



آليات تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة دراسة تطبيقية على مصر

إعداد

دكتور/ ضياء عبد الحميد عبد الوكيل مصري
دكتورة في القانون العام

مجلة حقوق دمياط للدراسات القانونية والإقتصادية - كلية الحقوق - جامعة دمياط

العدد الثاني يوليو ٢٠٢٠

مقدمة

تثير ظاهرة الفساد الإداري قلقاً كبيراً لدى حكومات الكثير من الدول ، إذ تمثل خطراً يهدد خطط التنمية الاقتصادية وتحقيق الرفاهية . لذا فإن تحقيق النزاهة في الوظيفة العامة يأتي في أعلى سلم أولويات الدول . وقد بذلت المنظمات والهيئات الدولية- وعلى رأسها منظمة الأمم المتحدة - جهوداً كبيرة في سبيل تعزيز النزاهة في القطاع الحكومي والوقاية من الفساد الإداري ومكافحة كافة صورته وأشكاله.

وتوصي الدراسات والأبحاث بضرورة إيلاء الجانب الأخلاقي الاهتمام الكافي ، وعدم الاكتفاء بالجانب التشريعي في مواجهة ظاهرة الفساد الإداري ؛ حيث أثبتت الدراسات أهمية التزام الموظفين العموميين بالقيم والمبادئ التي تقضي بمراعاة الحيادة والموضوعية والعدل ، وإعلاء المصلحة العامة على المصالح الخاصة ، والبعدهن المحاباة والمحسوبية ، إذ يفرض عدم التزام الموظف بهذه القيم والمبادئ ، إلى ارتكاب فعل من أفعال الفساد وقد يصل الأمر إلى ارتكابه فعلاً يشكل جريمة ، كتزوير أو اختلاس أو استغلال نفوذ أو إهدار للمال العام .

ومن أهم آليات تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة " مدونات السلوك الوظيفي" ومبدأي "الشفافية" و" الإفصاح" ، وتطبيق هذه الآليات يهدف إلى الوقاية من الفساد الإداري والقضاء على الممارسات غير النزيهة للموظف العام. من هنا جاءت فكرة موضوع البحث والذي اخترنا له العنوان:

" آليات تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة"

أولاً : أهمية موضوع البحث :

يكتسب موضوع الدراسة أهميته من ضرورة مواجهة ظاهرة الفساد في الجهاز الإداري للدولة التي تعوق خطط الدولة في تحقيق الأهداف القومية ، كما يكتسب هذا الموضوع أهميته من أهمية العنصر البشري وضرورة الحفاظ على ثقة المواطنين في الأجهزة الإدارية للدولة ، إذ أن سمعة الجهاز الإداري للدولة تتأثر بسمعة الموظفين الذين يقدمون الخدمات للجمهور.

ثانياً : مشكلة البحث :

تتمثل مشكلة البحث الأساسية في الإجابة على السؤال الآتي : ماهي أهم آليات تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة ؟ وماهي الخطوات التي قامت بها مصر مستخدمة هذه الآليات لتعزيز النزاهة ومحاربة الفساد الإداري ؟

ثالثاً : هدف الدراسة :

تهدف الدراسة إلى التعرف على أهم الآليات التي تساهم في تعزيز النزاهة في أجهزة الدولة التي تقدم الخدمات العامة للجمهور ومواجهة ظاهرة الفساد الإداري.

رابعاً : منهج البحث:

اقتضت طبيعة الدراسة استخدام المنهج التحليلي بتطرق الباحث إلى كافة جوانب المشكلة موضوع البحث سعياً إلى التوصل إلى معالجة سليمة لموضوع البحث وتحليلها بشكل مفصل ، ثم ترتيبها في نسق فكري وقانوني واحد . وذلك بتحليل نصوص الاتفاقيات الدولية المهتمة بمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة ، ونصوص مدونات السلوك الوظيفي وبعض التشريعات ذات الصلة.

خامساً : خطة الدراسة:

قسم الباحث الدراسة كالآتي:

مبحث تمهيدي : مفهوم نزاهة الوظيفة العامة وأهميتها

المبحث الأول : مدونات السلوك الوظيفي كأداة لتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة

المبحث الثاني: الشفافية والإفصاح كأداة لتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة

مبحث تمهيدي

مفهوم نزاهة الوظيفة العامة وأهميتها

تمهيد وتقسيم :

قبل أن نشرع في عرض مقومات تحقيق النزاهة في الوظيفة العامة ، نمهد لذلك بتوضيح المقصود بالنزاهة ، ونبين أهمية تحقيق النزاهة في الوظيفة العامة ، وهو ماسوف نتناوله في هذا المبحث التمهيدي . وسوف نخصص لكل من هاتين النقطتين مطلب مستقل على النحو التالي :

المطلب الأول : مفهوم نزاهة الوظيفة العامة.

المطلب الثاني : أهمية تحقيق النزاهة في الوظيفة العامة.

المطلب الأول

مفهوم نزاهة الوظيفة العامة

لإيضاح مفهوم نزاهة الوظيفة العامة لابد من أن نبين أولاً معنى النزاهة في اللغة ثم نعقب ذلك ببيان معناها في اصطلاح الفقهاء .

الفرع الأول : معنى النزاهة في اللغة :-

النزاهة من نَزَهَ نَزَاهَةً، وَتَنَزَّرَهُ تَنَزُّرًا، إِذَا بَعُدَ، وَنَزَرَ نَفْسَهُ عَنِ الْقَبِيحِ: نَحَّاهَا، وَالنَّزَاهَةُ الْبُعْدُ عَنِ السُّوءِ. وَإِنَّ فَلَانًا لَنَزِيهِ كَرِيمٍ: إِذَا كَانَ بَعِيدًا عَنِ اللَّؤْمِ. وَالتَّنَزُّهُ: أَنْ يَرْفَعْ نَفْسَهُ عَنِ الشَّيْءِ تَكَرُّمًا، وَرَغْبَةً عَنْهُ. وَفَلَانٌ يَتَنَزَّرُهُ عَنْ مَلَأْمِ الْأَخْلَاقِ، أَي: يَتَرَفَّعُ عَمَّا يُدْمُ مِنْهَا.^(١) وفي عبارة أخرى تعني النزاهة "البعيد عن السوء وترك الشبهات".

الفرع الثاني : معنى النزاهة اصطلاحاً :-

النزاهة اