 ، والاتفاقية رقم 105 حول تحريم العمل الجبرى لسنة (10) 1957 .

2-1: الدعارة وإنتاج الأعمال الإباحية أو أداء العروض الإباحية :

يشمل أسوأ أشكال عمل الأطفال أيضا استخدام أو توظيف أو تقديم الطفل لأعمال لأغراض إباحية ، سواء تعلق الأمر بحمل أو إكراه الطفل على تعاطى أى نشاط جنسى غير مشروع أو الاستخدام الاستغلالي للأطفال فى الدعارة أو غيرها من الممارسات الجنسية غير المشروعة أو استغلال الطفل فى إنتاج أعمال إباحية أو أداء عروض إباحية (11) .

وقد عرف البروتوكول الاختيارى لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال فى البغاء وفى المواد الإباحية (12) فى المادة 2 هذه الأعمال بنصه : لغرض هذا البروتوكول :

(أ) يُقصد ببيع الأطفال أى فعل أو تعامل يتم بمقتضاه نقل طفل من جانب أى شخص أو مجموعة من الأشخاص إلى شخص آخر لقاء مكافأة أو أى شكل آخر من أشكال العوض .

(ب) يُقصد باستغلال الأطفال في البغاء استخدام طفل لغرض أنشطة جنسية لقاء مكافأة أو أى شكل آخر من أشكال العوض .

(ج) يُقصد باستغلال الأطفال في المواد الإباحية تصوير أى طفل، بأى وسيلة كانت، يمارس ممارسة حقيقية أو بالمحاكاة أنشطة جنسية صريحة أو أى تصوير للأعضاء الجنسية للطفل لإشباع الرغبة الجنسية أساسا.

3-1: الأعمال غير المشروعة :

يقصد كذلك بأسوأ عمل الأطفال ، استخدام أو توظيف الطفل فى الأعمال غير المشروعة ، ومن أمثلة ذلك استخدام أو تشغيل الطفل فى إنتاج أو ترويج المخدرات .

وبالرجوع إلى المادة 33 من اتفاقية حقوق الطفل التى ألزمت الدول الأطراف على اتخاذ جميع التدابير التشريعية والإدارية والاجتماعية والتربوية لوقاية الأطفال من الاستخدام غير المشروع للمواد المخدرة والمواد المؤثرة على العقل ، ومنع استخدام الأطفال فى إنتاج مثل هذه المواد والاتجار بها .

4-1: الأعمال الخطيرة :

عرفت المادة 3 من الاتفاقية رقم 182 الأعمال الخطيرة بأنها التى يرجح أن تؤدى بفعل طبيعتها أو بفعل الظروف التى تزاوّل فيها إلى الإضرار بصحة الأطفال أو سلامتهم أو سلوكهم الأخلاقى .

وتعتبر هذه الأنواع من الأعمال بطبيعتها خطيرة ، وبالتالى استوجب حظرها والقضاء عليها فى جميع القطاعات وفقا لأهداف الاتفاقية التى ترمى منع أنواع الاستخدام غير المقبولة فى جميع البلدان مهما كان مستوى تطورها .

وقد قامت التوصية رقم 190 المتعلقة بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بوضع معايير يجب الاهتمام بها عند تحديد الأعمال الخطيرة من خلال نص الفقرة 3 و التى نصها : عند تحديد أنواع العمل المشار إليها فى المادة 3-د من الاتفاقية وتحديد أماكن وجودها أن يولى اعتبار لأمور من بينها :

- ١- الأعمال التى تعرض الأطفال للاستغلال البدنى أو النفسى أو الجنسى .
- ب - الأعمال التى تزاوّل فى باطن الأرض أو تحت المياه أو على ارتفاعات خطيرة أو فى أماكن محصورة .
- ت - الأعمال التى تستخدم فيها الآلات ومعدات أو أدوات خطيرة أو التى تستلزم مناولة أو نقل أعمال ثقيلة يدوياً .
- ث - الأعمال التى تزاوّل فى بيئة غير صحية يمكن أن تعرض الأطفال على سبيل المثال المواد أو عوامل أو عمليات خطيرة أو درجات حرارة أو مستويات ضوضاء أو اهتزازات ضارة بصحتهم .
- ج - الأعمال التى تزاوّل فى ظروف بالغة الصعوبة كالعمل لساعات طويلة مثلاً أو أثناء الليل أو العمل الذى يحتفظ فيه بالطفل فى مكان صاحب العمل دون سبب معقول .
- ولم يغفل الميثاق الإفريقى لحقوق ورفاهية الطفل لسنة 1990 التأكيد على ضرورة حماية القصر أثناء العمل إذ تنص المادة 15 منه :
- 1- تتم حماية كل طفل من كافة أشكال الاستغلال الاقتصادى، ومن أداء أى عمل يحتمل أن ينطوى على خطورة، أو يتعارض مع النمو البدنى أو العقلى أو الروحى أو الأخلاقى أو الاجتماعى للطفل .
- 2- تتخذ الدول أطراف هذا الميثاق كافة الإجراءات التشريعية والإدارية الملزمة لضمان التنفيذ الكامل لهذه المادة التى تغطى كلا من القطاعين الرسمى وغير الرسمى للعمل، وبعد دراسة الأحكام ذات الصلة لمواثيق منظمة العمل الدولية التى تتعلق بالأطفال، تقوم الدول الأطراف على وجه الخصوص بما يلى :
- (أ) توفير - من خلال التشريعات - الحد الأدنى للأجور للالتحاق بأى عمل .
- (ب) سن التشريعات لساعات وظروف العمل،
- (ج) سن العقوبات المناسبة أو الجزاءات الأخرى لضمان التطبيق الفعال لهذه المادة .
- (د) تشجيع نشر المعلومات بشأن أخطار تشغيل الطفل على كافة قطاعات المجتمع .

ب : الاتفاقية رقم ١٣٨ المتعلقة بالسن الأدنى للاستخدام :

يعتبر القضاء الفعلي على عمل الأطفال والرفع التدريجي من السن الدنيا للاستخدام الهدف الرئيسي لأية سياسة وطنية لتمكين الأطفال من بلوغ كامل نموهم البدني والذهني⁽¹³⁾ والحكمة من عدم تشغيل الأطفال هي رعاية النشء والحفاظ على سلامتهم ، لأن الأطفال قبل سن معينة لا يكونوا قادرين بدنيا على أداء أى عمل وقد تبنت الاتفاقية فكرة الرفع التدريجي لسن الالتحاق بالعمل حتى الوصول إلى سن 16 مراعاة لظروف مختلف الدول بسبب اختلاف درجات نموها الاقتصادي والاجتماعي .

فما هو أثر أحكام الاتفاقية رقم 138 على أحكام تشريع العمل المتعلقة بتشغيل القصر في الجزائر ، من حيث تحديد السن الدنيا للاستخدام وظروف مزاوله العمل ؟

1 : تحديد السن الدنيا للاستخدام :

تنص المادة 55 فقرة 1 من الدستور الجزائري⁽¹⁴⁾ لسنة 1996 على أن لكل المواطنين الحق في العمل . فهذا الحق معترف به لجميع المواطنين سواء كانوا رجالا أو نساء ، متمتعين بكامل قواهم الجسدية أو معوقين ، بالغين كانوا أم قصر ، وما يهمنا في هذا المقام هو هذه الفئة الأخيرة والتي ضمن لها الدستور إمكانية لممارسة بعض الأنشطة المهنية والأعمال ، لكن استثناء قيد مبدأ حريتها في العمل لاعتبارات إنسانية⁽¹⁵⁾ .

فالمرشع الجزائري يحظر تشغيل القصر قبل بلوغهم ستة عشرة سنة ميلادية كاملة وقد تقرر هذا الحظر في المادة 15 من القانون المتعلق بعلاقات العمل إذ لا يمكن في أى حال من الأحوال أن يقل العمر الأدنى للتوظيف عن ست عشرة سنة⁽¹⁶⁾ . إلا في الحالات التي تدخل في إطار عقود التمهين⁽¹⁷⁾ .

كما اعتمدت الجزائر مبدأ إلزامية التعليم والتدرج الإجباري بالنسبة للأطفال الذين تتراوح أعمارهم ما بين ٦ سنوات إلى غاية 16 سنة⁽¹⁸⁾ .

إذ أقرت المادة 53 من الدستور الجزائري لسنة 1996 مبدأ الحق في التعليم وإجباريته ومجانيته ، وهو ما شددت عليه توصية منظمة العمل الدولية (رقم 146) على أهمية التعليم الإلزامي ، كأداة فعالة لمحاربة عمل الأطفال وضرورة تلائمها مع السن الدنيا للتشغيل .

ولكن رغم ما سبق ذكره ، وردت استثناءات على هذه القاعدة العامة ، المحددة للسن الدنيا للاستخدام والتي سوف نوجزها في العناصر التالية :

1-1: الاستثناءات الواردة بشأن تشغيل القصر في إطار التمهين :

لقد استثنى المشرع الجزائري من نطاق تطبيق المادة 15 من القانون 11/90 والمتعلق بعلاقات العمل ، والتي تحدد السن الأدنى للتوظيف ، عمل الأطفال أو القصر الذى يدخل في إطار عقود التمهين ، وترك تحديد هذا السن للتشريع والتنظيم المعمول به ، وهو ما أكدته المادة 6 من الاتفاقية (رقم 138) والتي تنص على أن أحكام هذه الاتفاقية لا تطبق على الأعمال التي يؤديها الأطفال والأحداث في المدارس لأغراض التعليم العام أو المهني أو التقني ، وفي مؤسسات التكوين الأخرى⁽¹⁹⁾ ، مما يؤكد تطابق أحكام الاتفاقية والتشريع الوطني بهذا الخصوص ولهذا الغرض لم يتطرق القانون 11/90 السالف الذكر لتحديد السن الذي يسمح فيه بقبول المتتمهين ، لكن ترك تنظيمه للقانون 81-07 المؤرخ في 27 جوان 1981 والمتعلق بالتمهين⁽²⁰⁾ ، حيث أوجب هذا الأخير أن لا يقل عمر المتتمهين عن 15 سنة وأن لا يزيد عن 25 سنة عند تاريخ إمضاء عقد التمهين ، مذكرا أن الحد الأقصى المذكور سالف لا ينطبق على الأشخاص المعوقين بدنيا و بعض الفئات من النساء⁽²¹⁾ وموضوع عقد التمهين ليس العمل لحساب المستخدم ، بل عقد التمهين هو عقد تعليم أثناء العمل ، فالغرض منه التكوين المهني مما يجعله عقد تعليم لا عقد عمل ، والعمل هنا مجرد التزام تابع للالتزام الأصلي للمتمثل في التكوين⁽²²⁾ .

1-2: إلزامية الترخيص لعمل القصر :

لقد أوجبت المادة 15 فقرة 2 من القانون 11-90 المتعلق بعلاقات العمل ، ضرورة حصول القاصر على رخصة من وليه الشرعي لمزاولة أى نشاط مهني ،

والأصل أن تكون الرخصة من الولي الشرعي للقاصر، أي الأب، وفي حالة غيابه الأم أو لمن انتقلت إليه الحضانة، وفي حالة غياب الولي، تكون الرخصة من الوصي الشرعي طبقا لأحكام الوصاية.

ويبدو من خلال نص المادة المذكورة سابقا أن المشرع الجزائري لم يميز بين الولي الذي هو الأصل وبين الوصي، والأصح في الاعتقاد أن تكون صياغة المادة على النحو التالي: « غير أنه لا يجوز تشغيل القاصر إلا بناء على رخصة من وليه أو وصيه الشرعي ».

كما أقر القانون كذلك وجوب ترخيص الولي الشرعي للطفل المتمهن من خلال فرض توقيع الولي على عقد التمهين إلى جانب الهيئة المستخدمة وضرورة أن يرفق العقد بإذن أبوي⁽²³⁾.

هذه الأحكام تتطابق مع نص الاتفاقية العربية رقم 18 لسنة 1996 بشأن عمل الأحداث التي تشترط الحصول على موافقة كتابية ممن لهم الولاية على الحدث قبل تشغيله.

ولم تتطرق الاتفاقية الدولية (رقم 138)، ولا التوصية التابعة لها إلى الإشارة إلى نوع محدد من التراخيص أو إلى الجهة أو الهيئة المخولة بمنحة، بل تركت تحديده للسلطات الوطنية المختصة بعد التشاور مع تنظيمات العمال وأرباب العمل، بأن تسمح بإعفاءات من الالتزام بحظر الاستخدام أو العمل الذي تنص عليه المادة 2 من الاتفاقية المذكورة لأغراض نذكر منها مثالا المشاركة في حفلات فنية، وذلك بتراخيص تمنح في كل حالة على حدة⁽²⁴⁾، ويجب أن يقيد في هذه التراخيص التي تمنح لهذه الغاية عدد الساعات التي يسمح فيها بالاستخدام أو العمل وتحدد الشروط التي يجب أن يخضع لها العمال القصر.

ومن خلال دراستنا لتشريع العمل الجزائري نلاحظ أن المشرع قد أغفل هذه الفئة من القصر ولم يولي لها أية حماية قانونية رغم التطورات التي عرفها المجال الفني، من حيث مشاركة الأطفال في مثل هذه الأعمال كالغناء أو الرقص أو العروض المسرحية وغيرها خاصة وأن القصر يقومون بها في سن مبكرة جدا وفي فترات مسائية قد تصل إلى الليل.

1-3: رفع سن الاستخدام فى الأعمال الخطيرة :

تنص المادة 3 فقرة 1 من الاتفاقية رقم 138 على أنه : « لا يجوز لأن يقل الحد الأدنى للسّن عن 18 سنة للقبول فى أى نوع من أنواع الاستخدام أو العمل والتي يحتّم أن تعرض للخطر صحة أو سلامة أو أخلاق الأحداث بسبب طبيعة أو الظروف التى يؤدى فيها »⁽²⁵⁾ . وهو نفس ما ذهب لتأكيد التوصية (رقم 146) التابعة للاتفاقية رقم 138 والتي تذكر أنه فى حالة ما إذا كان سن الاستخدام فى الأعمال الخطيرة يقل عن 18 سنة ، فإنه يستوجب على السلطات المختصة رفعه فوراً إلى مستوى السّن المذكور (أى 18 سنة) .

لقد تأثر المشرع الجزائرى بأحكام الاتفاقية رقم 138 خاصة فيما يتعلق باستخدام الأطفال أو القصر فى الأعمال الخطيرة ، حيث نص فى المادة 15 فقرة 2 من القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل ، على عدم جواز استخدام العامل القاصر فى الأشغال الخطيرة أو التى تنعدم فيها النظافة أو تضر بصحته أو تمس بأخلاقياته .

فرغم هذا الحظر إلا أن المشرع الجزائرى لم يَقم بتحديد الأعمال الخطيرة أو التى تنعدم فيها النظافة أو تلك التى تضر بصحة القاصر أو تمس بأخلاقياته وهو ما نعتبره فراغاً قانونياً كبيراً .

أما الاتفاقية رقم 138 لم تتجاهل هذه المسألة حين لم تقم بإعطاء تعريف أو تحديد واضح للأعمال الخطيرة ، بل تركت تحديدها للتشريعات الوطنية وللسلطات المختصة بعد التشاور مع التنظيمات التمثيلية للعمال وأرباب العمل ، عملاً بنص المادة 3 فقرة 2 من الاتفاقية .

ثالثاً: الحماية القانونية المقررة للقصر فى مجال ظروف العمل :

على غرار تشريعات العديد من الدول المختلفة والمتعلقة بحماية القصر فى مجال العمل ، والتى تسعى لتوفير ظروف عمل لائقة لهؤلاء ، تراعى نموهم البدنى والذهنى ، عمل المشرع الجزائرى متأثراً بأحكام الاتفاقية رقم 138 على بسط هذه الحماية من أن هذه الأخيرة لم تورد إلا القليل من الأحكام التى تعالج صراحة ظروف عمل الأطفال ، لكن تركت هذا المجال للتوصية التابعة لها وهى التوصية رقم 146

والتي عالجت مسألة ظروف عمل الأطفال في فقراتها 12 و 13 التي تشمل العديد من المحاور يمكن أن نلخصها فيما يلي :

- حظر تشغيل الأطفال في الأعمال الخطيرة والتي تضر بصحتهم أو أخلاقياتهم.
- حظر تشغيل القصر في الأعمال الليلية .
- تحديد المدة القانونية للعمل وفترات الراحة .
- احترام مبدأ المساواة في الأجر .
- أ - حظر تشغيل القصر في الأعمال الخطيرة :

إن الاتفاقية رقم 138 لم تعط أى تعريف للأعمال الخطيرة لكنها خصت الدول التي صادقت عليها بمهمة تحديدها وذلك وفقا لنص المادة 3 فقرة 2 من الاتفاقية والتي تملى على الدول ضرورة أن تحدد قوانينها أو لوائحها الوطنية أو السلطة المختصة لهذه الطائفة من الأعمال وهذا بعد تشاورها مع تنظيمات العمال وأرباب العمل ، ولكن التوصية (رقم 190) التابعة للاتفاقية (رقم 182) والمتعلقة بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال ، قامت بوضع معايير لتحديد الأعمال الخطيرة في فقرتها الثانية (26) .

من خلال البحث في مختلف أحكام تشريع العمل الجزائري لاحظنا أن المشرع قد أغفل مسألة تحديد الأعمال الخطيرة ، فرغم تعرضه لهذه النقطة في المادة ١٥ فقرة المتعلق بعلاقات العمل والتي تنص على عدم جواز استخدام 11/90 من القانون 2 العامل القاصر في الأشغال الخطيرة أو التي تنعدم فيها النظافة أو تضر بصحته أو تمس بأخلاقياته . فلم ترد في أحكام التشريع الوطنى أية إشارة أو أمثلة عن هذه الأعمال الخطيرة ولم يتعرض المشرع إلى بيان أنواعها ما عدا في نص المادة 17 من المرسوم الرئاسي 05-117 المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة والتي تنص على عدم جواز تشغيل ما لم يبلغ الثامن عشرة من العمر في الأعمال المتصلة بالإشعاعات (27) .

وأما المادة 26 من المرسوم رقم 91-05 والمتعلق بالأحكام العامة المطبقة في مجال الوقاية الصحية والأمن داخل أماكن العمل التي نصت على أنه : إذا تطلب الأمر أن ينقل العمال عتاد أو أشياء ثقيلة من مكان لآخر دون جهاز ميكانيكي يجب ألا يتجاوز الحمولة التي يحملها كل ذكر 50 كغ في المسافات القصيرة . أما العاملات والعمال القصر فأقصى حمولة التي يحملونها 25 كغ ، هذه الأحكام تتوافق والمعايير الدولية خاصة المادة 3 والمادة 7 فقرة 1 و 2 من الاتفاقية (رقم 127) حول الحد الأقصى للوزن سنة 1967 . بالإضافة إلى أحكام هذه المادة والتي تشير صراحة إلى حماية العمال القصر في مجال نقل الحمولات ، نجد القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 9 يونيو 1997 والذي يحدد قائمة الأشغال التي يكون فيها العمال معرضين بشدة لأخطار مهنية ، ويلزم الهيئة المستخدمة بضرورة إخضاع العمال الذين يمارسون الأشغال التي أوردها القرار ، لفحص طبي كل ستة أشهر على الأقل وتكملته بالفحوص شبه السريرية الملزمة فقط ، دون الإشارة إلى ضرورة حظرها على القصر⁽²⁸⁾ . لكنه وباعتبارها أعمالاً تشكل أخطاراً مهنية على العمال البالغين فمن باب أولى أن تكون كذلك بالنسبة للقصر ، وبالتالي تستوجب حمايتهم من مزاولتها لخطورتها ولأن دف التشريع في هذا المجال يسعى لضمان حماية أوسع لهذه الفئة .

ب - حظر تشغيل القصر في الأعمال الليلية :

إن الهدف من وراء حظر تشغيل الأطفال ليلاً ، يكمن في حمايتهم من ظروف العمل التي قد تمثل خطراً على حياتهم أو صحتهم أو نموهم الجسدي أو الذهني ولهذا الغرض تنص الاتفاقية (رقم 138) في مادتها 7 فقرة 3 على أنه يعود للسلطة المختصة تحديد الأنشطة التي يجوز السماح بالاستخدام أو العمل فيها بالنسبة إلى الأطفال ، كما تقرر عدد الساعات والشروط التي يجوز فيها القيام بهذا الاستخدام أو العمل ، من هذا المنطلق يتضح أن صلاحية تحديد مدة العمل وظروف مزاولته يعود للسلطة المختصة على المستوى الوطني .

ومن أجل إعطاء الأثر اللازم للفقرة 3 من المادة 7 من الاتفاقية (رقم 138) تذكر التوصية (رقم 146) في فقرتها 13 على أنه لابد أن يولى اهتمام خاص لبعض جوانب عمل الأطفال ومن بينها ضرورة ضمان قسط من الراحة خلال الفترة الليلية لا تقل عن 12 ساعة متتالية⁽²⁹⁾ .

في الجزائر عرف المشرع العمل الليلي في المادة 27 من القانون 90-11 المتعلق لعلاقات العمل على أنه كل عمل ينفذ ما بين التاسعة ليلا والخامسة صباحا وقد منع مزاولته على العمال رجالا كانوا أو نساء ، والذين تقل أعمارهم عن 19 سنة كاملة ، حيث تنص المادة 28 من القانون على عدم جواز تشغيل العمال من كلا الجنسين الذين يقل عمرهم عن 19 سنة كاملة في أى عمل ليلي ، وهذا الحكم يعطى للقاصر حماية أفضل من تلك التي توفرها معايير العمل الدولية .

ج - الحماية القانونية في مجال مدة العمل وفترات الراحة :

لقد فرضت الفقرة 13 من التوصية (رقم 146) التابعة للاتفاقية (رقم 138) ضرورة التحديد الصارم لساعات عمل اليومية أو الأسبوعية وضرورة احترامها وحظر تطبيق الساعات الإضافية بالنسبة لهؤلاء وهذا من أجل :

- منح القاصر وقتا كافى من أجل التحصيل التربوى أو التكوين المهنى .
- منح القاصر قسطا وفيرا من الراحة ، ولممارسة أنشطة ترفيهية .
- منح القاصر فترة راحة ليلية والتي لا يمكن أن تقل عن 12 ساعة متتالية .
- منح القاصر عطلة سنوية لا تقل عن أربعة أسابيع ، وبأى حال يجب أن تكون هذه الفترة متساوية على الأقل لعطلة العمال البالغين .

ولم يلتزم المشرع الجزائري بهذا الشأن بتوجيهات التوصية (رقم 146) خاصة في مجال تحديد المدة القانونية لعمل القاصر وأكتفى فقط بتحديد مدة العمل بالنسبة للعمال البالغين حيث تنص المادة ٢ من الأمر رقم 97-03 على أنه تحدد المدة القانونية الأسبوعية للعمل بأربعين ساعة (40) ساعة في ظروف العمل العادية توزع هذه المادة على خمسة أيام على الأقل⁽³⁰⁾ دون الإشارة إلى مدة العمل المتعلقة بالقاصر .

وبالتالى تبقى مدة العمل المطبقة على هؤلاء هي نفس المدة القانونية المطبقة على العمال البالغين أى أربعين ساعة في الأسبوع موزعة على 5 خمسة أيام أى بمعدل 8 ساعات يوميا .

وتجدر الإشارة أن المادة ٧ من الأمر 97-03 تنص على إمكانية التمديد لمدة العمل اليومية إلى 12 ساعة لكن لا نتصور أن تنطبق هذه المادة على العمال القصر لأن هذه القواعد تعتبر استثناء والقاعدة العامة هي 8 ساعات يومية ، ومن جهة أخرى فإن نية المشرع تتجه لضمان الحماية الكافية للقصر والعمل للحفاظ على صحتهم وسلامتهم .

د - أجر القاصر العامل ومبدأ المساواة :

أقرت العديد من الاتفاقيات الدولية للطفل العامل أجرا يراعى فى احتسابه ساعات عمله ويكون بالتالى متساويا للعمل الذى يؤديه ومن بينها الاتفاقية الدولية للعمل رقم 131 بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور والاتفاقية رقم 95 المتعلقة بحماية الأجور⁽³¹⁾ لسنة 1949 والتي وضعت العديد من المبادئ بشأن حماية أجرة العمل ، كمنع رب العمل من وضع قيود على حرية الأجير فى التصرف بأجره الشهري ، وحظر الاقتطاع من الأجور إلا بشروط تقررها القوانين الوطنية و الاتفاقية 100 حول المساواة فى الأجور⁽³²⁾ لسنة 1951 .

وقد عززت التوصية رقم 146 المتعلقة بالحد الأدنى لسن الاستخدام هذه الحماية المقررة للأطفال حيث تنص فى فقرتها 13 على أنه يعطى للحدث أجرا عادلا وأن يحمى هذا الأجر مع مراعاة مبدأ الأجر المتساوى عن العمل المتساوى .

أما المشرع الجزائرى فتعرض إلى مسألة أجرة العمل فى الباب الرابع من القانون 90-11 والمتعلق بعلاقات العمل حيث تناوله بصفة عامة ، مغفلا التطرق إلى الأجر الواجب دفعة للعامل القاصر مما يضمن مساواته بالعمال البالغين الذين يؤدون نفس العمل .

وجاء المرسوم الرئاسى 467-03 المؤرخ فى 02-12-2003 ، والذى يحدد الأجر الوطنى الأدنى المضمون لجميع العمال الأجراء ذكورا كانوا أم إناثا بالغين أو قصر دون تمييز ، موافقا لأحكام المعايير الدولية للعمل فى هذا المجال .

ولم يتعرض المشرع الجزائرى لمسألة أجر العامل القاصر إلا بخصوص أجرة المتهنين فى إطار عقود التمهين ، حيث نص بخصوص هذا الموضوع على أن الدولة

تدفع لهذا الأخير أجرا مسبقا لمدة تتراوح بين ستة أشهر وأثنى عشر شهرا⁽³³⁾. على أن يتكفل المستخدم بدفع هذا الأجر عن المدة المتبقية من العقد على أساس نسب من الأجر الوطني الأدنى المضمون محددة من طرف المشرع⁽³⁴⁾.

لم يترك التشريع الجزائري لإرادة المتعاقدين، أو على الأصح لإرادة صاحب العمل حرية الاتفاق على استحقاق المتمهن أو عدم استحقاقه للأجر خلال فترة التمهين. بل نص صراحة على اضافة صفة الالتزام على أجر المتمهن، بحيث يمثل أداء هذا الأجر أحد الالتزامات القانونية الواقعة على عاتق صاحب العمل ومركز التكوين المهني من خلال نص المادة 16 من قانون 07-81 المتعلق بالتمهين بحيث تتكفل مراكز التكوين المهني بالاجر المسبق في بداية التمهين بمجرد المصادقة على العقد طبقا للمادة 9 الفقرة 2 من مرسوم 392-81 المؤرخ في 26-12-1982 يتضمن تطبيق أحكام القانون 07-81 المتعلق بالتمهين مدة تختلف حسب مدة العقد و هي تتراوح بين 6 اشهر و سنه طبقا للمادة 12 من نفس المرسوم و التي تنص: « تطبيقا للمادة 16 من القانون رقم 07-81 المؤرخ في 27 يونيو سنة 1981 والمذكور أعلاه، المعدل والمتمم، يتقاضى المتمهن شبه مرتب تدفع الدولة يعادل 15% من المرتب الوطني الأدنى المضمون لفترة تساوى ستة (6) اشهر عندما تقل أو تساوى مدة التكوين 24 شهرا، وتكون هذه الفترة 12 شهرا عندما تتجاوز مدة التكوين 24 شهرا. »

على أن يتولى صاحب العمل دفع الاجر المسبق او المنحة خلال المدة المتبقية من التكوين على أن يتدرج الاجر في قيمته و مقداره مع تدرج مراحل التمهين طبقا للمادة 13 من مرسوم ٣٩٢-٨١ يحدد الأجر المسبق الذي يدفعه مستخدم المتمهن وفقا للفقرة « ب » من المادة 16 من القانون رقم 07-81 المؤرخ في 27 يونيو سنة 1981 والمذكور أعلاه على الوجه التالي :

- السداسى الثانى، إذا لم تتكفل به الدولة، 30% من الأجر الوطني الأدنى المضمون.
- السداسيان الثالث والرابع، 50% من الأجر الوطني الأدنى المضمون.
- السداسى الخامس، 60% من الأجر الوطني الأدنى المضمون.
- السداسى السادس، 80% من الأجر الوطني الأدنى المضمون.

على انه اذا كان المتهم معوقا رفعت الدولة نسبة تكفلها الى ضعف مدة التكفل بالمتهم العادى على أن تشترك مع المستخدم فى دفع الأجر للمدة المتبقية طبقا للمادة 17 من قانون 81-07 المتعلق بالتمهين: يتم دفع أجر مسبق لصالح المتهمين المعوقين بدنيا المنصوص عليهم فى المادة 15 أعلاه، على الأساس التالى :

– تتكفل الدولة بدفع الأجر المسبق خلال الاثنى عشر شهرا الأولى .

– تتقاسم الدولة والمؤسسة المستخدمة بالتساوى دفع الأجر المسبق للمتهم على مدى الفترة التمهينية التى تتراوح بين 12 و 24 شهر .

واذا تجاوز فترة التمهين المدة المحددة أعلاه ، تدفع المؤسسة المستخدمة أجرا مسبقا يكون متدرجا ومرتبيا بالأجر الوطنى الأدنى المضمون ، مع مراعاة أحكام الفقرة الثالثة من المادة 16 أعلاه .

نخلص مما تقدم إلى ان الاتجاه التشريعى الجزائرى الذى اعتبر أن اداء أجر المتهم يمثل التزاما قانونيا يقع على عاتق صاحب العمل ، يعكس فى نظرنا اهتماما أكبر فى تنظيم التمهين ، وينسجم مع نصوص اتفاقيات وتوصيات العمل العربية والدولية الصادرة عن منظمة العمل العربية ومنظمة العمل الدولية فى هذا الشأن .

رابعا: الإجراءات الوطنية لضمان حماية الأطفال فى ميدان العمل :

تنص المادة 9 من الاتفاقية (رقم 138) على ضرورة أن تحدد القوانين واللوائح الوطنية أو السلطة المختصة الأشخاص المسؤولين عن الالتزام بالأحكام التى توضع لتنفيذ هذه الاتفاقية .

ومن الإجراءات الوطنية التى اتخذها المشرع الجزائرى لضمان حماية القصر فى مجال العمل ، استعراضه لواجبات ومسؤوليات أرباب العمل بالإضافة إلى الدور المهم الذى يلعبه تفتيش العمل فى هذا المجال و الجزاءات التى أكدت عليها كل من المادة 7 فقرة 2 من الاتفاقية (رقم 182) ، التى تدعو الدول الأعضاء اتخاذ كافة التدابير لكفالة تطبيق هذه الاتفاقية بشكل فعال بما فى ذلك النص على عقوبات

جزائية أو غيرها من العقوبات عند الاقتضاء وتطبيقها وهو ما كانت قد أكدت عليه من قبل المادة 9 فقرة 1 من الاتفاقية (رقم 138) والتي تنص على ضرورة فرض عقوبات مناسبة لضمان تنفيذ أحكامها .

أ - واجبات ومسؤوليات أرباب العمل :

لقد فرضت العديد من الأحكام الواردة في مختلف نصوص منظمة العمل الدولية على أرباب العمل ضرورة مسك سجلات تبين أسماء وتاريخ ميلاد جميع المستخدمين لديهم ، ممن تقل سنهم عن الثامنة عشر والشهادات الطبية الخاصة باللياقة للعمل وأي معلومات مناسبة أخرى ، كما ألزمتهم بأخذ موافقة خطية ممن له الولاية أو الوصاية على الطفل قبل استخدامه وعلى ضرورة تدريبه على كيفية استعمال وسائل السلامة والصحة المهنية ، بالإضافة إلى ضرورة استفادته من الخدمات الاجتماعية وغيرها من وسائل ضمان حماية القاصر في العمل .

وبخصوص واجبات أرباب العمل أكدت المادة 9 فقرة 3 من اتفاقية العمل الدولية (رقم 138) على أنه تقرر القوانين واللوائح الوطنية أو السلطة المختصة ، السجلات أو الوثائق الأخرى التي يتعين على رب العمل الاحتفاظ بها وتقديمها ، وتتضمن هذه السجلات أو الوثائق أسماء وأعمار وتواريخ ميلاد الأشخاص الذين يستخدمهم أو يعملون من أجله وتقل أعمارهم عن 18 سنة .

كما أن التوصية (رقم 146) والمتعلقة بالحد الأدنى للاستخدام اشترطت على أرباب العمل الاحتفاظ بكل السجلات أو الوثائق والتي لا تقتصر فقط على القصر المستخدمين لديهم ، بل كذلك بالنسبة للذين يتلقون تكويناً مهنياً في مؤسساتهم ، وأن يقدموا هذه السجلات أو الوثائق للسلطات المختصة⁽³⁵⁾ .

أما قانون العمل الجزائري فقد تعرض بشكل مقتضب لمسؤوليات وواجبات رب العمل ، من خلال الباب التاسع والآخر المتضمن للأحكام الختامية لقانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل والذي ترك مهمة تحديد الدفاتر والسجلات الخاصة التي يلزمها بها كل مستخدم وتحديد مضمونها للتنظيم⁽³⁶⁾ .

وبهذا الخصوص وعملاً بأحكام المادة 156 من القانون 90-11 قام المرسوم التنفيذي رقم 96-98 المؤرخ في 6 مارس 1996 ، بتحديد قائمة الدفاتر والسجلات الخاصة التي يلزم بها المستخدمون ومحتواها⁽³⁷⁾، بتعدادها والتي تتمثل في⁽³⁸⁾ : دفتر الأجور ، سجل العطل المدفوعة الأجر ، سجل العمال ، سجل العمال الأجانب ، سجل الفحص التقني للمنشآت ، سجل حفظ الصحة والأمن وطب العمل .

وهذه السجلات التي عددها التنظيم على سبيل الحصر ، يستوجب مسكها من طرف رب العمل وهي تخص جميع فئات العمل دون أى قيد أو تمييز ما عدا تلك الواردة في المادة 6 من المرسوم 96-98 والتي تؤكد على ضرورة مراجعة سجل العمال بصفة دائمة مع توضيح حركات العمال وطبيعة علاقة العمل ، مع إلزامية تحديده للأصناف المختلفة للعمال الذين يمارسون عملهم خاصة فيما يتعلق بالعمال القصر والعمال المتمهين ، وهو ما يهمننا في هذا المقام والذي يتوافق تمام وأحكام المادة 9 من الاتفاقية الدولية (رقم 138) حيث حرص قانون العمل الجزائري على ضرورة تضمين هذا السجل للمعلومات الآتية :

— اسم العامل ولقبه ، الجنس وتاريخ الميلاد ومكانه ، العنوان ، منصب العمل المشغول ، تاريخ التوظيف ، تاريخ انتهاء علاقة العمل وأسبابها ، رقم التسجيل في الضمان الاجتماعي ، طبيعة علاقة العمل .

وبخصوص هذا العنصر الأخير ، المتعلق بتحديد طبيعة علاقة العمل ، تجبر المادة 7 من المرسوم المذكور أعلاه المستخدم على ضرورة توضيح طبيعة علاقة العمل ، خاصة إذا تعلق الأمر بالمتمهين أو العمال القصر ، عن طريق الإشارة إلى ذلك بعبارة « متمهن » مع توضيح تاريخ بداية مدة التمهين ونهايته ، وأما بخصوص العمال القصر الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة لابد من الإشارة إلى ذلك بعبارة « عامل قاصر » .

ب : دور المراقبة في مجال العمل وحماية القصر :

وفقاً لنص المادة 9 فقرة 2 من اتفاقية العمل الدولية (رقم 138) ، فإنه يعود للتشريع الوطني والسلطات المختصة صلاحية تحديد الأشخاص الذين عليهم مراعاة الأحكام التي تضافى على الاتفاقية الصيغة التنفيذية .

وتعد مفتشية العمل من بين الجهات أو الهيئات التي أولك لها المشرع الجزائري صلاحية مراعاة تطبيق الأحكام المتعلقة بحماية المراقبة فيما يخص عمل القصر في مجال الشغل والتي متعها بصلاحيات أساسية ، لمراقبة تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل الفردية والجماعية ، وظروف العمل والوقاية الصحية وأمن العمال ، وتقديمهم كل المعلومات والاستشارات للعمال ومستخدميه فيما يخص حقوقهم وواجباتهم والوسائل الملائمة لتطبيق الأحكام القانونية والتنظيمية والتعاقدية والقرارات التحكيمية ، وسوف نقوم بدراسة أهم مهام واختصاصات مفتشية العمل في مجال حماية القصر العاملين ، التي نظمها القانون 03-09 المؤرخ في 2-6-1990 الذي يحدد اختصاصات مفتش العمل وصلاحيته ، وبين مهامه وواجباته بالإضافة إلى دور طب العمل في توفير الحماية الصحية للعمال القصر .

1- دور مفتش العمل :

من أهم الصلاحيات المخولة لمفتش العمل كقاعدة عامة ، حق زيارة أماكن العمل داخل الهيئات المستخدمة وتدخل في نطاق أعمال التفتيش حتى الهيئات التابعة لقطاع الوظيف العمومي ، ويمكن أن تكون زيارات مفتش العمل للهيئات المستخدمة خلال ساعات العمل سواء نهارا أو ليلا ، كما يسوغ له إبلاغه عند زيارته للهيئات المستخدمة بالسجلات والوثائق حتى يجرى كل فحص أو مراقبة يحرص من خلالها على التأكد من أن هذه المؤسسات لا تشغل عمالا تقل أعمارهم عن 16 سنة .

كما يجب على مفتش العمل ، التأكد من أن الأعمال الموكلة للقصر تناسب قدراتهم البدنية ، ويمكن له أن يقوم بتوجيه ملاحظات كتابية للمستخدم إذا لاحظ أن تشغيل العمال القصر يتم مخالفا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ، يعد تسجيل هذه المعانيات في السجل الممسوك من قبل رب العمل ، يوجه إنذار لرب العمل الهدف منه تصليح الأوضاع غير القانونية ، ويمنح له مهلة لتداركها وإذا لاحظ مفتش العمل أن العمال معرضون لأخطار جسيمة بسبب مواقع العمل أو أساليبه العديمة النظافة أو تشغيل عمال قصر أقل من السن القانونية أو تشغيلهم دون

رخصة أو في الأعمال الليلية أو في الأعمال الخطيرة ، ففي هذه الحالات يتمتع المفتش بصلاحيات تحرير محضر ، يعذر فيه رب العمل باتخاذ الإجراءات جعل حد لهذه الأوضاع كما يخطر الوالى ورئيس المجلس الشعبى البلدى لاتخاذ التدابير اللازمة .

وأما في حالة عدم امتثال رب العمل فى ظرف ثمانية أيام للإعذار الموجه إليه ، يحزر مفتش العمل محضرا يقدم للمحكمة يقدم للمحكمة للبحث فيه فى أقرب الآجال ، ويكون الحكم قابلا للتنفيذ رغم المعارضة أو الاستئناف .

2- دور طب العمل :

تبدو أهمية الفحص الطبى نظرا لما للعمل فى سن مبكرة من آثار صحية سيئة بالنسبة للتكوين الجسمانى للحدث ، إذ أنه غير مهيا لما يتعرض له البالغون من مخاطر ، هذا إلى جانب أن الأحداث فى طور النمو أكثر عرضة وتأثرا بالعوامل التى تؤدى إلى اختلال الوظائف الحيوية ومعدل النمو، وأقل تحملا لمصاعب العمل والضغوط النفسية والعصبية التى تصاحبه.

ولهذا فإن مبدأ إجراء الفحص الطبى للقصر قبل استخدامهم للتأكد من قدرتهم الصحية على القيام بالأعمال التى يكلفون بها يعتبر من المبادئ الأساسية التى حرص التشريع الجزائرى للتأكيد عليها إذ تنص المادة 17 من قانون 88-07 المؤرخ فى 26-01-1988 يتعلق بالوقاية الصحية والأمن و طب العمل .

يخضع وجوبا كل عامل او متمهن للفحوص الطبية الخاصة بالتوظيف وكذا الفحوص الدورية والخاصة والمتعلقة باستخدام العمل . ويكون المتمهنون موضوع عناية طبية خاصة .

يلزم المستخدم بضرورة إجراء فحوص دورية على عماله طبقا للمادة 17 من القانون 88 - 07 المؤرخ فى 26 يناير سنة 1988 ، وفى هذا المجال يجب على كل هيئة مستخدمة أن تعرض عمالها على فحص طبي دورى مرة واحدة فى السنة على الأقل للتأكد من استمرار أهليتهم لمناصب العمل التى يشغلونها ، وذلك فى إطار الفحوص الدورية طبقا للمادة 15 من المرسوم 93-120 المؤرخ فى 15-05-1993

يتعلق بتنظيم طب العمل ، و يتلخص دور طب العمل في الفحوصات الدورية التي يقوم بها طبيب العمل للتأكد من الوقاية الصحية والأمن المتعلقين بالعمال القصر ، تكون هذه الفحوصات بصفة دورية مرة واحدة على الأقل للعمال البالغين غير أن مثل هذه الفحوصات مطلوبة مرتين في السنة على الأقل بالنسبة للعمال الذين تقل سنهم عن 18 سنة طبقا للمادة 16 من المرسوم التنفيذي 93 - 120 يتعلق بتنظيم طب العمل ، والهدف من هذه الفحوص هو التأكد من استمرار أهليتهم لمناصب العمل التي يشغلونها⁽³⁹⁾ ويحرص على وجوب تكيف مناصب عمل القصر مع قدراتهم الجسدية وحمايتهم من حوادث العمل والأمراض المهنية .

ويتمتع طبيب العمل بحرية الدخول لأماكن العمل ومراقبتها ، ويمكن له أن يبدى كل الملاحظات المتعلقة بتحسين ظروف العمل والأمن والصحة داخل المؤسسة . ويكون لزاما على الهيئة المعنية أخذ هذه الملاحظات بعين الاعتبار والعمل على تطبيقها .

ج - الجزاءات المتعلقة بمخالفة الأحكام المرتبطة بحماية القصر :

نصت الاتفاقية الدولية (رقم 138) في مادتها السابعة على وجوب اتخاذ كل دولة قامت بالتصديق على هذه الاتفاقية ، كافة التدابير الضرورية لضمان تطبيق وتنفيذ أحكامها بشكل فعال بما في ذلك النص على العقوبات الجزائية أو غيرها من العقوبات عند الاقتضاء وتطبيقها⁽⁴⁰⁾ كما نصت الاتفاقية (رقم 182) في مادتها 7 على أن تتخذ السلطة المختصة جميع التدابير اللازمة بما فيها فرض عقوبات مناسبة لضمان تنفيذ أحكام هذه الاتفاقية بفعالية .

أما التوصية (رقم 190) فكانت أكثر تشددا في فرص العقوبات لضمان التنفيذ الفعال للأحكام الرامية إلى القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليها ، حيث طلبت من الدول الأعضاء المصدقة أن تضمن بسرعة ودون تعطيل إيقاع العقوبات بما في ذلك عند الاقتضاء العقوبات الجزائية وقامت التوصية بتحديد أنواع الأعمال التي تدخل ضمن هذه الطائفة والتي تستوعب هذا النوع من العقوبات في الفقرة 12 منها⁽⁴¹⁾ .

فرض التشريع الجزائرى عقوبات بحق المخالفين لأحكام قانون العمل فى مجال تشغيل القصر ، كما فرض عقوبات أيضا فيما يخص الجرائم الماسة بالأخلاق والآداب العامة أو فى الأعمال غير المشروعة والتي يتم استخدام القصر فيها .

وفقا لهذا التقسيم المتعلق بنوعية المخالفة ، سوف نتعرض أولا إلى الجزاءات الواردة فى قانون العمل الجزائرى الواردة فى قانون العقوبات .

1- الجزاءات الواردة فى قانون العمل الجزائرى :

لقد اعتبر المشروع الجزائرى الأحكام المتعلقة بحماية العمال القصر من النظام العام ، لا يجوز الاتفاق على مخالفتها ، وإلا كان الجزاء المدنى بطلان ما يكون قد أبرمه رب العمل مع الطفل من عقد عمله ، كما أكد على فرض عقوبات فى العديد من المواد ، وفى حالة توظيف عامل قاصر لم يبلغ السن المقررة ، تعاقب المادة 140 من القانون 90-11 المستخدم بغرامة مالية تتراوح من 1000 إلى 2000 د ج ، وفى حالة العود ، يمكن إصدار عقوبة حبس تتراوح من 15 يوم إلى شهرين بالإضافة إلى الغرامة المذكورة والتي يمكن أن ترفع للضعف .

وأما بخصوص مخالفة الأحكام المتعلقة بظروف عمل الأطفال ، فقد أقرت المادة 141 من القانون 90-11 فرض غرامة مالية تتراوح من 2000 د ج إلى 4000 د ج وتطبيق كلما تكررت المخالفة المعايينة ، وأكدت المادة 142 على أنه يعاقب بغرامة مالية تتراوح من 2000 د ج إلى 5000 د ج كل من يوقع اتفاقية جماعية أو اتفاقا جماعيا للعمل يكون من أن أحكامها إقامة تمييز بين العامل فى مجال الشغل أو الراتب وظروف العمل ، وفى حالة العود يعاقب المخالف بغرامة تراوح بين 2000 د ج إلى 10000 د ج وبالحبس مدة ثلاثة أيام أو بإحدى هاتى العقوبتين فقط .

أما عن استخدام العمال القصر فى الأعمال الليلية فقد أقرت المادة 143 بالحكم على رب العمل الذى يخالفها بغرامة تتراوح ما بين 500 و 1000 د ج أما بخصوص مخالفة الأحكام المتعلقة بالتجاوزات المرخصة فى مجال الساعات الإضافية فقد فرضت المادة 20 من الأمر 96-21 غرامة مالية من 1000 د ج إلى 2000 د ج تطبيق حسب عدد العمال المعنيين .

وبالرغم من أن المشرع الجزائري التزم بأحكام اتفاقية وتوصيات منظمة العمل بخصوص فرض العقوبات عند مخالفة النصوص المتعلقة بحماية القصر، إلا أنه حسب رأينا تبقى هذه العقوبات بدون معنى إذ لا تعبر عن الصرامة الضرورية والمتناسبة مع خطورة انتهاك حقوق هذه الفئة في مجال العمل. لأن هذه العقوبات تبقى في الغالب تتمثل في غرامات مالية بسيطة لا معنى لها، ولا يمكن أن تشكل بأى حال من الأحوال وسيلة ردع فعالة، خاصة وأن المشرع أجاز الصلح في مخالفات العمل طبقا للمادة 155 من قانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل.

ثالثا: الجزاءات الواردة في قانون العقوبات :-

وهي تتمثل على العموم في الجزاءات المطبقة في حالة إشراك الأطفال في أسوء أشكال العمل والتي حددت أنواعها كما سلف الذكر (رقم 182) في مادتها 3، والتي تشمل كاف أشكال الرق والدعارة وإنتاج الأعمال الإباحية أو أداء العروض الإباحية أو مزاولة الأعمال غير المشروعة.

ومن أجل مكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال ووقايتهم من إمكانية الوقوع في هوة الانحراف فقد أورد التشريع الجزائري عقوبات على كل من عرض قاصر للانحراف أو ساعده على ذلك، حيث نصت المادة 342 من قانون العقوبات الجزائري على معاقبة كل من حرض قاصرا لم يبلغوا التاسعة عشر ذكورا أو إناثا على الفسق أو فساد الأخلاق أو تشجيعهم عليه أو تسهيله لهم وكل من ارتكب ذلك بصفة عرضية بالنسبة للقاصر أو يكملوا السادسة عشر يعاقب بالحبس من خمس إلى عشر سنوات وبغرامة من 5000 إلى 25000 دج.

ومن أجل ضمان أكبر قدر من الحماية لهذه الفئة، وحتى يتسنى ردع الأشخاص المتورطين في تعريض القصر للاستغلال الجنسي، فإن المشرع الجزائري يعاقب كل من يساعد أو يحمي مثل هذه الأعمال أو كل من يغري قاصر على الدعارة، وكل من أقتسم محصلات هذه الدعارة، أو استخدام أو استدراج أو أعال شخص ولو بالغا بقصد ارتكاب الدارة برضاه، أو أغواه على احتراف الدعارة والفسق (42).

أما فيما يتعلق بتسول الأطفال ، فقد نصت المادة 196 مكرر على أنه لا يتخذ ضد الأحداث الذين لم يبلغوا الثامنة عشرة من العمر في حالة اعتيادهم لممارسة التسول ، سوى تدابير الحماية والتهذيب ، والتي تتمثل في بعض الإجراءات القانونية ، كالتوبيخ أو الغرامة البسيطة أو العقوبة الموقوفة التنفيذ ، أو تسليم القاصر المتسول إلى عائلته أو أن يتم تسريحه تحت مراقبة مصلحة الملاحظة والتربية في الوسط المفتوح ، كما قد يحتفظ به في مراكز حماية الطفولة أو مراكز إعادة التربية .

رغم إقرار المشرع الجزائري لتحريم التسول ، تلاحظ أنه أغفل مسألة تحريض الأطفال أو دفعهم أو استعمالهم في التسول من طرف الغير ، فلم ينص الجزاء المقرر بهذا الفعل .

الخاتمة

تعتبر اتفاقيات منظمة العمل الدولية والقواعد التي تتضمنها من أهم المصادر الدولية لقانون العمل الجزائري أن لم نقل أنها المصدر الدولي الأساسي في هذا الإطار خاصة إذا علمنا أن الجزائر كانت سباقة للمصادقة على جميع الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية . كما أنها سباقة للعمل على ملائمة تشريعاتها الداخلية لهذه الاتفاقيات ولعل التزامها بتكريس اتفاقيات حقوق الطفل في النظام القانون الداخلي لأهم دليل على ذلك .

لكن ما يعاب على القانون الجزائري أنه ينطوى على العديد من الثغرات تجعل حماية الطفل مهددة ، خاصة وأن هذا القانون لم يحدد ماهية الأعمال الخطيرة التي يحظر تشغيل القصر فيها . كما يبقى الواقع الاجتماعي أكبر معرقل لتجسيد هذه الاتفاقيات في الواقع ، مع انتشار الفقر والامية مما يجعلنا نخلص إلى أن أى محاولة حماية للقصر يجب أن تبدأ أولا بتحسين ظروفهم الاجتماعية التي تمكنهم من إكمال الدراسة ، وتجنب الانخراط المبكر في سوق العمل ، لكن وفي انتظار الوصول إلى هذا المبتغى على المشرع أن يعيد النظر في تنظيم أحكام الحماية للعمال القصر خاصة فيما يتعلق ب :

- تحديد الأعمال الخطيرة التي يمنع على القصر مزاولتها واشتراط أسبقية التكوين فيها .
- العناية بتنظيم الأحكام الخاصة بحماية أخلاقيات القصر خاصة وأنهم يعملون في وسط واحد مع العمال الراشدين مما يعرضهم لسهولة الانحراف .
- إعادة النظر في العقوبات الجزائية لمخالفات القواعد المتعلقة بتشغيل العمال القصر وحمايتهم .
- استبعاد المخالفات المتعلقة بتشغيل العمال القصر من الصلح .

الهوامش

1. اتفاقية حقوق الطفل لسنة 1989 ، التي صادقت عليها الجزائر بتاريخ 19/2/1992 بموجب المرسوم الرئاسي 92-461 .
2. وأما بخصوص العمل الليلي للأطفال ، فقد صادقت الجزائر على الاتفاقية (رقم6) ، والمتعلقة بالعمل الليلي للأطفال وذلك بتاريخ ١٩ / ١٠ / ١٩٦٢ . كما صادقت الجزائر بخصوص الفحص الطبي ، على اتفاقيتين الاتفاقية رقم 77 والمتعلقة بالفحص الطبي للأطفال في مجال الصناعة لسنة 1946 والاتفاقية رقم 78 الفحص الطبي للأطفال في المهن غير الصناعية لسنة 1946 وذلك بتاريخ 19/10/1962 .
3. المادة الأولى من اتفاقية حقوق الطفل لسنة 1989 .
4. المادة 15 من القانون 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1991 والمتعلق بعلاقات العمل .
5. الجريدة الرسمية رقم 17
6. المادة ١٣٥ من القانون 90-11 التي تنص على بطلان وانعدام أثر كل عقد غير مطابق لأحكام التشريع المعمول به كما تنص المادة 140 من نفس القانون على أنه في حالة توظيف قاصر لم يبلغ سن المقررة يعاقب رب العمل بغرامة من 1000 دج إلى 2000 دج .
7. ديباجة اتفاقية العمل الدولية رقم 182 سنة 1999 .
8. المادة الأولى من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 182 .
9. المادة ٧٧ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 182 .
10. صادقت عليها الجزائر سنة 1969
11. اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 263 الدورة الرابعة والخمسون المؤرخ في 25 أيار/ مايو 2000 دخل حيز النفاذ في 18 يناير 2002 .
12. الفقرة (أ) ، (ب) ، (ج) من المادة 34 من الاتفاقية حقوق الطفل لسنة 1989 .
13. المادة الأولى من اتفاقية منظمة العمل الدولية (رقم 138) ، الملحق الثاني .
14. مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7-12-1996 ، الجريدة الرسمية رقم 76
15. عصام أنور سليم ، قانون العمل ، الطبعة الثالثة ، منشأة المعارف ، مصر 2002 ، ص 45 .
16. المادة 15 فقرة 1 مكن القانون 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل الجريدة الرسمية رقم 17

- 17 . يطلق على التمهين في المشرق العربي مسميات مختلفة منها التلمذة الصناعية التدرج المهني والتدريب المهني.
- 18 . المادة 5 من الأمر 76-35 المؤرخ في 16-04-1976 يتعلق بتنظيم التربية والتكوين .
- 19 . لقد أخرجت اتفاقيات العمل الدولية التي سبقت (رقم 138) ، وهي الاتفاقيات رقم 58 ، 58 ، 112 ، 5 ، 7 ، 15 من مجال تطبيقها الأعمال المنفذة من طرف الأطفال داخل المدارس التقني وسفن التعليم عندما تنفذ هذه الأعمال بعلم ومراقبة السلطات المختصة .
- 20 . الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 1981 .
- 21 . المادة ٦ من القانون 90-34 المؤرخ في 25 ديسمبر 1990 ، الجريدة الرسمية رقم 25 بسنة 1990 .
- 22 . عصام أنور سليم قانون العمل ، المرجع السابق، 464 .
- 23 . قرار وزاري مشترك لسنة 1981 يتعلق بتسجيل عقود التمهين .
- 24 . المادة 8 من اتفاقية العمل الدولية (رقم 138) .
- 25 . المادة 10 من الاتفاقية العربية للعمل (رقم 18) والتي حظرت تشغيل الحدث قبل إتمامه سن 18 ، في الصناعات الخطيرة أو الضارة بصحته أو أخلاقه .
- 26 . الأعمال الخطيرة التي حددتها توصية منظمة العمل الدولية (رقم 190) .
- 27 . المرسوم الرئاسي 05-117 المؤرخ في 11-04-2005 المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة ، الجريدة الرسمية رقم 27 .
- 28 . المادة 2 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2 يونيو 1997 والذي يحدد قائمة الأشغال التي يكون فيها العمال المعرضين بشدة لأخطار مهنية ، الجريدة الرسمية رقم 75 لسنة 1997 .
- 29 . لتحديد المقصود بالعمل الليلي لابد من الرجوع إلى الأحكام الاتفاقية الدولية (رقم 90) المتعلقة لعمل الأحداث ليلا لسنة 1984 ، والتي لم تجز استخدام الأحداث الذين لم يبلغوا سن الثامنة عشرة أو تشغيلهم ليلا في أى منشأة صناعية ، سواء كانت عامة أو خاصة ، أو في أى من فروعها إلا في حالات حددتها المادة 3 منها وأجازت جعل فترة الليل بمفهومها ، فترة من اثني عشر ساعة متعاقبة على الأقل .
- 30 . المادة 2 من الأمر رقم 97-03 المؤرخ في 11 جانفي 1997 والذي يحدد المدة القانونية للعمل والذي يعدل أحكام القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل خاصة في مواده من 22 إلى 26 ، والمتعلقة بالمدة القانونية للعمل الجريدة الرسمية رقم 3 لسنة 1997 .
- 31 . صادقت عليها الجزائر سنة 1962 .
- 32 . صادقت عليها الجزائر سنة 1962 .

33. المادة 16 فقرة 1 من القانون 81-07 المؤرخ في 27 ماي 1981، الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 1981 .
34. المادة 16 الفقرة ب من القانون 81-07 المؤرخ في 27 ماي 1981 الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 1981 .
35. توصية منظمة العمل الدولية رقم 146 ، لسنة 1973 المتعلقة بالحد الأدنى لسن الاستخدام .
36. المادة 159 فقرة 1 من القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل ، والتي تنص : يحدد التنظيم ، قصد تطبيق هذا القانون الدفاتر والسجلات الخاصة التي يلزم بها كل مستخدم كما يحدد مضمونها .
37. الجريدة الرسمية رقم 17 لسنة 1996 .
38. المادة 2 من المرسوم التنفيذي 96-98 المذكور أعلاه .
39. المادتين 15-16 من المرسوم التنفيذي رقم 93-120 المؤرخ في 15 ماي سنة 1993 الجريدة الرسمية رقم 33 لسنة 1993 .
40. المادة 7 فقرة أولى من الاتفاقية (رقم 182) .
41. للفقرة 12 من توصية منظمة العمل الدولية (رقم 190) .
42. المادة 343 من قانون العقوبات الجزائري .

ملخص

يخضع تشغيل القصر الأقل من ١٨ سنة لشروط خاصة سواء فيما يتعلق بالولوج لعالم الشغل او فيما يتعلق بشروط العمل .

الاولويات الاقتصادية والاجتماعية دفعت المشرع لتحديد سن ادنى للقبول في النشاطات المأجورة .

بمجرد اندماج القاصر في المؤسسة يستفيد من حماية حقيقية حرص المشرع على اقامتها والتأكيد على احترامها .

Resume

L'emploi des jeune de moins de dix - huit ans obéit à des conditions spéciales relatives aussi bien à l'accès au travail qu'aux coditions de travail .

Des préoccupation , économiques et sociales avant tout on conduit le législateur à fixé un age minimum pour l'admission des jeune à des activités salariés .

Une fois intégré dans l'entreprise le mineur bénéficie d'une veritable protection car le législateur s'est attaché à formuler diverses mesures de protection des jeunes travailleurs .

المراجع

- 1- حمودى حاج صحراوى، قياس اثر الإصلاحات الاقتصادية على المؤسسة العمومية الاقتصادية باستعمال النماذج القياسية الاقتصادية دراسة ميدانى لبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة دكتوراة دولة غير منشورة، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2007.
- 2- رقية بوحيزر، اثر التغيرات فى كمية النقود على المستوى العام للأسعار، دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة منتورى، قسنطينة، الجزائر، 2003.
- 3- بلعزوز بن على، كنوش عاشور، واقع المنظومة المصرفية الجزائرية ومنهج الإصلاح، ملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحول الاقتصادية، واقع وتحديات، ديسمبر، جامعة الشلف، الجزائر، 2004.
- 4- محمد راتول، تحولات الدينار الجزائرى وإشكالية التخفيضات المتتالية وفق نظرية أسلوب المرونات، نفى الملتقى السابق.
- 5- محمد لكساسى، الوضعية النقدية وسير السياسة النقدية فى الجزائر، صندوق النقد العربى، أبو ضبى، 2004.
- 6-Banque d'Algérie, Evaluation Economique et Monétaire en Algérie, Rapport,2003.
- 7- Banque d'Algérie, Evaluation Economique et Monétaire en Algérie, Rapport,2005.
- 8- Banque d'Algérie, Situation Monétaire et Politique Monétaire, Rapport,2003.
- 9- Banque d'Algérie, Evaluation Monétaire et Economique, Rapport,2004.
- 10- www.banque.déalgerie.com.
- 11- www.ons.dz.

الهوامش

- 1-Marie De Laplace, Monnaie et Financement de l'économie, Dunod, Paris, 2003, P.44 117
- 2- احمد فريد مصطفى، سهير محمد السيد حسن، النقود والتوازن الاقتصادي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2000، ص. 97.
- 3- بخزار يعدل فريدة، تقنيات وسياسات التسيير المصرفي، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص. 4.
- 4- محمود حسين الوادى، كاظم حاسم العيساوى، الاقتصاد الكلى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2007، ص ص 71-72.
- 5- اكرم حداد، مشهور هذلول، النقود والمصارف، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2005، ص ص 102-103.
- 6- مروان عطون، النظريات النقدية، دار البحث، الجزائر، 1989، ص ص. 106-107.
- 7- ناضم محمد نوري الشمري، النقود والمصارف والنظرية النقدية، الطبعة الأولى، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص. 45.
- 8- ناضم محمد نوري الشمري، مرجع سابق، ص. 379.
- 9- بلعزوز بن على، محاضرات في النظريات النقدية والسياسات النقدية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص. 66.
- 10- عبد القادر محمد عبد القادر عطية، الاقتصاد القياسي بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005، ص. 4.
- 11- تومي صالح، مدخل لنظرية القياس الاقتصادي، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص. 1.
- 12- نعمة الله نجيب إبراهيم، مبادئ القياس الاقتصادي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2005، ص. 11.
- 13- عبد القادر محمد عبد القادر عطية، مرجع سابق، ص. 12.
- 14- نعمة الله نجيب إبراهيم، مرجع سابق، ص ص. 12-13.
- 15-AC Harvey, The Econometric Analysis of Time Series, Phillip Allan, Great Britain, 1981,P.1
- 16- محمود حميدات ، مدخل التحليل النقدي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر 2000، ص. 13

improving services, and encourage individuals to deal with them instead of possession of inactive time her cash balances and deliberate

5. Stabilization of the payment system, which means the period between two consecutive, so whenever receipt of earnings over time relatively stable relatively static as creating tranquility upon individuals and reduce the amount of cash is retained.

Prospects for study

According studied through this search and belief in the possibility of developing this study more and more to obtain more accurate results, open the wider area of scientific research, we suggest an analysis and standard functions demand over money in Algeria by using regression Ray models.

advance towards positive levels become exercised influence on demand for M3 went about individuals possessing deposits money supply structure, and as such care as alternative cost variable, either inflation, at our results indicate that he was affect demand for money before 1990 after this year became does not exercise any influence on the reluctance of individuals towards real asset.

Suggestions

Based on the findings, it can provide a package of proposals which would contribute to reduced acquisition of individuals for cash balances in Algeria, including:

1. As long as the real demand for money in Algeria is driven transactions, while acquisition money to speculative longer limited this comprehend financial markets, we recommend financial reforms to provide the means by which individuals lose on liquidity vase.
2. The banking system reform in order to establish a modern and efficient banking system allows financial savings mobilization of individuals rather than jailed for circulation.
3. the accuracy and completeness of standard studies depends greatly on the accuracy and completeness of the statistical data available about the variables studied phenomenon, but the researcher could dispense with incomplete data since no better, and are available on this basis we draw the attention of African statistical devices need FAOSTAT monetary variables and for a long time, and this because the majority of quantitative studies for measurement and forecasting require long time series featuring results.
4. Try to strengthen banking culture upon dealers economists and this because the majority of cash transactions, and to promote competition between the banks for the purpose of

ly editor economy, now featuring undo parallel sector in favor of the formal sector only limited viability on exchange rates, as well as the emergence of market and monetary arising and these developments change window you're working in economic units, leading to reduced demand for money with other individuals towards asset and waive liquidity vase.

3. the extensive cover money supply in Algeria had to be restrained through effective monetary policy aimed at reducing the level of prices which defines a significant expansion in line with money supply to the Algerian economy need access to level achieved at which full operation.
4. After the test the stability form showing that sample demand for money in Algeria stable during the period 1990-2006, thus allows the monetary authorities forecast demand for cash.
5. The demand for money stability function in Algeria during the period 1990-2006 reflected on the effectiveness of monetary policy in Algeria, through its ability to achieve low inflation rates, with the lowest value in 2000.
6. the final form with each reached acceptable standards and stable is manifesting real demand for money in Algeria consisting in credit and ongoing deposits of cash is delineated on the following variables by about 93.04%) and real income) exchange rate.

Test of the hypotheses

the first and third hypothesis are acceptable, while the second hypothesis proved our assessment results and denials of non-impact of interest rate and inflation on real demand for money in Algeria, because rates firmed long as negative real interest rates were not generate ever desire and motivate individuals to own this time deposits under central management system, based on selection, starting from 1997 where edited and

Conclusion of the findings and recommendation

Demand for money function is considered important in economic stabilization policies and an essential tool to establish and direct monetary policy, because it is outside the control of monetary authorities, it strives to identify variables you specify. It is clear from the foregoing that the real demand for money in Algeria is a request for money credit and ongoing deposits primarily, this wish of Algerian economic units in possession of cash balances in the form of liquidity consists in money supply credit, and this request is interpreted by each of real income and exchange rate. Interest rate as alternative cost variable does not exercise any influence on the behavior of individuals in their request for money and this real because it is static for long is undisturbed by monetary authorities under central management, the same could be said on the inflation rate, especially after tested on 1990-2006.

Study results

Through our practical case Algeria from 1964 to 2006 reached the following conclusions:

1. the Algerian economy distinguishes period from 1964 to 1985 that he oriented (Socialist) depends on central management style as it financially closed economy, characterized by the rule of the public sector and the private sector and philosophically scarcity of goods for the dominance of the parallel sector goods and money, before these characteristics and conditions demand for money during this period remained high rise had desire individuals in possession for the purpose of cash balances and transactions, seize opportunities and immediate repayment.
2. the Algerian economy also discriminate during the period from 1986 to 2006 that he became liberal economy tends to go-based market economy and it financially and economical-

Through these results we note that the model is acceptable from the economic and statistical side and thus we consider it as a second model.

In choosing between the two models we consider the former two criteria which were used when analysing Md1

E) The nonlinear model InMd2

After testing the model the following results were found:

$$\begin{aligned} \text{InMd2} = & -1.53 + 1.24\text{Iny}_t - 0.02\text{Ininf} - 0.82\text{Inr} - 0.18\text{InTch} \\ & (-4.64) \quad (20.28) \quad (-0.55) \quad (1.23) \quad (-5.79) \\ R^2 = & 0.9557 \quad \bar{R}^2 = 0.9501 \quad F = 172.69 \quad DW = 1.14 \quad n = 37 \end{aligned}$$

Based on the results found we note that the model is economically unacceptable because the real demand for money credit and current and long term deposits is related to the interest rate which require its removal from the model and run the estimation once again. It was noted that the model is considered the best after removing the interest rate.

After going through all the analysis we reached four models which are summarized in table (6) and table (9) approved for Md2 and InMd2, once again we confront the question what is the best model and in order to answer the question we use the same former criteria as summarized in the following table:

Table (09) shows the comparison between the four projects according to Akaike criterion and Schowrz criterion analysis

Models	Model (1) Md1	Model (2) Md2	Model (1) InMd1	Model (2) InMd2
Akaike criterion	6.93	7.5	3.94-	3.77-
Schowrz criterion	7.11	7.63	3.76-	3.6-

From these results we can notice that the model "InMd1" is the one that best reflects the real demand for money in Algeria.

economically unacceptable, thereby removing it from the test and then test again.

After what we did test without interest rate was achieved the following results:

$$\text{Ininf} = -3.18 + 11.58\text{Inr}$$

$$(-32.38) \quad (-9.85)$$

$$R^2 = 0.7351 \quad \bar{R}^2 = 0.7275 \quad F = 97.15 \quad DW = 1.63 \quad n = 37$$

Through the results observed a strong correlation between inflation and interest rate of coefficient analysis which is equivalent to 73.51% accordingly this is proof of the existence of a multiplicity of writing between inflation and interest rates, which required the restoration of appreciation again by removing the interest rate and inflation rate once again reached the following conclusions:

$$\text{InMd1} = -1.35 + 1.21\text{Iny}, -0.05\text{Ininf} - 0.34\text{InTch}$$

$$(-4.64) \quad (21.81) \quad (-2.05) \quad (-12.05)$$

$$R^2 = 0.9415 \quad \bar{R}^2 = 0.9362 \quad F = 177.18 \quad DW = 1.18 \quad n = 37$$

Through the results form notes that acceptable economically and ecologically strong statistical correlation between dependent variable and annotated variables contained in the form, depending on the rate coefficient of determination, and as a result of 0.9362 statistic, it accepts the alternative hypothesis and rejects the null hypothesis and to form a mental model is therefore entirely acceptable economically and statistically, the first form.

After ruling out inflation in the analysis we have reached following results

$$\text{InMd1} = -1.19 + 1.2\text{Inyr} - 0.33\text{InTch}$$

$$(-4.05) \quad (20.76) \quad (-11.47)$$

$$R^2 = 0.934 \quad \bar{R}^2 = 0.9301 \quad F = 240.79 \quad DW = 0.85 \quad n = 37$$

Accordingly, the second linear model of real demand for domestic liquidity acceptable economically and statistically acceptable.

D) Nonlinear model: InMd1

After putting data in the nonlinear model InMd1 we get the following results:

Table No 08)

LS // Dependent Variable is InMd2 Date: 02/09/09 Time: 010:01 Sample: 1970 - 2006 Included observations: 37				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
c	-1.266143	0.304705	-4155307	0.0002
Inyr	1.229205	0.056548	21.73722	0.0000
Ininf	-0.010174	0.044866	-0.226766	0.8220
Inr	0.667548	0.617440	1.081155	0.2877
InTch	-0.356839	0.029641	-12.03861	0.0000
R-squared	0.943606	Mean dependent var	5.163313	
Adjusted R-squared	0.936556	S.D. dependent var	0.523782	
S.E. of regression	0.131630	Akaike info criterion	-3.925877	
Sum squared resid	0.556978	Schwarz criterion	-3.708186	
Log likelihood	25.12800	F-statistic	133.8585	
Durbin-Watson stat	1.139153	Prob (F-statistic)	0.000000	

Source: *ibid.*

The results of the table can be summarized in the following model:

$$InMd1 = -1.26 + 1.22Inyr - 0.01Ininf - 0.66Inr - 0.35InTch$$

$$(-4.15) \quad (21.73) \quad (-0.22) \quad (1.08) \quad (-12.03)$$

$$R^2 = 0.9436 \quad \bar{R}^2 = 0.9365 \quad F = 133.85 \quad DW = 1.13 \quad n = 37$$

Notes from the results that have entered real demand for cash is associated with a function with real income and with inflation and exchange rate and this is economically acceptable, it also notes that the adjusted coefficient of determination is high, indicating a strong correlation between dependent variable and annotated variables contained in a form while it is noted that the statistics for each of the moral inflation and low interest rates, which means multiple linear correlation. But a link real demand for cash interest rate has entered by a function is considered

Table No. 07): shows results of estimation of the real demand for domestic liquidity

LS // Dependent Variable is Md2 Date: 02/09/09 Time: 010:01 Sample: 1970 - 2006 Included observations: 37				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
c	32.70387	18.58811	1.759397	0.0881
yr	0.673865	0.049952	13.49039	0.0000
inf	-544.6650	237.3013	-2.295247	0.0284
r	-359.9715	347.7842	-1.035053	0.3084
Tch	-1.241049	0.588386	-2.109243	0.0428
R-squared	0.942730	Mean dependent var	275.5439	
Adjusted R-squared	0.935572	S.D. dependent var	158.7440	
S.E. of regression	40.29361	Akaike info criterion	7.517474	
Sum squared resid	51954.39	Schwarz criterion	7.735165	
Log likelihood	-186.5740	F-statistic	131.6898	
Durbin-Watson stat	0.946357	Prob (F-statistic)	0.000000	

Source: *ibid.*

The results of the table can be summarized in the following model:

It can be seen that the model is economically acceptable and this is due to the direct correlation between the demand for domestic liquidity and real income, and adversely correlated with exchange rate and inflation rate, this corresponds to the stipulation in economic theory. Moreover, the model is statistically acceptable according to the results obtained it is fine with high capability of interpretation because the changes real demand of economic units for money credit and current deposits are explained by income and the interest rate and inflation. each statistical capabilities form to them statistical meaning it because for each amount greater than 2 emerged in absolute terms, standard error for each estimated less than 50% of the estimated value which means accept alternative hypothesis and reject the hypothesis and real income and exchange rate and inflation affect real demand for domestic liquidity as further notes the results of the calculated F statistical table statistics which confirms previous result.

strong link between the dependent variable of real demand for money, and the variables explaining real income, inflation and exchange rate, and there is statistical meaning, which means refusing the null hypothesis and accepting the alternative one.

And from the above the model is economically and also statistically acceptable is therefore considered as the first model to make differentiation easy.

Then we ruled out the inflation rate it turns out that the real demand for money and current deposits are directly correlated with real income and adversely correlated with interest rate and this is acceptable economically and statistically and therefore also consider it a second model.

We reached two models, but the question was: what is the best model that reflects the real demand for money in Algeria. And to answer this question we used Schowrz criterion analysis and Akaike criterion analysis.

Table 06) shows projects according to the criterion of differentiation analysis models schowrz and the standard analysis of akaike info

Models	Model one	Model two
Akaike criterion	6.93	7.11
Schowrz criterion	7.11	7.24

Through our research table notes that the first form is the form's best and which reflects the real demand for money credit this excludes interest rate.

C) For nonlinear model2 :

In this Model we will try to estimate the real demand for domestic liquidity for same time period 1970-2006 depending on the following mathematical formula:

$$Md2 = B_0 + B_1 y_r + B_2 inf + B_3 inf + B_4 tch + \ln U_1$$

The model is based on the same assumptions, and the results are summarized in the following table:

except for estimated inflation and interest rates are less than 2 in absolute terms, which means we reject the alternative hypothesis and accept the null hypothesis which means that the two capabilities have no statistical meaning. Moreover, we note that statistical standard error is less than 50% of all abilities which means accept alternative hypothesis and reject the null hypothesis which means that capabilities have statistical meanings and could be adopted as a basis to represent society.

The standard error for either the inflation or interest rates is over 50% which means that the power of both inflation and interest rate does not have statistical meaning. If there is a strong correlation between dependent variable and annotated variables simultaneously and lack of moral statistics the power of inflation and interest rate was an indication of the existence of a multiplicity between variants.

In order to avoid moral doubts concerning the meaning of the because of the decrease of (t) and their removal from the model it was necessary to conduct simple regression between variants to test whether there is a correlation or not.

The result was that there was a fort link between inflation and interest rates, and this was through the coefficient of determination, in addition to the ability of moral interest rate, i.e. the interest rates affect inflation, thus this strong link confirms that there is a multiplicity of between variants in its previous model and the results are shown in table (05).

To solve this problem we reevaluate the model once again by removing the interest rate, and again to bring down inflation and chose between the two models. It has been found that the evaluated model is economically acceptable. This is compatible with the references of variables and the economic theory, where real demand for money is directly related to real income and adversely correlated to both inflation and exchange rate.

From a statistical perspective we found that the adjusted coefficient of determination is high showing the presence of a

Table No. 05): results of the first estimate of linear model during the period 1970-2006

LS // Dependent Variable is Md1 Date: 02/09/09 Time: 010:01 Sample: 1970 - 2006 Included observations: 37				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
c	50.42273	14.27093	3.533248	0.0013
yr	0.527866	0.038350	13.76444	0.0000
inf	-151.5469	182.1869	-0.831821	0.4117
r	-48.95667	267.0095	-0.183352	0.8557
Tch	-3.102172	0.451730	-6.867312	0.0000
R-squared	0.892918	Mean dependent var	196.1297	
Adjusted R-squared	0.879533	S.D. dependent var	89.12893	
S.E. of regression	30.93521	Akaike info criterion	6.988878	
Sum squared resid	30623.59	Schwarz criterion	7.206570	
Log likelihood	-176.7950	F-statistic	66.70915	
Durbin-Watson stat	0.886556	Prob (F-statistic)	0.000000	

Source: E-VIEWS program output

Thus the linear model takes the following form:

$$Md1 = 50.42 + 0.52yr - 151.541inf - 48.95r - 3.1Tch$$

$$(3.53)^* \quad (13.76) \quad (-0.83) \quad (-0.18) \quad (-6.86)$$

$$R^2 = 0.8929 \quad R^2 = 0.8795 \quad F = 66.7 \quad DW = 0.88 \quad N = 37$$

*** Values enclosed represent statistic .**

From the model provided we note that real demand for credit and current deposits (Md1) is directly related to the real income (yr) and adversely related with both inflation (inf) and exchange rate (Tch) and this is unacceptable in economic terms, however its correlation with interest rates on deposits (r) contradicts the economic theory.

Since t statistics at moral 5% for each capacity of constant limit and real income and exchange rate greater than 2 in absolute terms, which means reject the null hypothesis and accept the alternative hypothesis that moral abilities have statistical meaning. Statistical regression affect dependent variable

r : the interest rate.

inf : represents the rate of inflation.

Tch : represents the exchange rate.

U_i : the indiscriminate limit is added to the model to represent some variables that could affect the phenomenon but difficult to measure such as psychological factors.

B_0, B_1, B_2, B_3, B_4 Represents the parameters of the model, where (B_4, B_4, B_4) < 0 and $B_1 < 0$

It is noted that in this study will rely on moral level 5% not to be even firm, taking a moral level 1% or have to take a moral level 10%.

Nonlinear formula: we estimate nonlinear formula by using natural logarithm as follows:

$$\ln \text{mdi} = \ln B_0 + B_1 \ln y_r + B_2 \ln r + B_3 \ln \text{inf} + B_4 \ln \text{tch} + \ln U_1$$

It becomes flexible in this case and has the same characteristics of the linear model.

B) Linear model:

We estimate the linear model parameters during the period 1970-2006 depending on the following form:

$$\text{Md1} = B_0 + B_1 y_r + B_2 \text{inf} + B_3 r + B_4 \text{Tch} + U_1$$

The model is based on the same assumptions mentioned above.

After entering the data of variables in the program E-VIEWS for the purpose of appreciation program, the results were as follows:

While the third phase was marked by a stability, where monetary mass grew by 2.71 times with an average rate of 15.02% However GDP grew 2.9 times with an average rate of 16.65% relative concentrations between growth in monetary mass and GDP led to low rates of inflation and stabilize the General level of prices.

III) Measurement of demand for money in Algeria

Quantitative methods occupies an important place in economic analysis, particularly econometrics that allows modeling economic phenomena and manipulate mathematical and statistical methods and submitted in the form of standard economic models explain many interlocking economic relations among themselves, and explains their behavior. Among the softwares experiencing widespread we will use E-VIEWS program, (Econometric - Views) which is software to performs various economic models and processing data related to the model variables.

A) Model appointment and appreciation

Setting a model is a first phase in econometrics methodology which is based on few steps and then followed by assessment of the model parameters by using one of the evaluation methods.

We will use the linear and nonlinear formula (exponential) for the demand for money as follows:

Linear formula: it means the writing a function of the demand for money as follows:

Where:

$$Mdi = B_0 + B_1 Y_r + B_2 r + B_3 inf + B_4 tch + U_i$$

Yr: represents real income.

succeed in determining what he called "the optimal size for a quantity of money". In other words the volume of money that rule out its rate of change in each period.

We can follow developments in monetary mass and the Internal product through the following table:

Table 4: cluster developments and shows gross cash
From 1986 to 2006 unit (%)

year	phase I 1986-1993	phase II 1994-1998	phase III 1999-2006
Average growth rate M_2	14 %	21.14%	15.02%
Average growth rate of GDP	20.19%	16.59 %	16.65 %

Source: The researchers

We notice from the table that monetary mass rose during the first phase 2.76 times with an average rate of 14%, while the gross domestic product rose 3.9 time with an average rate of 20.19% meaning that the growth of GDP has outpaced the growth of monetary mass and this is a result of falling oil prices in 1986 the fall went further in 1989 and in 1990 and 1991 which had an impact on external balances size. Moreover, at the second stage the monetary mass has recorded a growth of about 2.2 time with a rate of 21.14% while GDP growth record rough estimate to 1.66 time with an average rate of 16.52% which means a growth in monetary mass surpassing real growth and causing inflationary bottlenecks and high prices since the cash version was not forwarded to any effective production sector that were thought to be a priority and never achieve what was anticipated as a result of:

- * Nature of the period following several strikes and disturbances.
- * Pressure of workers unions and the demand of wage increase.
- * Large cash-leaks.

204.818 billion dinars to 3098.59 billion dinars, where the change was about 15.12 times. As far as domestic liquidity is concerned it has also developed grown during this period from 227.017 billion dinars to 4857.877 billion dinars, which is 21.4 times. The following table shows the monetary mass development during this period.

Table 3: money supply developments shows during the period 1986-2006 unit (billion da 500,000)

year	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
M_1	204.82	223.90	252.2	250.01	270.08	324.99	369.72
M_2	227.02	257.9	292.96	308.146	343	415.27	515.9

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
446.90	475.38	519.11	589.1	671.57	826.37	905.18
627.43	723.51	799.56	615.06	1081.52	1592.46	1789.35

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1048.18	1238.51	1416.34	1630.38	2160.58	2422.73	3098.59
2022.53	2473.52	2901.53	3354.42	3738.04	4146.91	4857.88

Source: Banques d'Algérie, op.cit, p.30 - 48

The table shows that the monetary mass M_1 and M_2 grew in the period from 1986 to 2006, where the growth rate 1986 reached 1.41% compared to 1985, which was estimated at 14.97% this was due to sudden decline in oil prices in world markets as a main resource in Algeria, which resulted in a decline in the volume of foreign balance.

As a result of evolution in monetary mass during the period from 1986 to 2006 critical analysis extends to examine fundamental components that have contributed to this growth through table data:

Friedman sees that stability in the General level of prices in the long run cannot be achieved only if monetary authorities

Table 02): shows the evolution of money supply structure from 1964 to 1985 unit (%)

Stages Cluster structure	Stage 1 1964-1971	Stage 2 1972-1978	Stage 3 1979-1985
Money supply credit	40%	40.3%	37.9%
Current deposits	52.3%	53%	53.2%
Term deposits	7.7%	6.7%	8.9%

We can notice from the abbreviated table components that the monetary mass structure during the period 1964 to 1985 that the cash credit had recorded a relatively stable growth ranging between 40.3% and 37.9% thus ranked second in monetary mass structure. However the first position was taken by the current deposits which recorded a relatively stable growth between 52.3% and 53.2%, while time deposits remained off during this period of slow growth rates between 7.7% and 8.9%, ranking third in monetary mass structure.

II) Evolution of money supply and the corresponding parts during the period 1986-2006

In 1986 the Algerian economy went through a severe economic crisis caused by sudden decline of oil prices on global markets, resulting in a disequilibrium at the level of the balance of payments as a result of the increase of foreign debt ratio and the decrease of the government resources from the oil revenues where its part from the total exports exceeds 95% and represent a pillar of the Algerian economy. Under the pressure of oil crisis the Algerian Government initiated several successive reforms, which were aimed at transforming economic system and its principles to an open market economy.

Monetary mass recorded significant growth during the period 1986 to 2006 when available cash M1 changed from

derived from the circulation of foreign currencies, where at the beginning of the new phase after the financial and monetary reform (1970-1971) the government took in charge every national investment. Money in that period was considered as a numerical phenomenon that enables to calculate capital aggregates obtained as a result of oil revenues without being a mean of capital formation.

However, at the end of the 1980s the public authorities noticed the neutral role of money, then a new concept was given in which money was considered as a means of circulation, becoming the tool of the loan and development tool in the hands of monetary authorities, which means the appearance of its positive role and its influence on the production, distribution and consumption to become later an important strategic tool for the planner and the public authorities, and through that we show the evolution of monetary mass for the period 1964-1985

Table 01): money supply in shows the evolution of Algeria during the period 1964-1985 unit (billion da 500,000)

Year	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
M_1	4.64	5.13	5.550	7.06	9.31	11.01	11.62	12.95	16.74	21.49
M_2	4.724	5.255	5.778	7.553	10.147	12.12	13.07	13.92	18.14	22.93

1974	1975	1976	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
24.25	31.98	41.08	48.55	62.21	72.21	84.43	97.92	125.3	152.76	202.23
24.72	33.75	43.6	51.95	67.45	79.69	93.54	109.15	137.89	165.93	223.86

Source: Bank d'Algérie, Statistiques Monétaires 1964 - 2005 et Statistiques de la Balance des Paiements 1992 - 2005, Alger, avril 2006,

The high level of monetary mass in Algeria attributed to the application of a set of schemes (plans) designed to promote national economy and can see through the structure of monetary mass.

correlation between errors, which occurs in studies that rely on time series data associated with each other, as is common with other econometric problem is the absence of imposing steadiness asymmetry that breed econometric problem called for differing variance and typically occur in studies that rely on data sections representing economic units ranging sizes. These two problems affect the capabilities of least squares resulting in lack of competence, thus it is compulsory to find other methods of measurement for the purpose of obtaining better capabilities.

Therefore, researchers in econometrics emphasize on the need to examine the linear multiple correlation and the subjective correlation and the problem of variance until accomplishing a full test and get best interpretations.

Axis III: Studying and measuring demand for money in Algeria

The measurement on the monetary mass is not only process related to monetary authorities but its a result of the interaction process arising for various economic actors behavior, especially public who translates his request for money through his wealth distribution between currency, and current and long term deposits, and other receivables and assets [16]. Moreover, the demand for money can be expressed using the speed of rotation of the money supply as variable linking real circle and cash circle through the degree of mobility of money supply transmission between parties in the economy.

I) Evolution of money supply and the corresponding parts during the period 1964-1985

During this period of time money was a pure arithmetic phenomenon, not considered as a strategic tool for economic development control, though regarded as a national sovereignty sign. This led to the creation of the national monetary unit "Algerian dinars" for the purpose of avoiding negative results

II) Goals of economic measurement

The objectives of economic measurement (econometrics) can be summarized as follows:

- * Economic theory test: through so-called tied behind behavioral thereof and restricted, combining the uneven enforcement Association for interpreting profilers studied phenomenon [12].

- * Interpreting some economic phenomena: measurement solely based on theory and progress measured thus means no measure without theory [13].

- * the policy-making and decision-making: by specifying values for numeric operands of economic relations between variables to help the use of best and most appropriate decision-making at the level of the enterprise or Government [14].

- * Forecasting future economic variables values: econometrics help in policy-making through providing numerical values of the parameters of economic variables and forecasting the future economic phenomenon [15].

III) Econometrics problems

Research scholar of econometrics faces several problems as a result of the hypothesis on which the model is based which influences the capabilities of the model and leads to the loss of some of its characteristics which make the model fruitless.

The model may be faced with an econometric problem as a result of the nature of economic variables which often interdepend. If the correlation between independent variables used in the regression model is high this leads to the emergence of the so-called multiple-linear link problem affecting adequacy form capabilities and erode the least squares method.

If the lack of variability are entirely imposed on the limits of random error, this breed econometric problem called subjective

Major monetary denomination views specific to the quantitative monetary theory as the quantity of money supply considered as basic variable to study macroeconomic fluctuations, as regards monetary policy it influences production and price by a time gap long and variable, for this reason it must be guided to be stable.

From this regard, this theory is considered dealing with crises situations by using scientific methods and techniques because it essentially analyzes and interprets variables according to curriculum based on empirical data and information and statistics, as it is based on statistical empirical basis over the monetary side.

Axis II: Economic measurement and the Definition of its objectives and problems

Using quantitative methods took an important place in measuring economic phenomena included relations and, more specifically, standard forms which allow for analysis and quantification of economic phenomena and select variables governing and interpreting it, allowing to understand and explain its economic conduct and then make the right decisions.

I- Definition of economic measurement

There are many definitions of economic measurement according to multicultural authors and researchers, it is defined as a branch of knowledge which allows for the measurement of economic relations based on actual data to test the correctness of these relations provided by economic theory, or by interpreting it in order to make certain policies or to predict some economic variables [10]. It is also defined as a branch of economics interested in measurement and assessment of economic relations [11], thus econometrics is considered as a science in which economic theory is integrated with quantitative methods in order to give numerical values to the progress of economic indicators.

amounts is matched by an increase in the demand of money in addition to the balanced portfolio, which indicates the order in which economic units were seeking to acquire multiple portfolio consist of a certain size of cash balances together with bonds to achieve a certain amount of returns in anticipation of the risks at a certain level of interest rates.

Although contributions by "Baumol" and "Tobin" which came to cover deficiencies in "Keynesian analysis" but it was not enough to remove all the doubts and questions relating to monetary preference function, leading to more search through contemporary school.

III) Contemporary monetary theory

As a result of the evolution of economic thought and the existence of many reservations about the analysis of the two preceding schools concerning the determinants of demand for money, contemporary school came to add lot of contributions where it was mainly concerned to renew and revitalize the quantity theory of money by adding thoughts and new features using modern tools and analytical methods more effective and realistic economic variables.

Friedman as one of the "pioneers" of the contemporary theory saw that demand for money is determined by factors that determine demand for any asset [8] and his analysis was based on a set of assumptions, the most important of which[9]:

- * Independence between the quantity of money and its demand.
- * Stability function demand for money and its importance.
- * Also rejected the idea of liquidity trap when formulating the demand function for money.
- * Demand for money depends on considerations governing demand for goods and services phenomenon.

and interpret the demand for money for the purpose of transactions, and after criticism of Fischer theory came the "Cambridge" equation to study the relationship between changes in cash and general level of prices without addressing their impact on production volume [6].

II- Keynesian monetary theory

By the beginning of the great depression (1929-1933) the study of the behavior of money and their impact on economic activity has changed on the basis of complete analysis of all-inclusive for fundamental economic variables which was done by the English economist "John Maynard Keynes" in his book "General theory of employment, interest and money (1936) [7] or the so-called theory of savings and investment and liquidity preference.

The Keynesian theory has gained interest of many economists for its contribution to the history of economic thought, particularly by giving importance for money in economic life. William Baumol addressed a model of stock, arguing that demand for money for the purpose of transactions is determined by the interest rate in addition to the cash revenue, as the demand for money for the purpose of transactions is correlated with money income while adversely correlated with interest rate.

"James Tobin" also provided a model from which he tried to eliminate most questions and doubts and approaches the Keynesian analysis to reality. He addressed a model of expectations and balanced portfolio considering that the demand for money from economic units is associated with expectations of current interest rates, in order to achieve returns without neglecting the risk, then holding multiple portfolios to avoid possible future losses, so that the demand function of speculative monetary is associated inversely with interest rate and the curve is convex, indicating that the fall in interest rates by equal

Moreover, attention of classical economists is focused on the money supply side because the supporters of this school viewed money supply as a commodity where its value is determined according to quantity displayed like any other commodity on the market [2].

In addition to that, Quantity theory is considered as one of the basic pillars in classical thought, based on the fundamental principle that currency value is determined by the level of its quantity [3] and this value is adversely related to its quantity, that is the increase the amount of money supply will decrease its value and vice versa.

This idea was based on several assumptions:

- Any change in money supply will lead to a change in the General level of prices proportionally and in the same direction, that is why the analysis insists on that general level of prices prevailing at a particular time period is the result not q cause of quantity of money displayed which mean the exclusion of the other economic factors.

- Classic analysis is based on of full employment, where flexible wage and salary increases profits of the producers which leads to production expansion and thus achieving full employment.

- Classics also ruled out excess in production as a result of continuous equilibrium between supply and demand with regard to the law of "Say", where it is possible to influence the prices in case of supply increase in order to reach the equilibrium level, arguing that the economy was in full employment [4] excluding the idea of economic crises.

- In addition to that the classic thought firmly believes in constant currency circulation speed least in the short term [5].

Moreover, the thought of the classics dealt with the exchange equation of "Fisher" as a mathematical mean to explain

* Defining the variables that affect the demand for money in Algeria and its impact, in order to be the guide for the monetary authorities when creating money and thus the realisation of economic stability.

* Testing how good are the hypothesis when elaborating the econometric model for the demand for money in Algeria according to the available data.

V- RESEARCH STRUCTURE

In order to answer the problematic proposed and test the hypotheses the research has been divided into three axis:

The first axis addresses the demand for money in economic theories, the second one defines economic measurement and its objectives and problems, and the last axis is an empirical study dealing with demand for money in Algeria.

Axis I: The determinants of demand for money in economics

The Demand for money is considered as one of the most important topics dealing with economic monetary theory and was the subject of many conducted researches with analysis and interpretation in order to reach results answering concerns of the monetary analysts and supporting the thoughts of politicians. In order to overflight the opinions of authors and researchers, the theories of demand for money have gone through successive developments, we will try to summarize them in the following.

I- Classic monetary theory

Classic analysis is based on an assumption that the cash leads only one role in the economy as an exchange tool permitting access to goods and services, and money is not embedded under economic variables affecting the activity, and it was considered as a smokescreen of the real side of economic activity indicating its neutrality [1].

II- PROBLEMATIC

What are the variables that determine demand for money in Algeria?

And to answer to this question we will proceed from the following assumptions:

- * The demand for money is related to the size of the global wealth represented by the real income as a variable measuring the size scales scale with a function of economic transactions.

- * Both inflation and interest rate are considered as opportunity cost which adversely affects the behavior of individuals in possession of a cash balances.

- * Exchange rate as an external variable can adversely affect the stability function demand for money.

III- IMPORTANCE OF THE RESEARCH

We are dealing with this subject for the following reasons:

- * Given the importance of cash at the economic level and its consideration as a tool for Exchange and repository of values.

- * Demand for money shows greater importance due to the different views in its explanation and analysis and when selecting the variables that explain it, and because of being the basic equation in the cash balance and contribute to the investigation of economic stability.

- * The Importance occupied by quantitative methods in the study of economic phenomena, especially econometrics.

IV- RESEARCH GOALS

This research aims at:

- * Study the demand for money phenomena and defining the the different variables that explain the behavior of individuals when demanding it.

I- INTRODUCTION

Among basic steps followed by the Algerian Government is the relinquishment of the Socialist system approach and the adoption of a liberal market economy based -rules. This decision was followed by a successive package of economic reforms including all sectors and at the different levels, aiming to gain economic equilibrium either internally or externally. This had a great influence on economic variables that form the circumstances in which economic units are working, reflecting their behavior in the demand for money.

The demand for money occupies an important position and currently leads with great interest by monetary authorities because of its important role in the monetary policy and the economic stabilization. Its estimation and measurement has longer had priority, particularly as it is located outside its control it is related to the behavior of individuals and their desire to own cash, for such an endeavor to identify different variables that are driving this behavior and then measured.

In this context, quantitative methods play an important role in the measurement and assessment of demand for money the most important of which is econometric modeling through the elaboration of an econometric model that analyzes and explains this phenomenon with a set of variables, allows to measure the impact of reforms on the model parameters form either for the stabilization of the model during the period or changing its parameters when Algeria underwent economic reforms in 1986, and thus can reach an econometric model that explains this phenomenon and can be used in prediction. In order to service this endeavor the following problematic is proposed:

ملخص

يعد الطلب على النقود أحد الوسائل الأساسية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال تحديد وتوجيه السياسة النقدية لتفادي الاختلالات التي قد تحدث بين الطلب والعرض النقدي ، ولكونه يعبر عن سلوك الوحدات الاقتصادية ويقع خارج سيطرة السلطات النقدية ، فإنها تسعى إلى تحديد المتغيرات التي تفسره لكي تستطيع التنبؤ بحجمه في فترات زمنية مستقبلية، ومن ثمة تبنى السياسة النقدية المناسبة سواء بالإصدار أو امتصاص الفائض النقدي.

ومن هنا فإن الأساليب الكمية ومنها القياس الاقتصادي تلعب دورا مهما في هيكله الظاهرة وتحديدها في شكل نموذج اقتصادي قياسي، وقد اهتمت الدراسة بالمتغيرات التي تحدد طلب الوحدات الاقتصادية الجزائية على النقود وتم التوصل إلى نتائج التقدير النهائية أن الطلب على النقود في الجزائر هو طلب على النقود الائتمانية والودائع الجارية بصورة أساسية يحدده متغير الدخل الحقيقي ومتغير سعر الصرف.

استعمال النمذجة القياسية في دراسة وقياس الطلب على النقود حالة الجزائر

The use of Econometrics Modeling in the Study and Measurement of the Demand for Money:

The Algerian Case

د. سعيدي يحيى أستاذ محاضر (أ) جامعة المسيلة - الجزائر yahiasaidi@yahoo.co.uk

د. بوقرة رايح أستاذ محاضر (أ) جامعة المسيلة - الجزائر rbougguerradz@yahoo.fr

Abstract

The demand for money is considered as one of the fundamental means of achieving economic stability through the identification and guidance of monetary policy in order to avoid distortions which can occur between demand and supply, and because it reflects the behavior of economic units and is beyond the control of monetary authorities, it seeks to identify variables which interpreted it so that we can predict its size in future periods, thus builds its appropriate monetary policy either through creation or absorption of cash surplus. Hence, quantitative methods, including economic measurement play a fundamental role in structuring the phenomenon and defined it in the form of an econometric model. This study concentrates on the variables that identify the demand of money in the Algerian economic units. It has been found that on the insights of final estimate that demand of money in Algeria is a demand for money credit and current deposits and primarily it is determined by the real income and exchange rate variables.

- Guvele, A., C., (2003): The Nile Basin Initiative and its Implications in Post Conflict South Sudan. On line: <http://cafnr.missouri.edu/iap/sudan/doc/nile-basin.pdf>. (Retrieved on 30th 11.2008).
- Tvedt, T. (2004). The river Nile in the age of the British. Political ecology and the quest for economic power. London: I. B. Tauris, pp. 480.
- World Bank, (2003a): Nile Basin Initiative, Shared Vision Program (SVP) Project-African Region- Project Appraisal Document. Info Shop-World Bank, Vol. 1, report No. 26222, pp. 170.
- World Bank, (2003b): Nile Basin Initiative - Nile Trans boundary Environmental Action Project Appraisal Document, Info Shop-World Bank, Vol.1, Report No. 24609, pp. 215.
- World Bank, (2003c): Confidence Building and Stakeholder Involvement: Nile Basin Initiative (SVP) Project, African Region-Project Information Document. Info Shop-World Bank, Vol. 1 report No. 26276, pp 4.
- World Bank, (2003d): Nile Basin Initiative Applied Training Project-Project Information Document. Info shop -World Bank, Vol. 1, report No. 26578, pp 10
- World Bank, (2004a): Nile Basin Initiative for Socioeconomic Development and Benefit Sharing project-African Region-Project Information Document, Info Shop World Bank, Vol. 1, report number, 30531. pp 10
- World Bank, (2004b): Nile Basin Initiative - Shared Vision Program - Water Resources Planning and Management Project- Integrated Safeguards Data Sheet. Info Shop-World Bank, Vol. 1, report No. 26866, pp13.
- World Bank, (2005a): Nile Basin Initiative - Shared Vision Program-Regional power trade Project Appraisal Document. Info Shop-World Bank. Vol. 1, Report No.34083, pp. 108
- World Bank, (2005b): Nile Basin Initiative - Shared Vision Program - Efficient Water Use for Agricultural Production Project-African Region-Project Appraisal Document. Info Shop-World Bank, Vol. 1, report No. 34084, pp 100
- World Bank, (2008): Nile Basin Initiative Institutional Strengthening Project-Project Information Document. Info Shop - World Bank, report No. AB3787, pp 99.

- Report linker.(2009). Egypt Water Report Q1 2010.retreived from:
<http://www.reportlinker.com/p0170247/Egypt-Water-Report-Q1-2010.html>
- El-Tom Hamad, O. & El-Battahani, A. (2004). Sudan and the Nile Basin, Aqua science. Ministry of irrigation and water resources, Khartoum, Sudan.
- Kameri-Mbote, P. Water, conflict, and cooperation: lessons from the Nile river basin. The status of the agriculture in the second half of the century, Retrieved from: <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/NavigatingPeaceIssuePKM.pdf>
- Lewis, L. (2009). Egypt recognizes food gap problem the White Nile. Retrieved from: http://www.egyptianagriculture.com/food_gap.html
- Tatlock, C.(2006).Water stress in sub-Saharan Africa. The council on foreign relations retrieved from: <http://www.cfr.org/publication/11240/>
- Irin. (2003), Science in Africa, Africa's first online science magazine. The Nile water conflicts, retrieved from: <http://www.scienceinafrica.co.za/2003/may/nile.htm>
- World Bank .(2008).Egypt Facts and Figures. Retrieved from: <http://www.worldbank.org>
- Rosenberg, M.(2005).population density, retrieved from: <http://geography.about.com/od/populationgeography/a/popdensity.htm>
- UNESCO (united nation's educational, scientific and cultural organization). (2003). Averting conflict in the Nile basin, retrieved from: http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=14364&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Abdalla Ali, A. (2010). The Fate of the Nile Basin Initiative after May 14th 2010.Retrieved from: <http://www.sudantribune.com/spip.php?article35074>
- Foulds, K., (2002): The Nile Basin Initiative: Challenges to Implementation. Paper presented at the Managing Shared Waters Conference- 23-28 June 2002, Hamilton, Ontario, Canada.

References

- De Ch%tel ,F. (2003).Water wars. Retrieved from: http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=Article_C&pagename=Zone-English-HealthScience%2FHSELayout&cid=1157962463176
- James,B. (2003).Averting conflict in the Nile basin. UNESCO . Retrieved from: <http://www.mondialogo.org/24.98.html?L=0&print&L=en>
- Leila, R.(2009).water matters. Al-Ahram Weekly Retrieved from: <http://weekly.ahram.org.eg/2009/958/eg2.htm>
- Mohamoda, D. Y. (2003),Nile basin cooperation: a review of the literature. Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/3559425?cookieSet=1>
- Nicol, A. (2003).The Nile: Moving beyond Cooperation. UNESCO-IHP-PCCP publications. p.16-18. Retrieved from: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133301e.pdf>
- Nile basin capacity building network for river engineering. (2001-2009). Retrieved from: <http://www.nbcbn.com/nile.asp>
- Nile basin initiative. (1999). Nile Basin Initiative. Retrieved from: <http://www.nilebasin.org>
- Sisay, D.(2010).Egypt-Ethiopia accords: A danger to Nile Basin negotiations?. Retrieved from: <http://www.ethiomeia.com/course/5012.html>
- Smith, R.(1999).Africa's potential water wars. BBC News. Retrieved from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/454926.stm>
- Country Policy Support Program (CPSP). Project funded by Sustainable Economic Development Department National Policy Environment Division. The Govt. of The Netherlands. (2005). INTERNATIONAL COMMISSION ON IRRIGATION AND DRAINAGE (ICID): New Delhi.
- Abdel-Gawad ,S .Egypt's Water Resources and Availability .Actualizing the Right to Water: An Egyptian Perspective for an Action Plan. Challenges in the water sector. The international development research center, Canada. Retrieved from: http://www.idrc.ca/en/ev-127200-201-1-DO_TOPIC.html

which is an important attribute of achieving sustainable development as well as the Millennium Development Goals. We also conclude that the various projects, which are being implemented by the NBI, reflect a joint commitment and obligation of the Nile basin states.

We also conclude that NBI is a paramount regional partnership as regards trans-boundary river basin management. This joint venture among the Nile basin states has created a regional environmental-development interface think-tank which is a vital mechanism for paving way to greater integrated water resource management that could result into mutual benefit of sustainable development to all without discrimination. This has been done through regional, economy, and knowledge integration.

NBI has challenges, weakness and threats as it can be clearly noticed in the SWOT analysis. We recommend that the NBI should capitalize on its strengths and opportunities to work out the challenges it faces.

NBI Governments should exercise substantial rationalization to control water usage. Optimizing the use of the available water resources through carrying out improvements to save 10 billion cubic meters annually of the wasted water in AKOBA ETHIOPIA). Jonglei canal is considered an important integration project between Egypt and Sudan with the objective to get of 4.7 billion cubic meters of the Nile water annually to be shared between Egypt and Sudan to develop 104 modern irrigation facilities. The Jonglei canal project is expected to satisfy the high demand of water in Egypt and Sudan.

NBI riparian countries should adopt an electric power generation network to make the best use of the river resources.

NBI riparian countries need to apply new irrigation methods to suit the diversification of cropping patterns to minimize water losses.

NBI riparian countries should Implement demand management measures such as improving extension policies, public awareness, pricing and regulate measures that improve efficiency and conserve water resources.

Small-scale agriculture improvements could be a solution to the water stress that includes the harvest of water in shallow wells, the use of pumps, drip irrigation for crops and other technological innovations.

4. Conclusions

In this paper, we conclude that the Nile basin Initiative represents the most comprehensive and complex management plan ever attempted for sustainable development of an international trans-boundary river. The NBI tries to deal with all potential problems occurring at people-environment and development interface in the Nile basin through a multi-disciplinary, socio-cultural, economic, political and geographical environment,

Given the complex of the project, we recommend that the NBI should come up with a strong multi-disciplinary monitoring and evaluation team to following up all implemented projects. This team should be well equipped with modern techniques ranging from Geographical Information Systems (GIS) among others. We also recommend that the NBI should carry participatory land use planning in communities located near the river putting much consideration on land capability and suitability.

NBI should also carry out a livelihood analysis especially in communities along the Nile so as to come up with poverty eradication projects, which are socially acceptable, applicable, economically viable and affordable. These will improve the welfare of the majority of the people at household level and this will act as an incentive towards sustainable utilization of the Nile basin resources.

Rather than building capacity in only scientific skills with regards Nile water resource management, we also recommend that the local knowledge base and management skills of the same should also be upgraded so as to have a strong foundation for integrated water resource management.

Since the NBI promote efficient use of the Nile water through proper irrigation methods, we recommend that the NBI should take caution about the salinization problem that may arise thus leading to soil degradation and consequently poor agricultural yields. In additional, NBI should educate communities on how to use less agriculture inputs especially nitrogen and phosphate fertilizers that can cause water pollution.

NBI riparian countries should obtain a socioeconomic sustainability plan adopting the development corridors application to make the best use of the natural resources and climate diversity.

(NEPAD) so as to get some support and vibrant recognition. It should be noted that the goals of NEPAD conquer well with those of the NBI.

Due to the deficiency of local traditional knowledge in the overall planning of the NBI, we recommend that the NBI should consider incorporating indigenous knowledge, which represent the long-standing traditions and practices of the Nile. It should be noted that the Nile basin has got a complex cultural diversity, which could be useful for integrated water resource management in combination with the scientific approach being agitated by the NBI.

Since one of the projects of NBI is building dams to improve water storage capacity and generate electric power, it can be feared that these projects could have devastating impacts on the environment, national security and the structural distribution of the nearby societies. So, we recommend that the NBI should seek to harmonize within the World Commission on Dams so that it can adopt proper guidelines for the construction of dams along the Nile. This will be vital in protecting dam-affected people and the environment, and to ensure that the benefits from dams are more equitably distributed.

Due to the fact that population pressure is one of the driving forces leading to environmental degradation in the Nile basin, we recommend that NBI should have a separate project focus on population control within the basin states.

To increase the sense of belonging, level of participation and ownership of the NBI projects, we recommend that hand-outs in terms of donations from the core funding institutions should be limited. Therefore, the Nile basin countries should try to build the capacity for soliciting their own funds for the NBI. Reducing public expenditure, curbing corruptions, could get this money.

at providing an overarching vision and policy framework for accelerating economic co-operation and integration among African countries.

3.4. NBI Threats:

1. Long-term challenge for operational integration across the basin because of different sets of policies and procedures among NBI institutions like ENTRO and NELSAP-CU.
2. Nile Basin Water Treaty of 1929, which limits effective utilization the Nile-waters
3. History of tensions and instability , both between states and internal states. When a country refuses to cooperate, it can have significant consequences on the NBI goals.
4. Increasing population coupled with poverty creates pressure on resources of the Nile.
5. NBI countries are in different development stages with 6 out of the poorest 10 nations of the world and this threatens the initiative's path towards achieving its goals.
6. The World Bank Policies possesses future uncertainty of the NBI projects due to its historical bad record in achieving its goals in the countries its funds.
7. Corruption and aid money disappearing into private pockets can ruin all planning
8. Climate change and water stress can force governments to act individually trying to exploit as much as possible for their people.

4. Policy recommendations and conclusion

4.1 Policy recommendations

The NBI should actively collaborate with the African Union in general and New Partnerships for Africa's Development

- 4)The planning of NBI projects didnt incorporate the local knowledge of the indigenous people in the Nile basin states.
- 5)Despite the fact that the NBI is trying to develop and generate hydroelectric power along the Nile for the benefit of all people, the initiative is not part and partial of the World Commission of Dams which provides comprehensive guidelines for constructing dams on international trans-boundary rivers.
- 6)Theoretically NBI is bottom up but practically, is strongly top-down.
- 7)NBI is the most complex and ambitious river basin project ever and this may result into misinterpretations and wrong analysis of the whole project.

3.3. NBI Opportunities:

1. Continued support of the World Bank to the NBI projects present hope for the achieving the NBI goals in future. Furthermore, financial and in kind contribution of member will help sustain NBI functions.
2. Establishment of Institutional Strengthening Project (NBI-ISP) is hoped to provide solutions to the challenges facing the NBI. For example, it will allow the NBI to undertake an institutional design processes to prepare the Nile Basin Institution for new challenges in absence or presence of CFA.
3. Finalizing a Cooperative Framework Agreement (CFA) will help create a permanent river basin organization (RBO).
4. More involvement of NGOs and civil society will involve the overall effectiveness and efficiency of the implementation of the NBI projects
5. Since the Nile basin countries are part of the African Union, NBI project has an opportunity of benefiting from the New Partnership for Africas Development (NEPAD), which aims

projects by creating project management location units in each member country.

7. NBI has Strategy for Addressing Environmental and Social Safeguards through an Environmental Management Plan.
8. NBI has strong donor support from giant institutions like the World Bank, GTZ, for implementing its projects.
9. It has framework for following up its projects through consolidated annual and quarterly interim financial reports.
10. NBI aims at building confidence, trust, collaborative relationships including involvement among riparian countries who has a say in how water resources in their country are developed, allocated, managed.
11. NBI promotes regional cooperation to increase range of direct benefits to riparian states, including electricity production; environmental conservation and Water shed protection.
12. The NBI has set up governance institutional structures and processes to provide permanent mechanisms for constructive dialogue, planning and development among riparians, focused on the sharing of water and waters benefits.

3.2. NBI Weakness:

- 1) Lack of institutional depth like thin staffing which is insufficient to respond the increasing and emerging demands placed on the institution in the area of strategic planning, resource mobilization, or responding to basin management issues.
- 2) Inadequate capacity to develop regional databases to analyze water resources information.
- 3) There is a lack of coordination and linkages with some NBI stakeholders like the Lake Victoria Basin Commission.

reduce water circulation and flow, and/or allow saltwater to contaminate groundwater. They may also reduce sediment, leaving less material for beaches and altering patterns of shoreline erosion.

3. Methodology

Methodology used in the research (SWOT analysis of the NBI). This section adapts a SWOT analysis technique to evaluate the Nile Basin Initiative based on the framework concept of integrated water resource management can enhance the agricultural sustainability to reduce the current food gap of the Nile basin countries. The adopted perspective is that the Nile sustainable development should be for the benefit of all riparian states.

3.1. NBI Strengths:

1. NBI focuses on multi-country, multi-sector program of collaborative action, exchange of experience, and trust and capacity building designed to build a strong foundation for regional cooperation and sustainable management of the Nile water.
2. NBI is intrinsically geared towards achieving the Millennium Development Goals and Sustainable Development.
3. NBI is developing knowledge based and essential tools for integrated water resource management through capacity building in each Nile Basin Countries
4. It has led to the development of the Decision-Support System for information sharing.
5. The project is promoting broad-based stakeholder participation including dialogue, collective analysis, action, and monitoring for feedback and learning.
6. NBI has managed to create a strong stakeholder commitment and ownership of its

The soils are often fertile at first, and water is available for irrigation. Unfortunately, as wetlands are drained for agriculture or development, the landscape loses its capacity to absorb and control runoff, increasing the potential for downstream flooding. In certain situations, post-drainage aerobic reactions increase the soils acidity considerably, and the drained land becomes unsuitable for farming.

*** Degradation or destruction of protected habitats.** Protected zones may exist as small areas of fragmented habitats surrounded by agricultural land. This undermines the effectiveness of the park by limiting animal migration and supporting unsustainably small wildlife populations. Also, if there is population pressure nearby, people will seek to use the land up to the margins of the protected area and even within it, reducing the parks usefulness as protective habitat.

*** Degradation of coastal areas.** Agricultural activities can degrade coastal areas in a number of ways:

- o Using coastal wetlands for agriculture releases acidic compounds into drainage waters, changes sedimentation patterns and water circulation/drainage, causes loss of protective barriers (mangroves), and increases the likelihood of water-borne diseases.

- o Sand dunes that lose all or part of their vegetative cover to agriculture or livestock grazing can become unstable and expand over previously fertile areas.

- o In industrial-scale agriculture, such as sugar plantations, the fertilizer used can increase nutrient loads and cause eutrophication of estuaries and ponds. This undermines reproduction of commercially important species, including fish, mollusks and crustaceans. In extreme cases, the consequences can include smaller fish yields, fish deaths, destruction of coral reefs, and ecosystem instability or collapse.

- o Large-scale dams and irrigation schemes that divert freshwater from coastal areas can make estuaries saltier,

suboptimal lands not only causes further degradation, but also displaces previous land uses (firewood gathering, livestock grazing, hunting, medicinal plant gathering, etc.).

* **Deforestation.** Natural forests are often degraded by encroachment, by excessive or uncontrolled harvesting, by roads dividing them into smaller blocks, or by being cleared for charcoal, crop and livestock production. Slash-and-burn agriculture, where burning ground cover clears land, replaces the protection given by perennial tree vegetation with short-lived crops that also remove scarce soil nutrients. It is true that when forests are burned to clear the trees for planting, the resulting ash enriches the soil. Unfortunately, these burned areas rapidly lose the initial fertility the ash gives them, and the deforested area, already more liable to runoff, flooding and soil erosion becomes increasingly fragile. Destruction of forest areas also leaves local populations without the fuelwood, timber, and non-wood forest products they use both to meet household needs and to earn an income.

* **Desertification.** Desertification is the degradation of land in arid, semiarid and sub-humid areas. This process includes deterioration of vegetative cover due to overgrazing, woodcutting, and burning; wind and water erosion resulting from improper land management; and salinization due to improper use of irrigation water. This results in a loss of soil depth and fertility, reduced regeneration and a progressive transformation of the initial ecosystem to a less productive system, culminating in barren desert. In extreme cases, the capacity to support the local population is lost, and residents may leave in search of food and employment elsewhere.

* **Drainage and degradation of wetlands and riparian areas.** Wetlands provide a number of environmental services, including recharging groundwater supplies, acting as natural water-treatment plants, and providing habitats for vulnerable and endangered species. However, wetlands and their edges are often used for agriculture, either in the dry season or after draining.

cultivate marginal lands is often exacerbated by a lack of resources; an inadequate policy framework and poor input supply and market systems. Lacking access to productive technologies, agricultural inputs or employment alternatives, the rural poor often drain the remaining life out of their fragile and marginally productive land, which only worsens their poverty and vulnerability. These linkages among poverty, hunger and environmental degradation are the reasons why environmental oversight must be an important part of agricultural development programming.

Natural resources management (NRM) activities can play a role in fortifying farming systems sustainability. Soil and water conservation or on a larger scale, watershed management can build local farming systems resilience to climatic extremes and add incrementally to their agricultural productivity through sophisticated use of soil, water and vegetation. Such activities can also buy enough time to allow a more diversified and robust rural economy to emerge capable of generating off-farm employment opportunities. In the long run, the most sustainable solutions for poverty, hunger and environmental degradation in Africa include options drawing people away from farming on marginal lands into a nonfarm economy.

2.2. Potential Environmental Impacts of Agriculture Programs and Their Causes

Natural habitat destruction or degradation. Agriculture can adversely affect a variety of ecosystems. These impacts may come from expanding the area used for crop or livestock production or from using environmentally unsound practices on existing farms. The most common problems include:

- * Degradation of marginal lands. For a variety of reasons, population pressure, lack of access to land or social equity issues, marginal or degraded lands may be used for agriculture. This new land use may be unsuitable because of inherent constraints on variables such as climate, vegetation, slope, soil depth, soil texture and water availability. Expansion onto these

The increasing demand for fresh water for domestic and industrial use is another limiting factor to agricultural productivity. It is estimated that, of all the water now being used by humans (2 percent of the world's total water), 70 percent is already used for agriculture. Water is a critical source of asset development through livestock and irrigation. Irrigation can boost productivity, but farmers are increasingly in competition with other users, and water deficits will ultimately mean food deficits. Poor irrigation management has lowered groundwater tables, damaged soils and lessened water quality. Wetlands are rapidly disappearing or being degraded.

Again, concerned parties can draw on a wide range of approaches to address African farmings water problems. Water-sparing technologies are available, such as drought-tolerant crop varieties and low-cost drip-and-trickle systems. With a supportive policy and legal framework, irrigation management can be transferred to farmer associations to increase efficiency. And with access to markets, farmers can choose to grow higher-value cash crops. Indeed, some local programs address agricultural productivity, by introducing a new technology, an improved input or a new approach into the existing local farming system. However, these farming systems may be unsustainable from an environmental perspective. This is not because farmers do not understand their environment far from it but because of off-farm externalities, such as market forces or a lack of savings. To feed their families or generate household income, farmers are frequently driven to make trade-offs shortened fallow periods, lack of crop rotation and other poor land-use measures which undermine sustainability of the farming system and cause environmental harm. So it is critical that environmental effects be taken into account when planning agricultural initiatives.

Good agricultural practices allow sustainable use of the natural resources, soil and water, needed for crop production. However, with a rising population burden, rural residents are farming on more marginal terrain sloping lands, infertile soils and areas of low and/or irregular rainfall. The pressure to

2. NBI Analysis

2. 1Agriculture

The agricultural sector is considered the most dominant water user as about 70 percent of the worlds freshwater is used in this sector. The heavy use of agriculture water is in the developing world. Thus, due to the global water shortage and the reduction of the global water resources in the developing world, the reduction of water means a reduction in food which in turn leads to people dying from malnutrition and starvation. Irrigation is considered the biggest user of agriculture water as farmers in developing countries consume double their counter parts in industrialized countries while getting crop yield three times less. Therefore, if farmers use water efficiently, the use of global water reduction is estimated to be 20-30 percent. Agricultural development has long been a mainstay of the NBI programs throughout the basin region. Helping rural people to develop sustainable and productive farming systems generates income and reduces food insecurity.

Given the key role agriculture plays in African economies, and its importance to rural households food security, small-scale agricultural development activities targeted at the rural poor are likely to increase.

Two major factors strongly constrain productivity and rural prosperity in Nile Basin Countries: reduced soil fertility and declining available soil moisture. An estimated 95 percent of Africa's lands face challenges from soils, topography and climate. Soil fertility depletion, in particular, severely limits production in Africa. Yet many responses to this problem are available. Expanding the use of tested management practices, such as watershed management to conserve moisture on hill-sides and rock phosphate, nitrogen-fixing tree fallows, and biomass transfer, can overcome/reduce these constraints to crop production. Encouraging profitable alternative land uses such as wildlife farming or forestry is another approach.

enhance understanding and build capacity on the common irrigation and water-harvesting issues was a main objective of the NBI.

The Nile Basin States signed the Nile Basin Initiative in 1999 which reflects various aspects of integrated water resource management, where all the Nile basin states except Eritrea unite to pursue long-term sustainable development, improved land use practices and management of the Nile water resource for the benefit of all without discrimination.

The benefits of the cooperative Nile water management and development fall into four categories:

Y Environmental benefits derived from integrated river basin management.

Y Direct economic benefits derived from more optimal basin-wide planning and sustainable

development of water resources.

Y Regional political benefits, in terms of increased stability and diminished tensions over river control issues.

Y Indirect economic benefits, in apparently unrelated sectors, that are enabled by increased economic productivity and interaction, and decreased regional tensions.

While academic works have identified the beneficial effects of forming collaborative agreements in Nile basin region. The objective of this paper is to evaluate the hypothesis that a fair water sharing agreement can be achieved where the best interests of the riparian countries are served to maintain the sustainable agricultural development as a base of the economic development.

This paper is structured as follows. Section Two SWOT analysis of the NBI. Policy implications of the results are described in Section Three. Finally, Section Four describes the policy recommendations and concludes this paper.

- 4) Ensure cooperation between the riparian countries, seeking win-win gains.
- 5) Target poverty eradication and promote economic integration.
- 6) Ensuring that the program results are being applied in a move from planning to action.

The Nile Basin Trans-boundary Environmental Analysis identified various environmental concerns related to water resources including, deforestation that has led to losses of biologically important habitats, high rates of soil erosion leading to sedimentation of rivers, lakes, and reservoirs; localized water pollution arising from agriculture, industry, and mining. However, some of these problems like deforestation and erosion are just symptoms of big underlying root causes for the water non-sustainability like poor government developmental policies, which were never identified.

The problems of water management fragmentation within each Nile basin state, weak human and institutional capacity to manage the Nile water in an integrated manner, uneven distribution of water professionals within the basin as well as the inadequate interaction among water professionals in the Nile basin countries.

The lack of socio-economic Development and Benefit Sharing due to the complexity and variability of the river basins hydrology as well as the differences of Nile Basin countries economies, the social economic Development and Benefit Sharing through an integrated approach to water resources management, environmental conservation and regional sustainable development.

The inefficient use of water for agricultural projects, unavailability and the inefficient use of water for agricultural production is one of the major problems facing the NBI counties. Therefore creating a framework that will enable riparian countries to work together to promote basin-wide cooperation and awareness,

population growth. The effect of water shortages will threaten food security, which could potentially lead to the outbreak of violence in the absence of comprehensive water management.

According to several studies by the Intergovernmental panels on climate change, the flow of the Nile River is expected to decline 2040-2069. The Nile River is the regions only renewable source of fresh water. In the coming years, the combined effects of climate change and population growth will continue to strain the earths finite freshwater resources, which was recognized as a basic human right.

Consequently, the Nile basin States jointly recognized that the best way to utilize, protect and manage the Nile basin in an integrated sustainable way through close co-operation among all the countries within the natural, geographical and hydrological unit of the river whereby all interests of upstream and downstream countries are considered and served. However, this cooperative management of the Nile River Basin is one of the greatest challenges of the water agenda. Nevertheless, it is an important catalyst for greater regional integration, economic, political, knowledge integrations with benefits far exceeding those derived from the river itself.

Recognizing the common concerns and interests of the riparian countries, the NBI had a shared vision ;to achieve sustainable socioeconomic development through the equitable utilization of, and benefit from the common Nile Basin water resources.The policy provides a basin-wide cooperative water resource management framework and also defines the following primary objectives.

- 1) Develop the water resources of the Nile Basin in a sustainable and equitable way.
- 2) Ensure prosperity, security, and peace for all its peoples.
- 3) Ensure efficient water management and the optimal use of the resources.

members. Two major forces link these constituents: the flow of energy and the cycling of nutrients. The fundamental source of energy in almost all ecosystems is radiant energy from the sun; energy and organic matter are passed along an ecosystem's food chain. The study of ecosystems became increasingly sophisticated in the later 20th century; it is now instrumental in assessing and controlling the environmental effects of agricultural development and industrialization.

Nile waters do not stop at administrative or political boundaries, the river basin has been of great importance for the human settlement and development. Nile River is a crucial resource for the economic development of the Nile basin states as a vital source of livelihood for 300 million people living in the ten riparian countries. Its estimated that in the next 25 years, the population in the Nile basin will be 600 million. Rapid population growth is straining water resources, and more people means more water is needed for food production and other uses. Along with population growth, another important trend to watch within the region is the expanding economic growth. This can lead to the ability of a state to pursue new development projects which were previously not within the scope of its capabilities. However, the economic trends may disproportionately benefit local populations at the expense of outlying regions and neighboring states. Upon examination of major demographic and economic trends in Egypt, Sudan, and Ethiopia it was easy to forecast major changes raising the awareness of the socio-economic sustainability in the Nile Basin. Poverty and population growth, ecosystems degradation and water scarcity are serious threats to political stability in the Nile Basin nations.

Resources for sustainable agricultural development are particularly scarce; there is a growing concern among scholars that escalating tensions could lead to violent conflicts over water in the near future if steps towards cooperation are not implemented. This issue is of particular concern within Africa where agriculture is economically predominant, yet it is the only continent where the growth in food production is lagging behind

Nile Basin Initiative: Challenges and Effectiveness in Sustainable Agricultural Development (A SWOT Analysis Approach)

Ahmed Salama, Ph.D.

Abstract: Nile River is the main source of water for the Nile basin countries. The provided water does not satisfy the enormous demand of water in the region. It is expected that at least six out of the ten countries that share the Nile water will face water stress in the early 21st century. Nile water for the downstream countries like Egypt and Sudan is considered to be of a vital national priority.

Our goal in this paper conduct a SWOT analysis to show the effectiveness of the NBI to meet the growing demand of water in the Nile region for the sustainable agricultural development, which would lead to food security raising the economic welfare for the basin countries.

Key words: water, development, and welfare.

1. INTRODUCTION

River Nile is one of the world's longest trans-boundary rivers flowing a distance of more than 6,850 KM from its farthest source in Rwanda and Burundi reaching the Mediterranean Sea in Egypt. Its basin covers approximately 10% of the African continent and serves ten riparian countries, which include Burundi, Democratic Republic of Congo, Egypt, Ethiopia, Eritrea, Kenya, Rwanda, Sudan, Tanzania, and Uganda.

The Basin contains a rich and varied range of ecosystems due to the different environmental and geographical conditions. An ecosystem is a complex of living organisms, their physical environment, and all their interrelationships in a particular unit of space. An ecosystem's non-biological constituents include minerals, climate, soil, water, sunlight, and all other nonliving elements; its biological constituents consist of all its living

- International Association of Deposit Insurers (IADI), (2009), Funding of Deposit Insurance Systems: Guidance Paper ,May
- -----, (2006/2007) Annual Report.
- Kahf, Monzer, (2005), Guarantee of bank deposits in Islamic banks in Jordan, research presented to the Deposit Insurance Corporation in Jordan, Jordan, November
- Kane, E. J., (1989), Changing Incentives Facing Financial-Services Regulators. Journal of Financial Services Research. No. 2
- Kyei, A., (1995), Deposit Protection Arrangements: A Survey. IMF Working Paper 96/83.Washington: International Monetary Fund.
- Martinez Peria, Maria Soledad and Sergio L. Schmukler, (1998), Do depositors punish banks for "bad" behavior?, Policy Research Paper. No. 2058, World Bank Washington, D.C. (forthcoming Journal of Finance)
- Merton, R. C., (1977). An Analytic Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees. Journal of Banking and Finance. No. 1.
- Park, Sangkyun, (1995), Market discipline by depositors: Evidence From Reduced-Form Equations, Quarterly Review of Economics and Finance. No. 35.
- Park, Sangkyun and Stavros Peristiani, (1998), Market discipline by thrift depositors, Journal of Money, Credit, and Banking. No. 30.

- Eichengreen, B., Areta, C., (2000), Banking Crises in Emerging Markets: Presumptions and Evidence. CIDER Working Paper C00-115, Berkeley: University of California.
- Ellis, David M. and Mark J. Flannery,(1992), Does the debt market assess large banks'risk?, Journal of Monetary Economics, No. 30.
- Flannery, Mark J., (1998), Using Market Information in Prudential Bank Supervision: A Review of the U.S. Empirical Evidence, Journal of Money, Credit, and Banking. No. 30.
- Flannery, Mark J. and Sorin M. Sorescu, (1996), Evidence of bank market discipline in subordinated debenture yields: 1983-1991, Journal of Finance. No. 51.
- Frolov, M., (2004), Matching Basic DIS Design To Country-Specific Conditions.

KUMQRP discussion paper DP2004-003, Keio University.

- Demirgüç-Kunt and Edward J. Kane, (2001), Deposit Insurance Around the Globe: Where does it work? , World Bank and Boston College, September.
- Garcia, Gillian, (1999), Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices, IMF Working Paper No. 54.
- Gillian G.H. Garcia, (1999), Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices, IMF Working Paper, WP/99/54, April.
- Golembe, Carter H. (1960), The Deposit Insurance Legislation of 1933: An Examination of Its Antecedents and Its Purposes, Political Science Quarterly.No.75
- Gorton, G. and G. Pennacchi, (1990),Financial Intermediaries and Liquidity Creation, Journal of Finance. No. 45.
- Gorton, Gary and Athony M. Santomero,(1990), Market discipline and bank subordinated debt, Journal of Money, Credit, and Banking. No. 22
- Gurley, J., Shaw, E., 1960. Money in the theory of finance. Washington: Brookings Institution.
- Hannan, Timothy H. and Gerald A. Hanweck, (1988), Bank insolvency risk and the market for large certificates of deposit, Journal of Money, Credit, and Banking. No. 20

References

- Allen, Franklin, and Douglas Gale, (1998), Optimal Banking Crises, *Journal of Finance*, 53.
- Avery, Robert B, Terrence M. Belton and Michael A. Goldberg, (1988), Market Discipline in Regulating Bank Risk: New Evidence From the Capital Markets, *Journal of Money, Credit, and Banking* . No.20.
- Beat Bernet and Susanna Walter,(2009),Design ,Structure, and Implication of Modern Deposit Insurance Scheme , *The European Money and Finance Forum*, Vienna.
- Beck, Thorsten,(2001), Deposit Insurance as a Private Club: The Case of Germany,

Quarterly Review of Economic and Finance, forthcoming.

- Baer, Herbert and Elijah Brewer, (1986), Uninsured Deposits as a Source of Market

Discipline: a New Look, *Quarterly Journal of Business and Economics*. No.5.

- Brewer, Elijah III and Thomas H. Mondschean, (1994), An Empirical Test of the Incentive Effects of Deposit Insurance, *Journal of Money, Credit, and Banking*. No. 26.
- Calomiris, C. W., (1990), *The Postmodern Bank Safety Net: Lesson from Developed and Developing Economies*. Washington: AEI Press.
- Calomiris, Charles, W., (1996), *Building an Incentive-Compatible Safety Net: Special Problems for Developing Countries*, mimeo, Columbia University.
- Caprio, Gerard and Daniela Klingebiel, (1999), *Episodes of Systemic and Borderline*

Financial Crises. World Bank, Financial Sector Strategy and Policy Department, Washington D.C.

- Cook, Douglas O. and Lewis J. Spellman,(1994), Repudiation Risk and Restitution Costs: Roward Understanding Premiums on Insured Deposits," *Journal of Money, Credit and Banking*.No. 26.

contribution to the integrity of a country's financial system, thereby promoting financial and economic stability. In order to meet its objectives of protecting small depositors and maintaining public confidence in the ability of the deposit insurance system to meet its commitments adequate funding arrangements must be in place.

in each fund). Sometimes the original justification for separate funds is overridden by changing circumstances. In the United States, the FDIC's Bank Insurance Fund (BIF) and the Savings and Loan Insurance Fund (SAIF) were originally separate and premiums were paid under different assessment systems.

However, with changes to legislation over the years the differences in powers and activities between banks and savings and loan institutions have been virtually eliminated (they now offer identical products). With less and less distinction between the members of the two systems it was decided to merge the associated funds into one. The advantages and disadvantages of separate funds must be weighed carefully when deciding to establish how best to proceed. If a separate funds approach is adopted it is important to ensure that the integrity of the funds are maintained and that distinctions among the institutions and their funds are real and do not contribute to competitive distortions.(IADI,2009).

6. Conclusion

This paper reviews the main results of the economic literature explaining the existence of deposit insurance in its modern form. It is shown that deposit insurance is not the only means to cope with the problem of bank runs. Yet it is a prevailing solution for the banks dominate the credit channels in most economies the world over, and the modern payment systems are based on the convertibility of the bank deposits into cash. Being a part of the general public policy of financial sector stability, deposit insurance needs to be structured in accordance with a core objective adopted for the entire policy. This explains why many world schemes, besides the intrinsic deposit Insurance system objective of bank run prevention, also follow the objective of small (unsophisticated) depositor protection. A well-designed deposit insurance system can make an important

the system. Therefore the probability exists that a new bank could fail, resulting in losses to the fund and it will not have contributed anything to its resolution costs, which would be unfair to the other members.

Another option may be to link rebates to past contributions and the current risk profile of the bank in question. This approach can also be applied to deposit insurance systems which use differential or "risk-adjusted" premiums. Just as premium rates applied to banks can be differentiated or risk-adjusted, so too can rebates.

*** Separate Deposit Insurance Funds**

Most deposit insurance systems which utilize elements of ex-ante funding maintain only one deposit insurance reserve or fund for all their member institutions. However, a case can be made for establishing separate deposit insurance funds for different types of member institutions. For instance, in situations where there are major differences between the risk profile of different types of institutions it could be beneficial to have separate funds. Separate funds can help separate out institutions with significantly different risk profiles and reduce the scope of cross subsidies between the sectors. While common costs can be shared, sector specific costs can be isolated and premiums can vary among sectors. An example of a deposit insurance system with separate funds is the Malaysia deposit Insurance Corporation. One fund was established for conventional deposits and another for Islamic deposits. The inherent characteristics of these types of deposits are quite different and religious considerations require their separation. Although separate, both funds are administered by the deposit insurer. Nevertheless, the separate fund approach does have some disadvantages. Having more than one fund can result in risks being overly concentrated (particularly if there are a small number of institutions

Table (2) shows that there is considerable variation in targeted reserve ratios; however, the appropriateness of a reserve ratio will be affected by such characteristics as the assessment base as well as the effectiveness of regulatory oversight.

Adopting the credit portfolio approach to reserve targeting requires an insurer to consider: (1) developing a specific provision for each member bank taking into account the risk of loss and the range of losses that could occur over a specified period of time; and (2) setting aside additional funds (or surpluses) to cover situations where actual losses, as a result of unexpected factors, may exceed reserves. Another explanation is that a deposit insurance fund is exposed to both expected and unexpected losses and these need to be taken into account in determining the target size of the fund.

*** Disbursements and Rebates**

What options should a deposit insurer consider when its targeted reserve is reached? Should premium collection be suspended? Should excess funds be rebated or refunded to members? To a large extent, the answer depends on how policy-makers view the respective roles of depository institutions and the government. If deposit insurance assessments paid by members are viewed as payments for the credit enhancement provided by government or as user fees, that is, the government bears the risks associated with depository institution failures, then it is difficult to claim that the depository institutions should have a claim against the deposit insurance fund. On the other hand, if government is viewed as providing a back-stop for catastrophic losses only, then members may be viewed as having a claim on excess deposit insurance assessments paid to the fund. Various funding arrangements are consistent with this approach. For example, suspending premium collections once a target size has been reached is a relatively straightforward approach and has been used in Russia, the United States and Finland. However, this has the consequence of new banks not contributing to the reserve, even though they pose a risk to

significant losses and would likely require large ex post contributions by members at potentially awkward times.

*** Determining a target reserve methodologies**

There are a number of methods available to calculate the appropriate size for a targeted reserve. A common element of all of them is the need to determine the potential losses of the deposit insurance fund. The most common approach is to consider the country's historical experience with bank failures and associated losses. The majority of countries that have a target reserve ratio use this approach. The advantages of this approach are relatively straightforward and easily understandable and it relies on existing information. A shortcoming, of course, is that the past may not be a good guide to the future. It does not take into account the current risk profile of member institutions and other information which may be useful in assessing potential losses to the deposit insurer. The credit portfolio approach is a more analytical method to determine a suitable reserve ratio and is used, for example, in Hong Kong, Singapore, the United States and Canada. Under those systems the deposit reserve is viewed as being subject to a portfolio of credit risks similar to a bank loan portfolio. The portfolio consists of individual exposures to insured banks, each of which has the potential (some greater than others) of causing a loss to the fund. In most cases there will be a relatively high probability of small losses and a much lower probability of very large losses. The probable large losses would tend to be associated with the presence of large banks.

Table(2)
Targeted reserve ratios of selected countries

Country	target ratio	Country	target ratio	Country	target ratio
Taiwan	0.30%	Singapore	0.30%	Canada	0.50%
USA	1.25%	Venezuela	10.11%	Tanzania	2.70%
Jordan	3%	Argentina	0.50%	Colombia	5%
Brazil	2%	Jamaica	2%	Indonesia	2.50%

Source: International Deposit Insurance Survey(2009)

moves to explore the problem of Deposit insurance system designing in a systematic and integrated way date back to the beginning of the 1990s. An early attempt of Mas and Talley (1990) to formalize suggestions (as a model draft for a legislation establishing and governing an explicit deposit insurance scheme) was followed by the survey and analytical studies of MacDonald (1996), Ketcha (1999), Lee and Kwok (2000), Garcia (2000).

There are two basic approaches to creating an insurance fund or reserve. A steady premium can be levied over an extended period; alternatively, a premium system can be designed to achieve and maintain a target reserve level or range. In the case of a target reserve it is necessary to establish how large a reserve is appropriate. The target level should be adequate to at least cover the potential losses of the insurer under normal circumstances. A large number of factors need to be taken into account including: the composition of member banks (number, size, lines of business), the liabilities of members and the exposure of the insurer to them, the probability of failures and the characteristics of losses that the insurer can expect. Deposit insurers and the member institutions can be exposed to a wide range of factors that are difficult to identify in advance. Potential losses can also be affected by the activities of the insuring agency itself and other members of the financial safety net, such as the supervisory authorities. For example, an effective supervisory regime can reduce the probability of bank failures and, by extension, the risk exposure of the deposit insurer.

Policymakers need to balance the requirements of the insurer to cover potential losses with the ability of the industry to fund the system. It should be borne in mind that an excessive reserve ratio could have a negative impact on profitability and hamper the development of the financial system. On the other hand a very small fund, designed to minimize the burden on contributing members, would probably be too limited to absorb

similar bailouts in future crises. The more frequently this remedy is used and the more enthusiastically it is approved by foreign and multinational institutions, the harder it becomes for banks and their creditors to take seriously post-crisis attempts to roll formal coverage back to less-disruptive levels. Honohan and Klingebiel (2000) analyze the impact of blanket guarantees and other crisis-management strategies on the ultimate fiscal cost of resolving banking-system distress. Data covering (40) crises around the world indicate that unlimited depositor guarantees, open-ended liquidity support, and regulatory forbearance significantly increase the ultimate fiscal cost of resolving a banking crisis. Moreover, these authors find no trade-off between fiscal costs and the speed of economic recovery. In their sample, depositor guarantees and regulatory forbearance failed to significantly reduce either crisis duration or the crisis-induced decline in aggregate real output. Providing liquidity support for insolvent institutions appears to prolong a crisis by destabilizing bank-lending incentives so extensively that healthy adjustments are delayed and additional output loss is generated. Even in the midst of a crisis, it is inefficient to sacrifice long-term goals to resolve immediate pressures. Efficient crisis management begins with triage. Hopelessly insolvent institutions must be identified and their risk-taking brought under control. Providing open-ended liquidity support to moribund institutions and extending blanket guarantees to their creditors is apt to spawn new and more-virulent crises down the line. Even when conceived entirely as a temporary emergency measure, blanket deposit-insurance guarantees engender high fiscal costs. Incurring these costs is unlikely to help the real economy to recover faster from banking crisis or to experience a smaller output loss.

5. Design The optimal Size of a deposit insurance reserve

Despite the enormous size of the economic literature devoted to deposit insurance issues, only a small part of the research explicitly deals with Deposit insurance system design. The first

longer-term consequences. It is fair to ask whether provision of blanket deposit insurance is of much help in managing crises.

- What Role Does Deposit Insurance Play in Managing Crises?

It is common practice to issue blanket guarantees to arrest a banking crisis. Countries adopting this strategy include Sweden (1992), Japan (1996), Thailand (1997), Korea (1997), Malaysia (1998), and Indonesia (1998). More recently, Turkey tried to halt its financial panic by guaranteeing not just bank depositors, but all domestic and foreign non-deposit creditors of Turkish banks. Advocates of using blanket guarantees to halt a systemic crisis argue that sweeping guarantees can be helpful, even essential, in halting depositors' flight to quality. However, because blanket guarantees create an expectation of their future use in similar circumstances, they undermine market discipline and may prove greatly destabilizing over longer periods. Although some countries have managed to scale back formal insurance coverage once a crisis has receded, it is very difficult to scale back informal coverage in a credible manner. It is clear that a policy of credibly extending blanket guarantees is sufficient to stop a depositor run. However, for governments in developing countries, establishing and subsequently maintaining the credibility of its guarantees is a costly matter. Extensive government guarantees shift accrued losses and loss exposures from bank stakeholders to taxpayers. The fiscal cost of making good on blanket guarantees is an implicit government expenditure that generates an equal amount of implicit government debt. This unbooked spending and unbooked debt subtly undermine the country's foreign-exchange reserves. Hence, in countries whose fiscal capacity is weak, financially sophisticated parties face continuing incentives to move wealth offshore. If this capital flight begins soon enough, blanket guarantees may not work even in the short run without extensive outside support. Even if successful in stopping an immediate crisis, introducing guarantees to stop a crisis creates the expectation of

system, it may mobilize household savings for use by the financial system. The question is whether or not the funds mobilized go on to support improved patterns of investment and sustainable higher aggregate economic growth. Recent adopters of deposit insurance have included African and Latin American countries with low levels of financial development. To investigate whether and how explicit deposit insurance contributes to financial development, Cull, Senbet and Sorge (2000) examine time-series data for 58 countries. These authors find that explicit deposit insurance favorably impacts the level of financial activity and its volatility only in the presence of strong institutional development. If deposit- insurance arrangements do not include a regulatory scheme that can overcome weaknesses in the institutional environment, instability is fostered and subsequent financial development is harmed. Examining a cross section of (49)countries, Cecchetti and Krause (2000) show that deposit insurance retards the evolution of nonbank financing mechanisms. Countries with more extensive bank deposit insurance tend to have smaller capital and financial markets and a lower number of publicly traded firms per capita. Thus, in institutionally weak environments, deposit insurance appears to retard rather than to foster financial development. Cross-country research underscores the long-run danger facing countries that adopt explicit deposit insurance without stopping to repair demonstrable inadequacies in their contracting environments. This evidence amounts to a caution flag for authorities considering whether to adopt deposit insurance. Their decision making process should begin with an audit of the degree of transparency, deterrence, and accountability present in their institutional framework. Good safety -net design does not consist of merely copying what works in developed countries. Good design adapts itself to the need to mitigate problems specific to a country's framework for financial contracting. Officials often act as if institutional audits and country -specific adaptations may be set aside in times of crisis. According to this view, countries whose creditors pressure them to adopt deposit insurance in the midst of a financial crisis have little opportunity to think about

Beck (2001) in his case study of German deposit insurance. Beck finds that private management, mutual liability and the anti-bankruptcy bias curb risk-taking incentives at German banks. Such individual -bank data provide direct evidence of the way in which deposit insurance design can affect bank risk-taking incentives. Although deposit insurance displaces market discipline even in advanced countries, the net effect may be improved by strong regulation and supervision. These findings reinforce the evidence on deposit insurance and banking crises. Countries with poor contracting environments are most likely to suffer adverse consequences from deposit insurance. Some argue that in institutionally underdeveloped countries explicit deposit insurance may have other advantages that offset its negative effects on market discipline and systemic stability. Folkerts-Landau and Lindgren (1998) maintain that the principal benefit of deposit insurance is to provide a risk-free asset to small savers. Critics of this view point out that this benefit may be obtained without destabilization costs by issuing assets such as postal savings or money market funds backed by government debt (Calomiris, 1996, Stiglitz, 1992), or by insisting that banks issuing insured deposits could be constrained to remain "narrow" banks. A second and specifically evolutionary view maintains that in countries with underdeveloped institutions, deposit insurance may be expected to create a launching pad for improving the banking system so that it performs financial intermediation more efficiently. We examine empirical evidence on this hypothesis in the next section.

- How Does Deposit Insurance Impact Financial Development?

Countries adopt deposit insurance for different reasons. However, a common reason is to increase the flow of bank credit by increasing the confidence that the general public has in the formal banking system without having to explicitly raise or expend current fiscal resources. To the extent that deposit insurance bolsters depositors' faith in the stability of the banking

looking at interest rates and deposit growth. The evidence shows that explicit insurance lowers banks' interest expenses and makes interest payments less sensitive to bank risk and liquidity. However, regardless of the character of a country's safety net, some market discipline survives. Consistent with the U.S. evidence on interest sensitivity, the market discipline DKH can observe responds to gaps in coverage, weaknesses in the credibility of the guarantees, and delays and other costs entailed in recovering funds from the guarantor.

DKH particularly focus on how variation in design characteristics affect market discipline. They find that market discipline is stronger in countries with higher levels of institutional development. Nevertheless, even in countries whose institutional development is strong, badly designed deposit insurance curtails market discipline. Setting higher coverage limits, extending coverage to interbank deposits, establishing an ex-ante fund of reserves, funding reserves from government sources, and insisting on public management each displaces market discipline. On the other hand, market discipline is enhanced by coinsurance provisions, covering foreign currency deposits, and establishing private or joint management of the insurance enterprise. The value deposit insurance offers banks and their creditors can be measured by the reduction it creates in required interest rates. Society pays for increases in the perceived safety of deposits by accepting the administrative costs of supervising banks and the consequences of any net reduction in market discipline. "Correct" pricing through insurance premium could in principle eliminate risk shifting, but such pricing is politically and administratively difficult, especially in developing countries. Leaven (2001) extracts estimates of annual implicit subsidies to banks for a sample of (14) countries from market prices of bank stock. He finds that the cost of deposit insurance is highly country -specific, being highest in countries with low per-capita GDP and poor institutional environments. German banks take very low risks and accrue the smallest gross subsidies from deposit insurance. This reinforces the conclusions reached by

when the mess was being cleaned up. This was also a time when doubts were emerging about whether the FDIC could or would fully rescue creditors of insolvent bank holding companies. The importance of variation in the credibility of implicit and explicit guarantees is supported in a negative way by the behavior of spreads on bank derivatives in the less stressful era of 1983-1984. Analyzing data from that era, Avery, Belton and Goldberg (1988) and Gorton and Santomero (1990) failed to uncover any risk sensitivity. Apparently, interest costs on insured deposits and uninsured instruments discipline depository institutions ever more strongly when doubts arise about the insurer's ability to cover its guarantees. Such doubts are endemic to developing countries and can accelerate quickly.

Evidence on whether the deposit growth of banks is retarded by default risk premiums is available from a wide spectrum of countries and time periods. Gorton and Pennacchi (1990) explain why we should expect deposit growth to slow at a troubled institution. Statistical analysis uncovers similar patterns around the world. Martinez -Peria and Schmukler (1998), find that deposits at banks in Argentina, Chile and Mexico respond negatively to risk measures generated from accounting data. They also show that in Chile, where deposit insurance appeared most credible, uninsured depositors were effective monitors of bank risk. Examining a sample of New York City banks in the 1920s and 1930s, Calomiris and Wilson (1998) show that depositors successfully discriminated among banks on the basis of their riskiness and tended to shift funds to safer havens. Similarly, Kane (1987) reports that when the Ohio Deposit Guarantee Fund (ODGF) fell into crisis in 1985, Ohio depositors removed funds only from ODGF-insured institutions. Park (1995) and Park and Peristiani (1998) show that, during the 1980s, deposit growth at individual U.S. thrifts was negatively related to their estimated probability of default, so that riskier thrifts experienced smaller deposit growth. Demirgüç-Kunt and Huizinga (DKH, 2000) build a bank-level dataset covering (43) countries over 1990-1997, and study both dimensions of depositor discipline by

However, to the extent that deposit insurance reduces the stake that depositors have in monitoring and policing bank capital and loss exposures, it shifts responsibility for controlling bank risk-taking to the regulatory system. Wherever deposit- insurance managers displace more discipline than they exert, bank performance is undermined. To understand this, we must investigate two questions:

- * How do depositors exert market discipline?
- * How does deposit insurance lessen depositor discipline?

Evidence on market discipline as reflected in bank interest cost comes primarily from Flannery (1998) surveys research on how the interest cost of uninsured bank deposits and other debt instruments in the U.S. responds to observable measures of default risk. In the U.S., balances in excess of \$100,000 are not insured. Typically, researchers find that interest rates paid on these partially insured instruments (certificates of deposits, CDs) increase significantly with bank riskiness (Baer and Brewer 1986, Hannan and Hanweck 1988, and Brewer and Mondshean 1994). Linking movements in CD rates to bank-specific news embedded in movements in stock prices, Ellis and Flannery (1992) show that bank CD rates respond generally to market perceptions of bank-specific risks.

Cook and Spellman (1994) found that, even on fully insured deposits, risk premiums at U.S. savings and loan associations (S&Ls) responded to individual -institution risk factors in 1987. This sensitivity to risk emerged because the deep economic insolvency of their federal guarantor was becoming clear at that time. These premiums served simultaneously to rein in gambling by aggressive S&Ls and their insolvent insurer. This evidence indicates that inadequacies in supervision and insurer net worth can reduce the credibility of an insurer's guarantees. Moving beyond depositor reactions, Flannery and Sorescu (1996) study market yield spreads between uninsured bank debentures and callable treasury bonds. These spreads showed significant sensitivity to bank risk during the years 1989-1991

deposit insurance evidence is not robust to the twin effects of omitting developed countries from their sample and employing a single-dimensional dummy variable to capture the existence of explicit deposit insurance. This finding is not truly inconsistent with DKD whose results are significant when they incorporate deposit insurance design features and institutional characteristics into their analysis. On average, the more a system embraces features that intensify moral hazard, the more vulnerable it is to banking crisis.

However, DKD only imperfectly control for the other components of the financial safety net, particularly for variation in the quality of regulatory and supervisory enforcement. DKD proxy the quality of regulation and supervision by institutional indicators such as bureaucratic quality, bureaucratic delay, lack of corruption, and the quality of contract enforcement and legal efficiency. Barth, Caprio and Levine (2001) compile a comprehensive data base on regulation and supervision of commercial banks and confirm DKD's findings controlling for variation in the character of government oversight.

Policymakers should view the positive correlation between explicit deposit insurance and banking crises as a wakeup call. Credible deposit insurance allows banks to gather deposits regardless of the risks they take. We would expect a positive correlation if deposit insurance greatly reduces monitoring by private parties and replaces it by ineffective regulatory and supervisory discipline. In countries with strong institutions, we would expect most or all of this reduction in depositor monitoring to be compensated by official monitoring, so that the impact of deposit insurance on bank fragility would not prove significant.

- How does deposit insurance affect market discipline?

In high- transparency environments, depositors can discipline banks that engage in excessive risk-taking by demanding higher deposit interest rates or by withdrawing their deposits.

Economic theory offers a mixed message. On the one hand, credible deposit insurance contributes to financial stability by making depositor runs less likely. On the other hand, unless insured institutions' capital positions and risk-taking are supervised carefully, the insurer will accrue loss exposures that undermine bank stability in the long run. Because deposit-insurance theory embraces good and bad outcomes, it is critical to explore empirical evidence. Demirgüç-Kunt and Detragiache (2000) are the first to use the cross-country database to study the link between deposit insurance and financial crises. They use data from (61) countries for the period (1980-1997) to estimate a model of banking crisis. After controlling for other determinants, they find that the presence of poorly designed explicit deposit insurance tends to increase the likelihood that a country will experience a banking crisis and that this result does not appear to be driven by reverse causality. Recognizing that the design of explicit deposit insurance varies significantly across countries, Demirgüç-Kunt and Detragiache (DKD) focus on whether and how individual design features mitigate the adverse impact of deposit insurance on bank stability. The regression experiment shows that deposit insurance causes the most trouble in countries where coverage is extensive, where authorities amass a large fund of explicit reserves and earmark it for insolvency resolution, and where the scheme is administered by government officials rather than the private sector. These findings underscore the importance of confronting squarely the moral hazard that deposit insurance threatens to generate. DKD also show that the contribution of deposit insurance to bank fragility is significant in countries where the institutional environment lacks transparency and deterrence, but is not significant in countries whose environment is strong. These findings support the hypothesis that where the contracting environment controls incentive conflict, effective prudential regulation and supervision can offset the adverse incentives created by deposit insurance so that moral hazard need not be worrisome. Eichengreen and Arteta (2000) found that DKD's

- How does explicit deposit insurance affect bank stability?

In the midst of a systemic crisis, expanding or firming up depositor guarantees has great appeal to policymakers as a crisis-mitigating device. However, the deferred costs of treating a crisis myopically can be substantial. The best long-run way to incorporate deposit insurance into a country's safety net is a matter of controversy among economists. A classic paper by Diamond and Dybvig (1983) frames deposit insurance as an optimal policy in a contracting environment where limited transparency allows bank stability to be threatened by self-fulfilling depositor runs and runs on solvent banks are depositors' only deterrent instrument for reducing their loss exposure. In Allen and Gale (1998), greater transparency allows runs to be triggered only by an actual deterioration in bank asset quality. In this higher-transparency environment, the optimal safety-net strategy is to use central-bank loans to supply liquidity to the banking system. Precisely because safety nets are so effective in arresting runs, safety nets generate moral hazard. This moral hazard comes both from banks and their regulators. Opportunistic bankers can exploit weaknesses in supervisory transparency and deterrence by taking inefficient risks and even engaging in fraudulent activity. In practice, regulators and politicians who control the supervisory elements of the safety net often have insufficient incentive to monitor and enforce prudential regulations. (Kane, 1989). Incentives for risk-shifting and looting by banks decline with bank capital and with transparency, deterrence, and accountability. Transparency and bank capital tend to decline in the face of adverse economic shocks (Merton, 1977 & Calomiris, 1990).

Looting often takes the form of bankers making loans to themselves or related parties at below-market terms. As a bank's capital becomes exhausted, the costs of corrupt lending fall more and more on the safety net (Akerlof and Romer, 1993).

Some countries have tried to make an unambiguous commitment to offering neither explicit nor implicitly deposit insurance. The clearest recent example is New Zealand, which takes a distinctive approach to banking supervision and does not offer deposit insurance such a policy may be feasible under some circumstances. For example, when the banking system is almost exclusively owned by strong foreign institutions, however, it is difficult to sustain over periods of economic and financial distress. A prominent example is Argentina, which between 1991-1995 unambiguous commitment to not protecting depositors. This policy was abandoned during the 1995 Tequila crisis, when concerns about depositor reaction in the face of the deep financial difficulties led the authorities to reverse their stand and reinstate deposit insurance.(David S. and others, 2006)

4. literature Review:

To start reviewing the deposit insurance related literature about how effective an individual country's deposit- insurance system happens to be, one should first elucidate the functions (services) of the modern banking firms. Since Gurley and Shaw (1960), economists have viewed banks and other financial institutions as intermediaries that perform special functions while channeling credit from economic agents with excessive funds to economic agents with fund shortage. An extensive theoretical literature analyzes the benefits and costs of deposit insurance and explores the challenge of balancing these benefits and costs to produce an optimal deposit- insurance system. We are posing four empirical questions whose answers indicate how effective an individual country's deposit- insurance system happens to be. The four questions are: How does deposit insurance affect bank stability? How does deposit insurance affect market discipline? How does deposit insurance impact financial development? And, what role does deposit insurance play in managing crises? We go on to identify pertinent literature bearing on each question and to review empirical evidence on how the answer to each question varies across different countries and contracting environments.

negotiated during the failure process.(Beat and Susanna, 2009). An explicit deposit insurance system is rules-based, clarifying the government obligations to protect depositors when a bank is unable to meet its repayment obligations. An explicit deposit insurance system is express laid down by statute or other legal instrument, and there are rules concerning compensation limits, the types of obligations covered, the methods for calculating obligations, funding arrangements, and other matters. An explicit deposit insurance system clarifies the financial obligations of the banking system and the public sector/ For this reason, an explicitly system restricts the extent of subjective or ad hoc decisions.(David S. and others, 2006). Some authorities have opted for a system of depositor preference instead of explicit deposit insurance system. Under this arrangement depositors are given priority over other unsecured creditors in the distribution of proceeds from liquidation of failed bank. Although this improves the depositor's position in case of bank insolvency, the bank's assets may nonetheless still be insufficient to meet their claims in full, and depositors may also face long delays in receiving their funds. Where explicit deposit insurance system do not exist, implicit deposit insurance is a pervasive feature of bank safety nets. The main characteristics of implicit deposit insurance include the absence of any rules regarding the coverage or compensation for losses and the absences of funds available for assistance. As a result, decisions on depositor protection are negotiated at the time of a bank failure. Possibilities exist for inconsistent treatment of depositors and other creditors, mixed market signals concerning the intentions of the authorities, and the reliance on discretionary government funding for bank failures. Although implicit system provides considerable flexibility for the authorities and allow "Constructive ambiguity", thus reducing the moral hazard that exists in and insurance system, the cost of such flexibility in terms of system efficiency and the resolution costs of crisis must be carefully considered. (Kyei, 1995).

financial safety net are important government objectives which benefit the country as a whole, it can be argued that it is appropriate for the public sector to give the system some financial support by providing some initial capital to establish a fund and/or by providing supplementary funding in crisis situations. The government can provide contingent financing even for systems which are financed *ex ante*. Some deposit insurers have a line of credit with central bank or with the government directly. In some cases the government may play an indirect role by guaranteeing private sector borrowing by the deposit insurer.

In general, it is less expensive for the insurer to obtain funds from the public sector than from the private sector, since given its credit rating, the public sector can usually raise funds at lower cost. In addition, it may be difficult to raise funds directly in the private sector during crisis situations. Supplementary financing from the public sector or borrowings with government guarantees should be repaid in full as the fund recovers. If needed, special levies on members can be introduced as the financial system strengthens. Procedures for accessing public sources of funds, should these be required, need to be considered at the time the deposit insurance system is designed. The system should not be designed in such a way that the expected recourse to public support is frequent, since this can undermine public confidence in the system and encourage unnecessary risk-taking by member institutions.

3. Explicit and Implicit deposit insurance which is better?

A guarantee promise for the protection of deposits can take place explicitly or implicitly. Policy makers have a variety of options concerning the protection of deposits. Countries can make explicit the protection of deposit in the case of bank failure or they can leave the level of protection ambiguous, allowing the level and coverage of depositor protection implicit. (Hoelscher et al., 2006) Explicit protection lays out the level and the limits that depositors can expect in case of a bank failure, whereas implicit protection systems allow the conditions and limits to be

Essential external conditions for efficient deposit insurance include effective regulatory conditions, close supervision of the financial institutions, an ongoing assessment of the current risk situation in the financial intermediation system and a comprehensive set of regulations for monitoring and dealing with illiquid banks or for handling the resolution of insured institutions.

The sources of funds for a deposit insurance system, especially for those covering depositor reimbursements, resolution costs and current expenses can come from the public sector, the private sector or both. Most countries operate a system that relies on private funding to a large extent. (Demirguc. A. and others, 2008)

*** Private Sources:** Member institutions should be the main source of funding. Institutions usually pay mandatory premiums as one of the conditions of membership. Premium amounts are typically determined relative to either the insured deposit base or the total deposit base. Policymakers in nations which use insured deposits as a basis for determining premiums are usually of the view that institutions with a higher percentage of insured deposits benefit more than others. On the other hand some claim that using total deposits has the advantage of ease of operation and can prevent speculative switches by banks between insured and uninsured deposits. To top up a fund following a failure, it may be necessary to introduce special premiums or levies.

*** Public Sources :** In addition to premiums collected from members, most deposit insurance systems have facilities in place that can access public sector funds if needed. These can take the form of initial contributions when the system is established, government or central bank loans to cover special circumstances and grants to cover losses.

A number of countries have relied on government funds for an initial capital injection to establish the system, for example, the United States, Russia, and Chile among others. Since the promotion of financial system stability and the operation of a

pay a higher contribution to the fund. Premiums for the insured institutions that are not risk-based do not fulfill the requirement of fair competition mentioned above.

* **Incentive compatibility:** The trade-off between the security connected with high coverage sums and the reduced market discipline (moral hazard) must be prevented by the appropriate design of the deposit insurance scheme.

* **Regulation of powers:** The deposit insurance scheme needs extensive power to ensure the payment of contributions, to stabilize endangered financial institutions and to ensure the rapid and complete payout of covered deposits.

* **Simplicity and transparency:** Credibility is based on convincing communication of the aims and mechanisms of the deposit insurance scheme. Simplicity and transparency of the structures and processes are the keys to this.

* **Cost efficiency:** Directly connected with the above is the concept of cost efficiency. The administration of the fund assets, the management of the fund and the handling process must be organized in a cost-efficient way.

* **Independency:** The deposit insurance scheme is to be organized on the one hand as an integral element of a national safety net, but on the other as independently of the external exertion of influence by stakeholders as possible.

* **Responsibility:** Independence goes along with accountability for capital, returns and costs to parliament, the government and the public.

* **Reasonability:** Last but not least a deposit insurance scheme has indispensably to consider also country-specific conditions. It has to ensure that its specific design features are compatible with mainly economic circumstances ensuring that deposit insurance is not overpriced so that premiums are bearable.

* **Protection function:** It protects depositors in case of crisis against loss of their covered deposits in insured institutions. Indirectly it shelters the insured institutions against a run on them, and thus the affiliated institutions against instability.

* **Security function:** Deposit insurance secures covered deposits from the grasp of other stakeholders in the bank. By virtue of its authority it asserts the entitlements of depositors on the basis of the insured deposits.

* **Financing function:** It ensures that there is adequate financing of the capital base necessary to carry out the protection and security functions and for a risk-free administration of an increase in the accumulated fund size. It makes available sufficient liquidity to cover the insured deposits credibly in the case of a claim.

* **Support function:** Finally, deposit insurance supports the other financial safety net institutions concerned with the task of securing and improving the stability of the financial system (for example financial market supervision or the central bank).

In order to achieve the aims attributed to it, a deposit insurance scheme must fulfill a set of basic requirements. These include in particular:

* **Financial stability:** The deposit insurance scheme can only fulfill its role if it has the necessary financial capacity available to do so. The fund's capital base thereby also fulfills an important function in assessing the credibility of the insurance and thus the confidence in the security of the eligible deposits.

* **Fair competition:** Contributions made in support of a deposit insurance scheme must be organized to offer fair competition. Individual or groups of insured institutions must not be disadvantaged.

* **Originator orientation:** Contribution payments are to be organized according to the cost-by-cause principle i.e. according to the claim risk of the insured institution. Anyone who represents a bigger claim risk for the deposit insurance scheme shall

already had in place, often to improve its incentive structure in light of experience. Table(1) shows the recent establishments of deposit insurance systems.

Table(1)

Recent establishments of deposit insurance systems

Year adopted	Countries	Year adopted	Countries
2006	Hong Kong, Singapore	2000	Cyprus, Jordan, Vietnam
2005	Indonesia, Malaysia	1999	Bahamas, Bulgaria, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kazakhstan, Mexico
2003	Malta, Paraguay, Russia, Zimbabwe	1998	Bosnia-Herzegovina, Estonia, Gibraltar, Jamaica, Latvia, Ukraine
2002	Albania	1997	Algeria, Croatia
2001	Nicaragua, Serbia and Montenegro, Slovenia	1996	Korea, Lithuania, Macedonia, Romania, Slovak Republic, Sweden
		1995	Belarus, Brazil, Oman, Poland

Source: International Association of Deposit Insurance (IADI), 2006/2007, Annual report.

Countries often have several objectives when establish a deposit insurance system. Three of the most common and most realistically achievable objectives are: first, protecting small depositors, second, elucidating the rules under which sound depository institutions operate and under which failed institutions will be closed or otherwise resolved, and, in so doing, third, helping to stabilize the financial system by establishing an incentive structure that will encourage good banking practices. Its clear that the deposit insurance system plays two important roles the first one is a preventive role, and the second one is therapeutic role. This means that the deposit insurance system does not compensate depositors for losses resulting from the failure of their banks, but also it is a preventive and therapeutic systems, this means it has five key functions: (Frolov, 2004)

*** Confidence function:** Deposit insurance creates, through its existence and its credibly communicated mechanisms for dealing with a financial crisis, confidence among the depositors of the insured institutions in the stability of those institutions and of the whole financial system.

2.what is deposits insurance ?

Deposit insurance is always part of a comprehensive system for enhancing and ensuring the financial stability of a country. Irrespective of the national peculiarities of the financial intermediation systems, such an extensive financial system safety net consists of five elements that complement and strengthen each other: regulation and supervision, lender of last resort, bank insolvency /resolution law, deposit insurance scheme, and institutionalized decision-making/cooperation and resolution processes. The deposit insurance complements, supports and strengthens the protective functions of the other system elements, just as these complement and support the deposit insurance in fulfilling its function. (Beat and Susanna, 2009). The United States was the first country to establish an official deposit insurance system, during a great Depression banking crisis in 1934. Its goal was to restore confidence in the liquidity of bank deposits rather than to protect small depositors (Golembe, 1960). After many years on the establishment of the Federal Deposit Insurance, Turkey had set up Banks Liquidation Fund in 1960, in 1974 Germany had established fund to protect depositors' money after the collapse of the Bank of Hershtat, while in 1979 UK had established depositors protection system.

In the 1980s Italy and France had established a system for deposits protection after the collapse of the Banque Saudi Fransi . In the Arab countries, Lebanon is the first country has focused deposit insurance system, where in 1967 it had set up the national institution for guarantee deposits.(Gillian, 1999).

The proliferation of crises during the 1980s and 1990s had led a large number of countries to initiate, or consider instituting, a deposit insurance system.(Lindgren and others, 1996). By 2010, (106) countries had such system. (82) countries now known to have an explicit deposit insurance system in operation, established it during the past 19 years. During the same period, 26 countries reformed the deposit insurance system that

1.Introduction

The Great Depression in the thirties of the 20th century had led several commercial banks to face liquidity crisis and bankruptcy in developed countries, especially in USA. This had led to arise the idea of deposit insurance system in order to protect the financial sector from sharp financial volatility.

Deposit insurance may be justified on two separate grounds, namely the protection of depositors and the prevention of bank runs. The former may be viewed as an aspect of consumer protection and is linked to the presumed inability of ordinary depositors to monitor the riskiness of banks in which they place their funds as well as the potentially severe cost of deposit losses to individual savers. Of course, given the political sensitivity of losses arising from bank failures, formal deposit insurance may also be used to limit the payout to depositors in a situation where there would otherwise be demands for full compensation.

The banking sector in Saudi Arabia is the most important financial institutions for intermediating between savers and borrowers, assessing risk, executing monetary policy, and providing payment services. At the same time, the configuration of their portfolios make them especially vulnerable to illiquidity and insolvency, because if they fail to fulfill their obligations towards customers it will lead to public confidence crisis; and destabilization of the Saudi banking system.

The purpose of this paper is reviewing the concept of deposits insurance as one of the precautions methods, illustrating how effective an individual country's deposit-insurance system happens to be, by reviewing the Related literature. The next section illustrates the concept of deposits insurance. Section 3 shows the main two systems of deposit insurance .Section 4 reviews related literature. Section 5 shows a design of the deposit insurance system and under what conditions is considered optimal, and section 6 is conclusion.

المستخلص

نحو حماية البنوك السعودية من التقلبات المالية

« دراسة تحليلية »

تهدف هذه الدراسة إلى استعراض كيفية حماية البنوك بصفة عامة، والبنوك السعودية بصفة خاصة من مشكلة التعثر المالي نتيجة التقلبات والأزمات المالية العالمية ، وذلك من خلال الاعتماد على نظام التأمين على الودائع كأحد الأساليب الاحترازية التي يمكن أن تؤدي إلى حماية البنوك .

وهناك نوعين من التأمين على الودائع أحدها صريح وهو الشائع والآخر ضمني. وقد توصلت الدراسة إلى أن التصميم الكفء لنظام تأمين الودائع يعد ركيزة هامة لتحقيق سلامة النظام المالي للدولة ، ومن ثم تعزيز الاستقرار المالي والاقتصادي بها، حيث يؤدي وجود احتياطي كافي إلى حماية صغار المودعين والحفاظ على ثقة الجمهور في قدرة نظام التأمين على الودائع على الوفاء بالتزاماته.

Saudi Banks Protection From the Financial Volatility: Analytical Study

Dr. Fareed Hashem Felemban

Associate Professor Economics

Taif University

Abstract

The study aims at reviewing what the deposit insurance system as one of the precautionary methods that can lead to the protection of banks in general, and Saudi banks, in particular, from the financial distress problem as a result of fluctuations and the global financial crisis. There are two types of deposit insurance, Explicit which is common and the other is implicit. A well-designed deposit insurance system can make an important contribution to the integrity of a country's financial system, thereby promoting financial and economic stability. In order to meet its objectives of protecting small depositors and maintaining public confidence in the ability of the deposit insurance system to meet its commitments adequate funding arrangements must be in place.

- 11- Fasano, Ugo, 2001a, "With Limited Oil Resources, Oman Faces Challenges of Economic Diversification, Structural Reforms," IMF Survey [HYPERLINK "http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/073001.pdf"](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/073001.pdf) [HYPERLINK "http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/073001.pdf"](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/073001.pdf) (July 30).
- 12- Fasano, Ugo, 2002a, "With Open Economy and Sound Policies, the U.A.E. Has Turned Oil 'Curse' into a Blessing," IMF Survey [HYPERLINK "http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2002/102102.pdf"](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2002/102102.pdf) (October 21).
- 13- Fasano, Ugo, 2002b, "Testing the Relationship Between Government Spending and Revenue: Evidence from GCC Countries," IMF Working Paper 02/201 (Washington: International Monetary Fund).
- 14- Fasano, Ugo, and others, 2003, Monetary Union Among Member Countries of the Gulf Cooperation Council, IMF Occasional Paper No. 221 (Washington: International Monetary Fund).
- 15- General Secretariat of the League of Arab States, (et al.), (2011), "Unified Arab Economic Report" .
- 16- IMF (2011), (MENA Oil Exports: Benefiting from High Oil Prices Amid Growing Risks), Regional Economic Outlook: Middel East and Central Asia.
- 17- Sadik, A.T. (1985), " National Accounting And Income Illusion of Petroleum Exports: the Case of the Arab Gulf Co-operation Council Members (AGCC)", in (Tim Niblock and Richard Lawless) (Ed.) (Prospects for the world Oil Industry), London: Croom Helm.
- 18- Shawkat Hammoudeh, Huimin Li., (2008), Sudden changes in volatility in emerging markets: The case of Gulf Arab stock markets, International Review of Financial Analysis, Volume 17, Issue 1, .
- 19- Sirageldin, Ismail & Motaz Khorshid (1995), " Human Resource Development & the Structure of Oil Economies: Critical Issues With Illustrations from Kuwait", Working Paper (9518), Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey
- 20- Ugo Fasano and Zubair Iqbal, (2003), GCC Countries: From Oil Dependence to Diversification, International Monetary Fund.

References

- 1- Al-Faris, Abdul-Razak (1996), " Demand for Oil Products in the GCC countries", Working Paper (9608), Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey.
- 2- Al-Darwish, Ahmed(et. all.), " National authorities; and IMF staff calculations".
- 3- Al-Qudsi, Sulayman, " the Interaction Between Government Budget, Demography and Labor in the GCC: Does Policy Consistency Matter?", Working Paper (9708), Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey.
- 4- Alyousha, Ahmed(1999), (Fluctuation of Oil Prices and Economic Development Policies). Bahrain Experience. BCSR. Dec. 1999. & Khadour, Walid. Arab Oil in International Policies.
- 5- Attiga, Ali A., (1987), " the Arabs and the Oil Crisis 1973-1986", Kuwait: OAPEC Secretary General.
- 6- -----,(1988), " Interdependence on the Oil Bridge Risks and Opportunities", UK: Bookcraft Ltd., Bath, Avon.
- 7- Barnett, Steven, and Rolando Ossowski, 2002, "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries," IMF Working Paper 02/177 (Washington: International Monetary Fund).
- 8- Esfahani, H. S. (2002), " A Political Economy Model of Resource Pricing with Evidence from the Fuel Market", Working Paper (0134), Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey.
- 9- Fasano, Ugo, 2001b, "Sluggish Growth, Declining Oil Resources Prompt Qatar to Diversify Economy Away from Oil," IMF SurveyHYPERLINK "<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/112601.pdf>" (November 26),
- 10- Fasano, Ugo, 2001a, "With Limited Oil Resources, Oman Faces Challenges of Economic Diversification, Structural Reforms," IMF Survey HYPERLINK "<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/073001.pdf>"(July 30).

main causes through the period 2000 to 2012, are (Iraq War in 2003, world financial crisis and Libyan Revolution in 2011).

Second is that there are many factors lies behind affecting on small changes in price strategies of crude oil exporting from GCC countries and Egypt from the supply side (like production, supply, reserves, and exports) and from the demand side (like world demand for crude oil, world consumption, and imports of crude oil).

about 84%, this is assure the two ways relation between world demand for oil and price of crude oil.

During the past two decades the patterns of world demand for oil have seen structural changes, as increased world demand for oil during the period 1990-2010 by 20 million b / d, and it became clear dominance oil on transport sector in general, where there is still no economic and technical alternative for petroleum products has acceptance of consumers, where oil still accounts for more than 90 per cent of the needs of that sector of the fuel. Which led to the rise in nominal prices of oil from 22.4 dollars per barrel to 94.4 dollars per barrel in 2008, which fell because of lower world demand for oil after world financial crisis in September 2008 to 61 dollars per barrel in 2009 and then have risen in 2010 due to improvement in world demand for oil due recovering to world economic system and improve its rates of growth that reached 77.4 dollars per barrel in 2010.

V- Conclusions

There are many differences between Egypt and the six GCC countries, where Egypt has the largest number of population about 80 million inhabitants but it has a smallest quota in reserves, production, and exports of crude oil with Bahrain. In GCC countries there are similarity in structural of production and dependency of its economies on oil. Saudia Arabia is the biggest economy in all GCC countries in population and output, it also the biggest economy in production, reserves, and exports of crude oil in all seven countries, so it has a big force in affecting in price strategy of crude oil exporties.

We can conclude the main results of this paper in two results are:

One of them is that the big changing in the price of crude oil exporting from GCC countries and Egypt is affecting by three

To test the two ways relation between demand for world crude oil (X) and the prices of crude oil [nominal (Y1), and real (Y2)], we estimate three linear regressions as follow:

$$\begin{aligned}
 Y_1 &= f(X) \\
 Y_1 &= a + bX \\
 Y_1 &= -168.381 + 0.834 X & (1) \\
 R^2 &= 69\% \quad df = 20 \quad Sig. = .000^a \quad DW = 0.92 (1.22) \\
 Y_2 &= f(X) \\
 Y_2 &= a + bX \\
 Y_2 &= -110.379 + 0.790 X & (2) \\
 R^2 &= 62\% \quad df = 20 \quad Sig. = .000^a \quad DW = 0.94 (1.22) \\
 X &= f(Y_1, Y_2) \\
 X &= a - b_1 Y_1 - b_2 Y_2 \\
 X &= 75.546 + 4.541 Y_1 - 3.727 Y_2 & (3) \\
 R^2 &= 84\% \quad df = 19 \quad Sig. = .000^a \quad DW = 0.47 (1.20)
 \end{aligned}$$

Equation (1) show positive relationship between world demand for crude oil(X) as a independent variable and nominal price of crude oil (Y1) as a dependent variable, with explanatory power(R square) about 70%, this mean that more than two third change in nominal price of crude oil is explain by change in world demand for crude oil.

Equation (2) also show positive relationship between world demand for crude oil(X) as a independent variable and real price of crude oil (Y2) as a dependent variable, with explanatory power(R square) about 62%, this mean that more 60% change in real price of crude oil is explain by change in world demand for crude oil. Equation (1) and Equation (2) give the same expectation about this relation.

In equation (3) we expect in multiple regression negative relationship between (Y1, and Y2) as independent variables and (X) as dependent variable, but the Estimation Show this expectation true with Real price (y2) but a positive relation between nominal price and the world demand for oil this is caused by inflation with respect to high explanatory power of R square

Table (7)

World demand for crude oil, and crude oil prices 1990-2011

YEAR	World demand for crude oil Million b/d (X)	Nominal price \$/b (Y1)	The real price of 1995 \$/b (Y2)
1990	66.5	22.3	25.6
1991	66.9	18.6	20.4
1992	67.2	18.4	19.6
1993	67.1	16.3	17
1994	68.2	15.5	15.8
1995	70	16.9	16.9
1996	71.9	20.3	19.9
1997	73.7	18.7	18
1998	74.3	12.3	11.7
1999	75.3	17.5	16.5
2000	76.2	27.6	25.7
2001	77.1	23.1	21.1
2002	77.7	24.3	21.8
2003	79.2	28.2	24.9
2004	82.1	36	31.1
2005	83.3	50.6	42.9
2006	85.2	61	50.6
2007	86.4	69.1	56
2008	86	94.4	75
2009	84.5	61	48
2010	86.1	77.4	60.4
2011	88.9	51.4	37.2

Source:

- * Organization of Arab Petroleum Exporting Countries, "Report of the Secretary-General's annual statement", (various years)
- * General Secretariat of the League of Arab States, and others, "Unified Arab Economic Report," (various years)
- * Table (6)

Basically, oil is a commodity, like others, and thus the price of a barrel of oil is determined according to the surrounding market circumstances.

It is well known that the price of a barrel of oil according to the market factors, without the producer's intervention, is equal to its marginal cost⁽²⁴⁾.

It is believed that the cost varies from US\$ 4-5. In other words, let us suppose that the oil producers do not cooperate to influence oil prices, and they are left to market forces. The market will force the price to the marginal cost that is to the lower level. For instance, over production in 1997 and early 1998 lead to the fall of oil prices, which caused much concern to both governments and oil companies of the oil exporting countries.

The price of dated Brent reached \$9.20 per barrel of oil on 10th December 1998.

On that same day the light sweet future contract, known as the WTI contract,

traded at \$10.72 per barrel on the NYMEX and the Dubai price at \$9.98 per barrel.

By the same token, table (2) shows export prices of Saudi Arabian and Mexican Crude corresponding to the lowest reference prices obtained in December 1998.

4- Change in world demand for crude oil from GCC countries and Egypt:

The demand for crude oil is derived from the demand for goods and services. It depends on economic growth rate, growth in population, and prices of alternative sources of energy as the price oil. The relation between the demand for oil and price of oil is interdependent relationship, it works in two ways.

The demand for oil affected by consumption policies of oil in transportation sector and industrial sector or electricity generation sector. The following table show the relation between the world demand for oil and the price of crude oil through period of 1990 to 2011.

²⁴ Alyousha, Ahmed(1999), (*Fluctuation of Oil Prices and Economic Development Policies*). Bahrain Experience. BCSR. Dec. 1999. & Khadour, Walid. Arab Oil in International Policies, P. 25

the ability to finance imports of goods and services, resulting in severe disruptions in the nonhydrocarbon sectors of the economy. Real GDP is expected to contract by more than 50 percent in 2011. The conflict in Libya has had significant spillovers globally and into neighbouring countries. Prior to the conflict, Libya accounted for 2 percent of global oil production, and the loss of Libyan oil exports created a temporary shortfall in the global market. In addition, Libya hosted approximately 1. million migrant workers (mostly from Egypt and Tunisia), and migrants' return home has reduced remittances and added to the already large pool of unemployed in Libya's neighbors.¹ More generally, the intensification of regional turmoil due to the Libyan conflict has further contributed to driving tourists and foreign investors away from the region. The end of the conflict can set the stage for an economic rebound, although rehabilitation of the hydrocarbon complex may take considerable time. While the immediate priority is to avoid a humanitarian crisis, it is also critical to restart hydrocarbon production and pursue an agenda for reconstruction and reform, which will include moving to stabilize the currency; reestablishing a payments system; and initiating institutional reforms in support of inclusive and sustainable growth⁽²³⁾.

In view of the above, we can say that a mix of oil prices, and increased production, led to improved macro-economies, especially the budget indicators for the G.C.C. This allowed some G.C.C. states to realize financial surpluses and decrease deficits during 2003. On current showing, 2004 might turn out to be an even more rewarding year.

In substance, the good economic performance of the G.C.C. during 2000, due to increased average oil prices of 58% compared to 1999 (table No.1), where the oil production of the G.C.C. countries increased on average by 6.7% (Annex No.1). Within this context, the main reason behind the increase in oil prices during 2000 was due to increased demand and not decreased production as in 1999.

²³ Al-Darwish, Ahmed (et. al.), " *National authorities; and IMF staff calculations*" P. 9

rest in the region; instead it has benefited from higher oil prices (31 percent higher than in 2010) and increased export volumes. In addition, Kuwait, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates stepped up their oil production to make up for the shortfall from Libya, and Qatar ramped up its capacity to produce liquefied natural gas. These initiatives generated positive spillovers that helped stabilize international energy markets.

This aggregate behaviour is largely driven by fluctuations in oil production and oil prices. Following the cutback in 2009, oil GDP growth recovered in 2010 and is expected to accelerate temporarily in 2011 in response to the shortfall from Libya and to increasing oil prices. In contrast, non-oil growth is expected to remain relatively stable at close to 4. percent through 2012.

Increased oil revenues have in turn created additional fiscal space in the GCC, facilitating new spending to accelerate progress in achieving social objectives and continuation of longer-term public investment. As a consequence, non-oil activity is projected to grow by 5. percent in 2011-12. The exception to this broadly benign outlook for the GCC is Bahrain, where unrest has led to disruptions in transportation, tourism, construction, and the financial sector, slowing GDP growth to 1. percent⁽²²⁾.

Libyan Revolution: Economic Impact and Challenges Ahead

Revolution in Libya appears to be nearly over. The violence prompted imposition of United Nations Security Council sanctions on Libya on February 26, and their intensification on March 17. The conflict has had a severe impact on economic activity heavily dependent on hydrocarbons, which account for more than 70 percent of GDP and more than 95 percent of exports. Crude oil production, previously at 1.65 million barrels per day, has nearly stopped, declining by about 95 percent in June compared with a year earlier. The international sanctions and consequent denial of access to foreign exchange have limited

²² Ibid, p 1.

* In the Gulf of Mexico production is 330,000 barrels per day from Katrina and Rita.

"The world oil market is in the grip of a slow-motion supply shock, in which a \$70 to \$75 barrel price reflects an aggregate disruption of over 2 million barrels a day.

2 -Financial crisis 2008:The end of the third oil boom- the fall in oil prices

Oil prices started to fall in the summer of 2008. However, from September to December that year the price dropped from 100 to 40 dollars per barrel, recovering slightly after February 2009, but following a much more moderate trend from then on.

Arab countries make up 65% of the world's oil reserves and 45% of the gas reserves. The export of these products generates 50% of the GDP and 80% of its profits.¹² Therefore, the fall in oil prices has particularly affected exporting countries - Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Arab Emirates, Egypt, Algeria, Iraq, Libya, Sudan and Yemen - and has halted the high growth rates maintained in previous years.

As a result of financial crisis, the decline in both in exports and the price of oil, the Central Bank of Yemen announced its revenues from oil exports dropped around 75% in June 2009. Likewise, the magazine 24-7 noted in July that the combination of low prices and the decline in production could mean a revenue drop of oil exports in the United Arab Emirates of around 43% in 2009.⁽²¹⁾

*** Libyan Revolution 2011**

MENAP oil exporters will experience a GDP upturn of nearly 5 percent in 2011, followed by moderation in 2012. Most of this growth is driven by the high level of activity in the GCC, where GDP growth is projected at 7 percent in 2011. The GCC has been largely shielded from the negative impact of social un

²¹ IMF (2011), (MENA Oil Exports: Benefiting from High Oil Prices Amid Growing Risks), *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, PP 5-10.

Oil shortages cause high oil prices

Cheney predicted Iraqi output would return to 3 million barrels per day by the end of 2003. It never made it back to pre-war levels and was below 1.5M barrels/day in January according to the Wall Street Journal and the Associated Press⁽¹⁹⁾

How much difference does this make? All the oil experts talk about Iraq pushing the price up, but know one knows by how much. For comparison, the Dept. of Energy tells us that total world output is expected to grow by 0.8M barrels/day in 2006.

OPEC crude oil production stays flat in 2006 compared to 2005, instead of increasing along with non-OPEC supply to meet demand growth. ... Non-OPEC supply is expected to grow by 0.8 million bbl/d in 2006. DOE

Iraq's shortfall is greater than the expected increase in world oil production in 2006.⁽²⁰⁾

The fundamentals of supply and demand are the most important factors behind today's high prices. Spare production capacity in the OPEC oil cartel is thought to be only 1.5 million to 1.9 million barrels per day, in a world that consumes 85 million barrels each day.

That leaves little room for disruption, and there are plenty of disruptions:

*** Iraq's oil production is 900,000 barrels a day below prewar levels.**

* In Nigeria, political insurgents are shutting in 530,000 barrels each day.

* In Venezuela, production is down 400,000 barrels per day.

¹⁹ Esfahani, H. S. (2002), "A Political Economy Model of Resource Pricing with Evidence from the Fuel Market", *Working Paper (0134)*, Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey, PP 4-11.

²⁰ <http://zfacts.com/p/361.html>

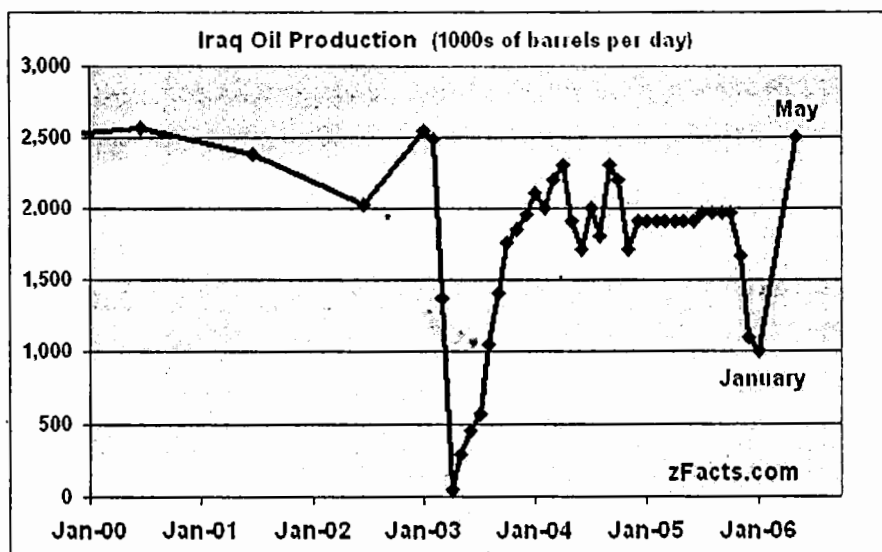
2011. But the main causes of small fluctuations are change in world demand for crude oil from GCC countries and Egypt, world supply, production, exports, and strategic and commercial inventories of crude oil.

* Iraq War in 2003

The military, political and economic situation in Iraq meant that Iraq was unable to increase its production up to its quota, and half of it was needed for local consumption. The fall of US and OECD strategic oil storage and labor disturbances in Nigeria and Venezuela, led to increased oil prices of up to an average OPEC price of US\$ 28/b through 2003.

Saudi Arabia the largest producer within the GCC produced an average of 8.1 million b/d during 2003, well above the 2002 level of just below 7 million b/d.

Iraq war makes oil prices higher



During the period which saw the high prices in the world oil market, there have been Arab members of OPEC utmost efforts individually or within the framework of collective OPEC to calm the market and reduce prices to levels suitable for both producing and consuming countries and confirmed through several occasions its willingness to provide the market with the necessary oil supplies. In this regard, the Arab Member States entered the huge investments in expanding production capacity in addition to entry in some significant investments in expanding its refining capacity at home and abroad to alleviate bottlenecks in the refining sector⁽¹⁸⁾.

It is expected that influenced the organization of the market's future by many factors linked to developments in global oil demand in the long run, and the policy of consuming countries with respect to alternatives to oils OPEC, environmental aspects, and production from countries outside OPEC and the policies of OPEC countries in terms of increasing production capacities, and use and the extent of harmony among those countries.

IV- The Main Causes of Fluctuations in Oil Prices:

Large fluctuations in oil prices have been noticed, raising the question of the main causes behind them. The price of a barrel of oil fluctuates usually between the minimum and the maximum price, within certain international economic and political circumstances. The question is what are these two prices and what are the determinant factors?

There are two main questions to analysis causes of fluctuation in oil price through period from 2000 to 2012. What are the main causes of the big fluctuations in price of oil exporting from GCC countries and Egypt ? And What are the main causes of the small fluctuations in price of oil exporting from GCC countries and egypt? The main causes of big fluctuations are Iraq War in 2003, Financial crisis in 2008, and Libyan Revolution in

¹⁸ Ibid, P 188.

successive reductions in the production ceiling and thus its share in the market⁽¹⁶⁾.

OPEC has resorted since the end of 1987 to adopt a strategy to defend market share and had to cap the total production of the organization and distribution of quotas among Member States as a tool in the management of the market, leaving the question of setting prices for the supply and demand factors in the market, which was a key demand of industrialized countries that were considered OPEC "cartel blackmailer" to consuming nations. While those countries did not consider the Alliance of Seven Sisters and install low prices of crude oil until the seventies, the royal blackmail of the States of the reserves. After the collapse of prices in 1986, adopted the members of the organization's strategy set a target price no one type of oil, but to the average prices of several materials and the so-called "OPEC crude basket" with the left determine the price of all crude to market factors and the adoption of the mechanism of cap and quotas for production to reach a target price⁽¹⁷⁾.

The period 1998-2000 was a period for the Search for stability in the world oil market after the Asian financial crisis where the goal of the strategy of OPEC during that period is to re-raise prices to levels that are reasonable and acceptable. OPEC has also begun also to activate the dialogue with consuming countries after it was beyond the stage of confrontation with those countries represented by the International Energy Agency. After the improvement in prices in 1999, the OPEC to follow the policies of medium-and long-term based on the mechanics of the market and relied on the defense strategy of the price, but in a different way represented the whole qualitative shift in behavioral OPEC in its management of the market known as Convention price range (Price Band) summarized put double edged sword higher and lower for the price of a barrel exporter of the OPEC basket (22-28 USD / barrel) with a new mechanism to defend the price of oil to ensure stability in the market at the upper and lower limits based on changing the size of the oil production in member countries.

¹⁶ Attiga, Ali A., (1987), "*the Arabs and the Oil Crisis 1973-1986*", Kuwait: OAPEC Secretary General, PP. 79-103.

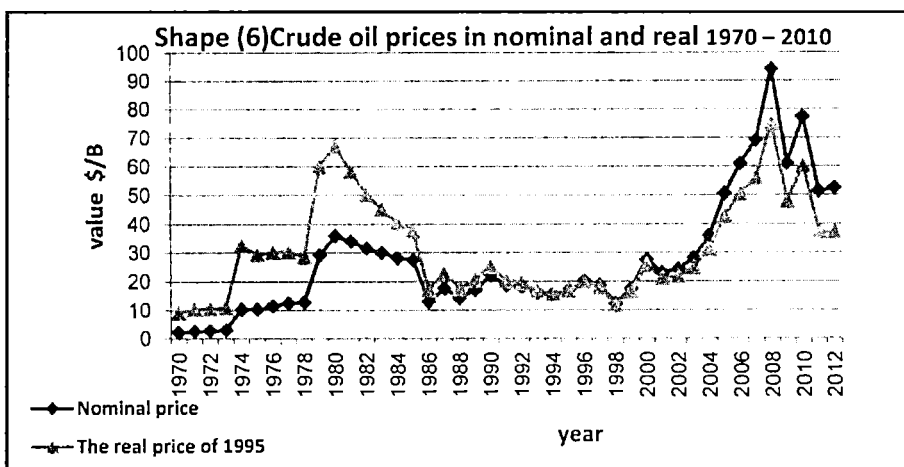
¹⁷ General Secretariat of the League of Arab States, (et al.), (2011). Op. Cit, P 187.

The OPEC countries regained control over their oil wealth through outright nationalization in some countries or through the entering governments of producing partner in the possession of the assets of the companies operating in its territory, and the consequent access to a role in the decisions and strategies, pricing of oil, it can be said that even during the period control of major companies on the global oil industry was the Arab countries individually or through the Organization of OPEC, the role of the oil market and the pricing of oil through pressure on the companies mentioned.

Second, the period beyond 1973:

It was started by the OPEC countries, including Arab countries, act the process of organizing the market directly after adjustment the root in the balance of power between oil companies and the governments of OPEC after taking those governments on the responsibility determine the prices of its oil, and the OPEC act as coordinator for the level of those prices which became known since then as "official rates".

OPEC passed different stages in their relationship to the market, as the fundamental changes that have occurred in the global oil market since that time paid members of the organization to make changes in the style of management of the market in a way appropriate to the circumstances prevailing at each stage. During the period 1973-1982, followed the OPEC countries in the management of the market strategy of defending the prices where they determine the price fixed for the oil signal (Arabian Light crude Saudi Arabia) and determine the prices of other oils on the basis of differences about the price of oil signal, and marketing of amount required at that price. During the period 1982-1985 the OPEC countries have adopted a new strategy in the management of the market to defend the price, based on a cap production quota of the Organization and productivity quotas of its Member States, in addition to continuing to set prices. However, the members of the organization was unable to maintain the production ceiling, forcing the organization to take the



Source: table (6)

First: the period before 1973.

The period before 1973 characterized by control of major international oil companies, after the discovery of oil in large commercial quantities in the thirties of last century in the regions outside the United States, especially in Venezuela and the Middle East, diminished the importance of U.S. oil in the world oil market and began a new phase of the monopoly of a small group of international companies of the major oil with vertical integration of the market the world's oil called "seven Sisters", a five U.S. companies: Standard oil of New Jersey (Exxon), Texaco, Standard oil of California (Chevron), Mobil, Gulf, and two European ladies are BP, Shell . However, the role of these companies take in the gradual reduction especially after the new oil discoveries made in other parts of the world and the emergence of a number of oil companies⁽¹⁵⁾, the new independent, which was a threat to the advantage of monopoly enjoyed by the major oil companies for a long period of time, which was in turn the important reasons behind the establishment of OPEC.

¹⁵ Sadik, A.T. (1985), " National Accounting And Income Illusion of Petroleum Exports: the Case of the Arab Gulf Cooperation Council Members (AGCC)", in(Tim Niblock and Richard Lawless) (Ed.) (*Prospects for the world Oil Industry*), London: Croom Helm, PP.(86- 104).

Arab countries (major oil producers) Have played The leading role in the important effect of oil prices and its market through regulation major influence within OPEC and ownership of the greater part of excess production capacity in the world. We can divided periods of the evolution of pricing strategies of oil and its market to two major phases, namely the period before 1973, and the period that followed.

Table (6)
Crude oil prices in nominal and real 1970 - 2012 (Dollars / barrel)

year	Nominal price	Price index 1995 = 100	The real price of 1995	year	Nominal price	Price index 1995 = 100	The real price of 1995
1970	2.1	23.2	9.1	1992	18.4	93.7	19.6
1971	2.6	24.7	10.5	1993	16.3	96	17
1972	2.8	26.1	10.7	1994	15.5	97	15.8
1973	3.1	38.2	11	1995	16.9	100	16.9
1974	10.4	31.7	32.8	1996	20.3	101.9	19.9
1975	10.4	35.3	29.5	1997	18.7	103.6	18
1976	11.6	38.3	30.3	1998	12.3	105	11.7
1977	12.6	41.5	30.4	1999	17.5	105	16.5
1978	12.9	44.9	28.7	2000	27.6	107.5	25.7
1979	29.2	48.7	60	2001	23.1	109.5	21.1
1980	36	53.6	67.2	2002	24.3	111.3	21.8
1981	34.2	58.6	58.4	2003	28.2	113.3	24.9
1982	31.7	62.9	50.4	2004	36	115.6	31.1
1983	30.1	66.4	45.3	2005	50.6	118	42.9
1984	28.1	69.6	40.4	2006	61	120.6	50.6
1985	27.5	72.5	37.9	2007	69.1	123.4	56
1986	13	75	17.3	2008	94.4	125.8	75
1987	17.7	77.4	22.9	2009	61	127	48
1988	14.2	80.3	17.7	2010	77.4	128.1	60.4
1989	17.3	83.6	20.7	2011**	51.4	138.0	37.2
1990	22.3	87.2	25.6	2012**	52.6	140.7	37.4
1991	18.6	91.1	20.4				

*Index represents the GDP deflator in industrial countries , Published as the International Monetary Fund

** Estimated data

$$y = a + bx$$

$$\text{dependent Variber} = a + b (\text{year})$$

Source:

* Organization of Arab Petroleum Exporting Countries, "Report of the Secretary-General's annual atheist Thirty," p. 58

* General Secretariat of the League of Arab States, and others, "Unified Arab Economic Report," (various years)

sustainable high growth in the private nonoil sector that can provide employment opportunities for a young and rapidly growing population.

The high oil dependency of the GCC economy is reflected in the share of the oil and gas sector in GDP, the share of oil revenues in government revenues and the share of oil exports in overall exports⁽¹²⁾. Calculations by the Arab Monetary Fund (AMF) suggest that the oil and gas sectors contribute more than one-third of total GCC output. Taking into account the fact that over 80% of public services are financed by oil revenues, the share of GDP that depends directly and indirectly on oil and gas revenues exceeds 50% of the total.⁽¹³⁾

Oil income contributes around 80% to government revenues, while oil exports account for over two-thirds of total GCC exports. Only 10% of GDP is generated by manufacturing and just 4% by agriculture. The high contribution from oil to GCC countries' overall exports and government revenues implies that oil price volatility translates into volatility in current account balances and government budget balances⁽¹⁴⁾.

III- Development of pricing strategies of oil from 1970 to 2012:

The oil pricing strategies and the organization and management of the oil market have received a great importance, since the beginning of the oil industry. Producing countries did not specify the order of oil pricing and the organization of its market, through the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC), but included also the consuming countries, particularly the United States of America, by employing all the means available, as it is in the use of American oil reserves strategically during the period which has seen a shortage of supplies. The

¹² Fasano, Ugo, 2001b, "Sluggish Growth, Declining Oil Resources Prompt Qatar to Diversify Economy Away from Oil," *IMF Survey* (November 26), pp. 382-84.

¹³ Sirageldin, Ismail & Motaz Khorshid (1995), "Human Resource Development & the Structure of Oil Economies: Critical Issues With Illustrations from Kuwait", *Working Paper (9518)*, Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey, PP. 1-7.

¹⁴ Attiga, Ali Ahmed (1988), "*Interdependence on the Oil Bridge Risks and Opportunities*", UK: Bookcraft Ltd., Bath, Avon, pp. 1-14.

Table (5) show The value of oil exports from Egypt and GCC countries from 1990 to 2011, It shows an increase in value of exports of oil for all seven countries(UAE, Bahrain, Saudi Arabia, Oman, Qatar, Kuwait, and Egypt) from [(15600), (846), (40128), (5049), (2960), (6386), and (1396)] Million Dollars in 1990 to [(57900), (4664), (184421), (21545), (20553), (61718), and (2593)] Million Dollars in 2010, increase in value of exports leads to improve in economic growth in all countries and take pate with a big share in total revenue in budget of the GCC countries but in Egypt depend on other sources like Suez canal revenue and the value of manufacturing exports, and revenue of tourism in financing the budget.

Shape (5) shows the value of crude oil exports from the GCC countries and Egypt in 2010, as in production and reserves Saudi Arabia has the biggest share in exports of oil about %52 of the exports of the seven countries, and both Bahrain and Egypt have the smallest share about %1 of the value of exports. The second country was Kuwait with share about %18, followed by UAE with share about %16, but both Oman and Qatar have share about %6.

Trade between GCC members is fairly low, accounting for just 5% of exports and 6% of imports. This is explained mainly by the similar factor endowment of the countries; however, trade barriers, which are to be eliminated as part of the integration process, may also have contributed to this low figure⁽¹¹⁾.

5- Key Economic Challenges :

The GCC economy faces three major challenges to economic development, namely an increased need for diversification away from oil and gas; privatization in view of the large size of the government sector; and labor market reform and education. The key issue behind these challenges is generating

¹¹ Fasano, Ugo, 2001a, "With Limited Oil Resources, Oman Faces Challenges of Economic Diversification, Structural Reforms," *IMF Survey* (July 30), pp. 254-57.

Table (5)
The value of oil exports 1990-2011 (Million Dollars)

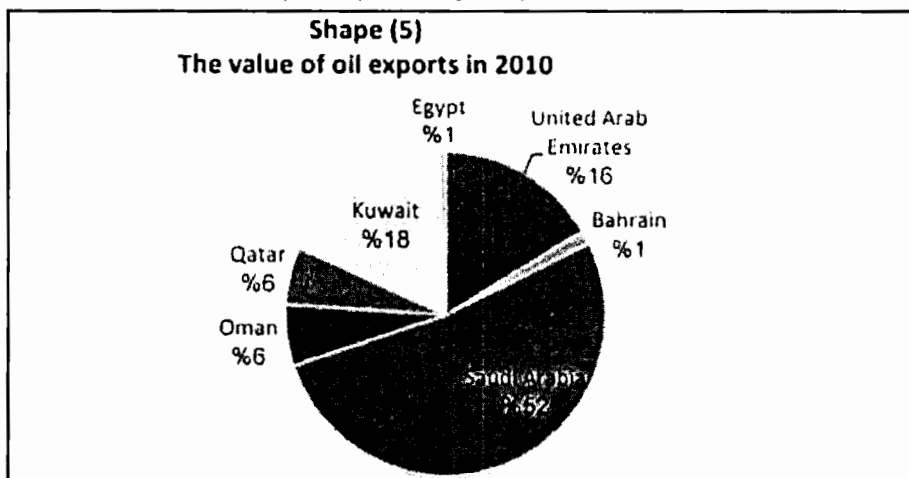
year	United Arab Emirates	Bahrain	Saudi Arabia	Oman	Qatar	Kuwait	Egypt
1990	15600	846	40128	5049	2960	6386	1396
1991	14765	709	43603	4216	2187	875	1286
1992	14490	765	46520	4760	3200	6220	1258
1993	13545	920	38612	4200	2594	9500	1170
1994	11070	1010	38300	3900	2170	10200	1329
1995	13350	1854	42700	4750	2600	12052	2176
1996	14980	2341	50050	6000	3800	14132	2226
1997	15270	1904	48220	6180	4660	13467	2577
1998	10260	1087	31980	3860	3110	8390	1728
1999	11300	1706	43187	5685	3833	10362	2555
2000	26148	2589	70960	8800	7834	18182	2588
2001	17754	2054	50815	7633	6964	9592	950
2002	16627	1806	55064	7434	6885	8143	713
2003	22054	2677	70642	7762	7500	11515	1255
2004	29624	2538	92856	9079	11694	16517	1829
2005	43502	2866	137050	13189	13829	28234	2526
2006	54140	5923	171008	14378	17274	53172	3214
2007	58991	6184	179390	16523	19022	59198	3128
2008	80635	5895	274907	23296	27428	82811	4911
2009	44785	3275	144249	17060	16172	52807	2166
2010	57900	4664	184421	21545	20553	61718	2593
2011**	57196.1	5104.3	184339.7	17693.8	20415.1	56677.1	3027.7

** Estimated data

Source:

* Organization of Arab Petroleum Exporting

* General Secretariat of the League of Arab States, and others, "Unified Arab Economic Report," (various years)



Source: table (5)

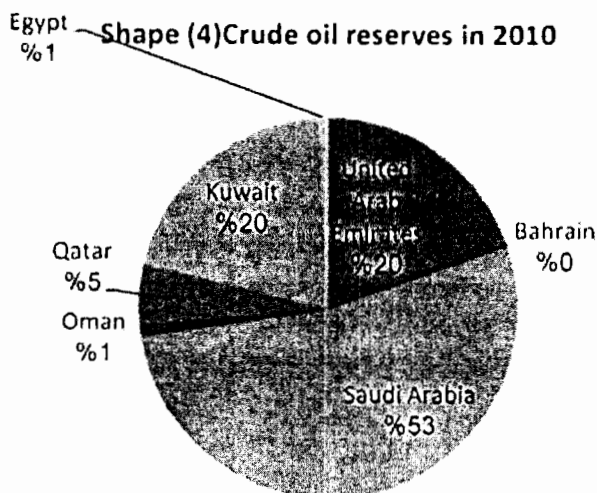
Oman, which have share about %1 for both, the second share for both Kuwait and UAE, they have about %20 for both at the end of 2010.

4- Trade and oil exports from GCC countries and Egypt:

With regard to international trade, the GCC is a rather open economy, with the average of exports and imports reaching 48% of GDP. The trade balance has displayed a surplus of 20% of GDP on average over the last five years. While exporting mainly oil and gas, the GCC imports a high proportion of consumer and capital goods as a result of the arid climate conditions and the low share of manufacturing.

Roughly one-third of imports come from the EU and more than a third from Asia, while only 9% come from the US. Exports are more concentrated and the main export markets for GCC oil are in Asia. Over 65% of total GCC exports are oil and oil products, and more than half of total exports are destined for Asia, principally to Japan, South Korea, Singapore and China. The EU and US account for 11% and 12% of exports respectively⁽¹⁰⁾.

¹⁰Fasano, Ugo, (et. al.), 2003, "Monetary Union Among Member Countries of the Gulf Cooperation Council", *Op.Cit.*, PP 22-31.



Source : table (4)

From development of crude oil reserve in table (4), we can note that seven countries deferent in position from falling to rising some countries have decrease in reserve from 1990 to 2010 like (UAE, and Bahrain) have decrease in reserve from (98.1, and 0.14) Millar barrel at the end of 1990 to (97.7, and 0.12) Millar barrel at the end of 2010 respectively, and other countries have increase in reserve of crude oil like(Saudi Arabia, Oman, Qatar, Kuwait, and Egypt) from [(260.34), (4.3), (2.99), (97.03), and(3.5)] Millar barrel at the end of 1990 to [(264.59), (5.5), (25.38), (101.5), and (4.47)] Millar barrel at the end of 2010. From this analysis Qatar has a big change in its reserve of crude oil through this period by increase from 2.99 to 25.38 Millar barrel.

As in production in 2010, Saudi Arabia has the greatest share in reserve of crude oil in the seven countries about %53 and it has the greatest share in all Arab countries about %38.7, ⁽⁹⁾ and Bahrain has the smallest reserve about %0 only 0.12 Millar barrel at the end of 2010, smaller than both Egypt and

⁹ General Secretariat of the League of Arab States, (et all.),(2011), " *Unified Arab Economic Report*". P. (194).

Table (4)
Crude oil reserves 1990-2011 (Millar barrel at the end of the year)

Year	United Arab Emirates	Bahrain	Saudi Arabia	Oman	Qatar	Kuwait	Egypt
1990	98.1	0.14	260.34	4.3	2.99	97.03	3.5
1991	98.1	0.12	260.94	4.25	2.99	96.5	3.5
1992	98.1	0.11	261.2	4.74	3.12	96.5	3.4
1993	98.1	0.11	261.2	4.7	3.73	96.5	3.41
1994	98.1	0.21	261.2	4.83	4.5	96.5	3.26
1995	98.1	0.2	261.5	5.2	4.5	96.5	3.1
1996	98.1	0.2	261.5	5.02	4.5	96.5	3
1997	98.1	0.2	261.5	5.3	4.5	96.5	3
1998	98.1	0.2	261.5	5.5	4.5	96.5	2.9
1999	98.1	0.2	263.5	5.4	4.5	96.5	2.9
2000	97.8	0.15	262.8	5.85	13.16	96.5	3.7
2001	97.8	0.13	262.7	5.9	15.21	96.5	3.7
2002	97.8	0.13	262.79	5.7	15.21	96.5	3.7
2003	97.8	0.13	262.73	5.56	15.21	99	3.7
2004	97.8	0.13	264.31	5.8	15.21	101.5	3.7
2005	97.8	0.12	264.21	5.51	15.21	101.5	3.7
2006	97.8	0.12	264.25	5.7	26.19	101.5	3.72
2007	97.8	0.13	264.21	5.7	25.09	101.5	3.96
2008	97.8	0.12	264.06	5.5	25.41	101.5	4.19
2009	97.8	0.12	264.59	5.5	25.38	101.5	4.41
2010	97.8	0.12	264.59	5.5	25.38	101.5	4.47
2011**	97.7	0.1	265.0	1.3	27.1	101.8	4.2

* Reserves cover half of the shared zone

** Estimated data

Source:

* Organization of Arab Petroleum Exporting, Economic management.

* Data from the Ministry of Finance, Economy and Trade of the State of Qatar and the Ministry of National Economy of the Sultanate of Oman.

* General Secretariat of the League of Arab States, (et all.), "Unified Arab Economic Report," (various years).

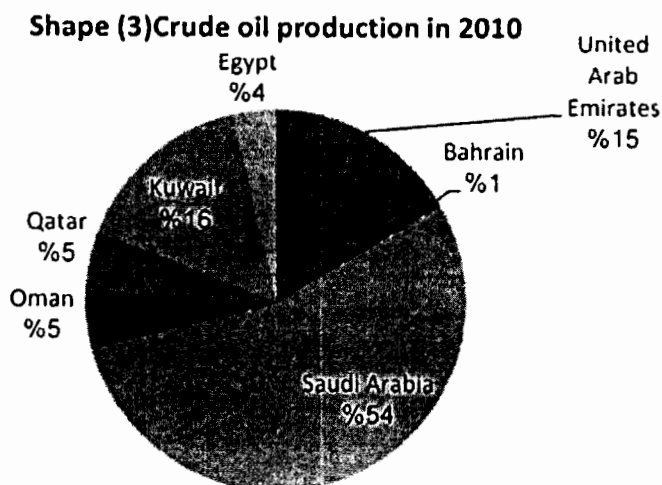
3- Oil reserves in GCC countries and Egypt:

The prospect is that the general trend in the oil market situation will tilt towards the interests of the Gulf States. Most of the international oil reserves are within OPEC states (about 80% of the international oil reserves) (IOR). Within OPEC, Saudi Arabia ranks first with oil reserves of more than 24.6% of the IOR for 2001, then Iraq 10.6%, Iran 9.4%, UAE 9.2% and Kuwait 9.1% .⁽⁷⁾

Thus the total Gulf oil reserve is about 64% of the known world oil reserve. On the other hand, the reserves of the advanced states will be depleted soon. It is expected that the importance of the Gulf States will increase, as it is expected that OPEC will supply more than 50% of the total world oil consumption until 2020, when world oil consumption is expected to have increased by up to 100 m b/d by 2020.⁽⁸⁾

⁷ Fasano, Ugo, 2001a, "With Limited Oil Resources, Oman Faces Challenges of Economic Diversification, Structural Reforms," *IMF Survey (July 30)*, pp. 245–50.

⁸ Ibid, pp 250-254.



Source: table (3)

From developing the production of crude oil through period 1990 to 2011 in table (3), we can note all GCC countries have increase in production, but Egypt has decrease in production from 879 thousand b/d in 1990 to 554 thousand b/d in 2010, where the production of crude oil in all GCC countries (UAE, Bahrain, Saudi Arabia, Oman, Qatar, and Kuwait) have increase from [(2085), (31), (6413), (685), (406), and (1172) thousand b/d] in 1990 to [(2304), (181), (8135), (755), (726), and (2311) thousand b/d] in 2010 respectively. This is because Egyptian reserve has increase through at the same period see table (4).

In 2010 Saudi Arabia has the largest share in production of crude oil about %54, and Bahrain has the smallest share in production about %1, Egypt has %4 smaller than both Qatar and Oman with share about %5 for both, Kuwait and UAE have the second and third share with about %16 and %15 respectively.

2- Oil production in GCC countries and Egypt:

Crude oil production and its reserves are deferent in GCC countries and Egypt, it affect on the supply of oil in the world and consequently on the price strategy of export of crude oil from this countries through Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC), we can show the differenc-es among this countries in production and reserves through the following tables.

Table (3)

Crude oil production 1990-2011 (Thousand b/d)

year	United Arab Emirates	Bahrain	Saudi Arabia	Oman	Qatar	Kuwait	Egypt
1990	2085	31	6413	685	406	1172	879
1991	2124	31	8118	700	391	193	877
1992	2266	30	8332	741	423	1084	884
1993	2159	31	8048	770	390	1881	900
1994	2250	31	8082	800	420	2025	893
1995	2160	146	8023	852	390	2007	840
1996	2160	157	8102	885	407	2011	809
1997	2161	163	8012	904	609	2107	827
1998	2244	183	8280	899	613	2051	809
1999	2060	176	7700	904	633	1883	807
2000	2280	181	8090	954.9	1983.8	1347.2	768.3
2001	2231	182	7890	956	632	1947.2	760
2002	1900.3	186.1	7093	897	568	1745.9	751.3
2003	2287.2	189.5	8410	819	635	2106.7	750.1
2004	2343.6	174.2	8897	783	755.3	2287.8	709.2
2005	2467.7	175	9353	774	800	2572.3	696
2006	2568	183	9208	687	803	2644	554
2007	2529	184	8979	651	846	2575	562
2008	2572	182	8532	672	843	2676	528
2009	2242	182	8184	712	733	2262	564
2010	2304	181	8135	755	726	2311	554
2011**	2433	232.8	8778	767.8	932	2728.6	537

Source: General Secretariat of the League of Arab States, (et.all.), "Unified Arab Economic Report," (various years)

1-Population and GDP in GCC countries and Egypt:

In terms of population and aggregate output in 2010, Egypt is the largest of seven countries in population, comprising about 79 million inhabitants (about 63% of the total population with about 17% of the total GDP), and Saudi Arabia is the largest of seven countries in GDP, comprising about 448 billion dollars (about 34% of the total GDP, with about 22% of the total population), Saudi Arabia is the largest economy in GCC countries in population and GDP (about 60% of the total GCC population, and about 41% of the total GCC GDP). The other five countries are considerably smaller: the second largest country in GCC countries, the UAE, is home to only 8.3 million people, or 30% of the Saudi population about 7% of the total population. The UAE produces roughly a 27% of total GCC GDP and about 22% of the total GDP, about 66% that of Saudi Arabia. While Saudi Arabia has the largest overall weight in the GCC with regard to both population and total GDP, its income per capita is lower than in most of the other GCC countries. And Egypt is the lowest per capita income in seven countries.

GDP per capita in Qatar is three times higher than in Saudi Arabia and even exceeds the euro area average by some 10% in nominal terms. With a GDP per capita (in 2004) in nominal terms of about 27,000 and 17,600 respectively, Qatar and the UAE are the wealthiest countries in the GCC. While the GDP per capita of Bahrain and Kuwait is lower, they are also high-income countries. Oman and Saudi Arabia (with a GDP per capita above 8,500) are upper middle-income countries⁽⁵⁾, and are still far wealthier than the majority of the other Arab Middle Eastern countries. Converted to purchasing power parity (PPP) standards, the differences between GCC economies are less pronounced, although Qatar's GDP per capita remains more than twice as high as Saudi Arabia's, and almost equals the euro area average⁽⁶⁾.

⁵ Al-Qudsi, Sulayman, "The Interaction Between Government Budget, Demography and Labor in the GCC: Does Policy Consistency Matter?", Working Paper (9708), Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey, PP 1-6.

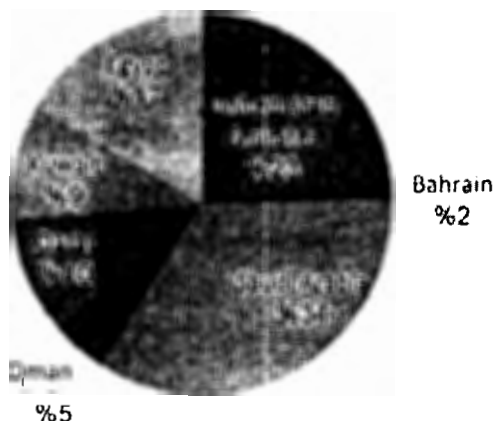
⁶ Fasano, Ugo, (et. al.), 2003, "Monetary Union Among Member Countries of the Gulf Cooperation Council", *IMF Occasional Paper No. 221* (Washington: International Monetary Fund), PP 12-24.

Table (2)

GDP at Market Prices 1985-2010 (million dollars)

year	United Arab Emirates	Bahrain	Saudi Arabia	Oman	Qatar	Kuwait	Egypt
1985	27081	4015	86674	9338	6153	21440	28775
1990	33653	4529	104671	11685	7360	18293	35489
1995	42807	5849	127811	13803	8138	26554	60457
1996	47993	6102	141322	15278	9059	31068	67301
1997	50394	6349	146494	15837	11298	30020	75617
1998	47366	6184	128377	14162	10255	25323	82710
1999	52134	6621	139206	15634	12197	29676	88964
2000	70521	7971	188442	19862	17760	37714	97655
2001	69546	7929	183012	19943	17538	34906	90285
2002	74959	8448	188551	20325	19364	38111	85724
2003	88536	9699	214573	21784	23534	47823	81500
2004	106326	11182	250339	24778	31734	59267	78505
2005	180617	13459	315337	30905	43040	80799	89528
2006	222106	15852	356155	36804	60497	101574	107378
2007	258150	18473	384686	41901	80751	114564	130367
2008	314845	22151	476305	60566	110712	147541	162464
2009	270335	19586	376692	46865	98313	105929	188489
2010	297648	22945	447762	63199	128593	124244	218393

Source: General Secretariat of the League of Arab States, (et all), "Unified Arab Economic Report," (various years)

shape (2)GDP at Market Prices in 2010

Source : table (2)

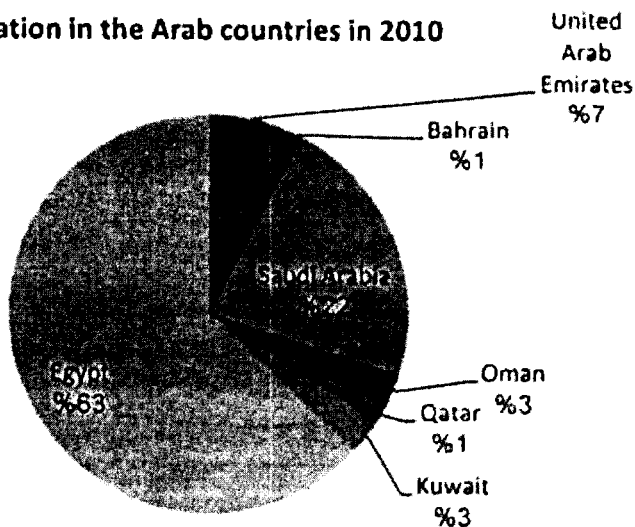
Table (1)

Population in the Arab countries 1985-2010 (thousand people)

year	United Arab Emirates	Bahrain	Saudi Arabia	Oman	Qatar	Kuwait	Egypt
1985	1379	420	12795	1416	356	1697	45130
1990	1773	503	15712	1625	418	2141	51414
1995	2411	578	18802	2131	489	1959	57023
1996	2479	599	19345	2214	505	2094	58232
1997	2624	620	20001	2255	522	2209	59449
1998	2776	605	19504	2287	557	2238	60706
1999	2938	621	19983	2325	586	2274	61993
2000	3247	638	20378	2402	617	2228	63305
2001	3488	655	20907	2478	649	2243	64652
2002	3754	672	21442	2538	682	2363	65986
2003	4036	690	21983	2341	718	2484	67313
2004	4368	708	22529	2416	756	2754	68648
2005	4106	889	23330	2509	906	2991	70748
2006	5012	960	24122	2577	1043	3182	72212
2007	6219	1039	24941	2743	1218	3400	73644
2008	8074	1123	25787	2876	1448	3442	75229
2009	8200	1215	26661	3174	1639	3485	76925
2010	8264	1314	27563	3415	1699	3582	78685

Source: General Secretariat of the League of Arab States, (et all), "Unified Arab Economic Report", (various years).

shape(1)Population in the Arab countries in 2010



Source: table (1)

"Pricing Strategies of Crude Oil Exports from GCC Countries and Egypt: A Comparative Analysis"

Dr .Gaber Mohamed Abdel Gawad ⁽¹⁾

I-Introduction

The Arab world is not a homogenous reality; on the contrary, the economic, political, geographic, social, demographic and cultural features of each country make it a highly diverse, heterogeneous and complex region.

The Gulf Cooperation Council (GCC) electricity interconnection scheme was originally conceived in 1981 but took off in earnest in 2001 when the GCC Interconnection Authority (GCCIA) was established and, subsequently in 2004, when the national governments of the six member states_Kuwait, Saudi Arabia, Bahrain, Qatar, United Arab Emirates (UAE) and Oman_agreed to finance the interconnections and a control center⁽²⁾.

Egyptian economy is deferent from GCC economies, where Egypt depend on agriculture, industry, services more than oil in building its economy, but GCC countries depend on oil (more than 80%) in structure of its economies.

II-Similarity among and differences between GCC economies and Egypt

The following tables show the population number and GDP in GCC Countries and Egypt through period from 1985 to 2010.

(1) Associate Professor of Economics, Helwan university-Egypt : Salman Bin Abdul Aziz University, Kingdi Aeabia .

E.mail:gobergagm@yahoo.com

(2) Al-Faris, Abdul-Razak (1996) Demand for Oil Products in the Gcc countries, Working Paper (9608) Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran & Turkey, PP. 1-3 .

مستخلص

(استراتيجيات تسعير صادرات البترول الخام من دول مجلس التعاون
الخليجي ومصر: تحليل مقارن)

د. جابر محمد عبد الجواد

يتناول هذا البحث استراتيجيات تسعير صادرات البترول الخام من دول مجلس التعاون الخليجي ومصر ويركز التحليل في البداية على الخصائص الاقتصادية لدول مجلس التعاون الخليجي ومصر من حيث الناتج المحلي الاجمالي، وعدد السكان، ونقاط التشابه والاختلاف بين هياكل الانتاج، والتجارة الخارجية (الصادرات والواردات) لدول مجلس التعاون الخليجي الست (المملكة العربية السعودية ، الكويت ، الامارات العربية المتحدة ، قطر ، مملكة البحرين ، وسلطنة عمان) ومصر.

ثم يتناول بالتحليل اسباب اختلاف وتغير اسعار صادرات البترول من هذه الدول وخاصة اسباب التغيرات الكبيرة (مثل حرب العراق ٢٠٠٣، والازمة المالية العالمية ٢٠٠٨، والثورة الليبية ٢٠١١)، والعوامل التي تؤدي الى احداث التغيرات الصغيرة في اسعار صادرات البترول من تلك الدول سواء من جانب العرض (مثل حجم الانتاج، والاحتياطات، والمخزون التجاري والاستراتيجي) والعوامل التي تكمن في جانب الطلب (مثل الطلب العالمي، والواردات، والاستهلاك العالمي من البترول).

(١) أستاذ مساعد اقتصاد جامعة حلوان - مصر، استاذ مشارك اقتصاد - جامعة سلمان بن عبد العزيز - المملكة العربية السعودية .

Abstract

"Pricing Strategies of Crude Oil Exports from GCC Countries and Egypt: A Comparative Analysis"

Dr .Gaber Mohamed Abdel Gawad ⁽¹⁾

This paper deals with strategies for pricing crude oil exports from the GCC countries and the analysis concentrates initially on the economic characteristics of the Gulf Cooperation Council (GCC) and Egypt in terms of GDP, population, and the similarities and differences between the structures of production, foreign trade (exports and imports) of the Gulf Cooperation Council (GCC) six (Saudi Arabia, Kuwait, United Arab Emirates, Qatar, Bahrain, and Oman) and Egypt.

Then analyzes the reasons for the difference and changing prices of oil exports from these countries, especially the reasons for significant changes (such as the 2003 Iraq war, Financial Crises 2008, and the Libyan Revolution 2011,), and the factors that lead to small changes in the price of oil exports from these countries, both from the supply side (such as the size of production, and reserves, and commercial and strategic inventories) and the factors that lie on the demand side (such as world demand for oil, imports, and global consumption of oil).

(1) Associate Professor of Economics, Helwan university-Egypt : Salman Bin Abdul Aziz University, Kingdi Aeabia .

E.mail:gobergagm@yahoo.com

Contents

	Page
Dr. Moustafa A. El-Tambadawy Constants of the civil state and the January Egyptian Revolution.....	5
Dr. Abd El-Basset Ali The lawful state of those who work with contracts in the administrated system in the state.....	29
Dr. Ahmed Desouky Ismail Analysis of Egyptian public polices Combating Administrative Corruption : Situation Problematic-Alternatives.....	117
Dr. Mohamed Ali Hassuna Administrative control and its impact on public freedoms.....	215
Dr. Madani Benchohra Assurance de chomage en Algerie.....	271
Dr. Mekki Khaldia La protection guridique du travailleur mineur en Algerie.....	299
Dr.Gaber Mohamed Abd El-Gawad Pricing Strategies of crude oil Exports from GCC countries and Egypt: A comparative analysis.....	5
Dr.Fareed Hashem Felemban Saudi banks protection from the financial volatility: Analytical study.....	37
Dr. Ahmed Salama Nile basin initiative: challenges and effectiveness in sustainable agricultural development (A SWOT analysis approach)	67
Dr. Saeedi Yahya Dr. Bougherra Rabeh The use of econometrics modeling in the study and measurement of the demand for money: the Algerian case	89

MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ

Les membres de la Société sont de quatre catégories: les membres actifs payant une cotisation de L.E 50 par an, les membres cotisants (banques, institutions ou organismes publics et autres personnes morales), payant une cotisation annuelle de L.E. 1000 au minimum, les membres honoraires, égyptiens ou étrangers, ayant rendu d'éminents services à la Société ou aux sciences économiques, sociales ou juridiques et les membres correspondants que sont les personnes résidentes à l'étranger et collaborant aux activités de la Société et à ses publications.

Tous les membres ont droit à recevoir gratuitement la revue de la Société

CONDITIONS D'ABONNEMENT

Le prix de l'abonnement annuel à la revue est L.E 100 pour les membres dans la R.A.E. 100 U.\$ pour les membres en dehors la R.A.E

Le Prix de Volume

- 50. L.E. Pour les non membres dans, R.A.E .
- 100. L.E. Pour les organisations et Bibliothèque dans, R.A.E .
- 30. U.\$. Pour les membres de en dehors la, R.A.E .
- Les opinions émises par les collaborateurs de la revue n'engagent pas la responsabilités de la Société.
- La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.
- Tout manuscrit soumis à " l'Egypte Contemporaine" devient la propriété de la Société .
- Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'information doivent être adressées au Secrétariat de la Société Boite Postal No. 732.

Siège : de la Société : le Caire , 16 , Avenue Ramsés.

Téléphone : 25750797 / Fax : 25743491

www.espesl.org.eg espesl@hotmail.com

L ' E G Y P T E

CONTEMPORAINE

Rédacteur en chef

Prof.Dr. Mohamed Abd El-Zaher Hussein

Sécrétaire Général

April 2012

No. 506

LL IV itéme ANNÉE

LE CAIRE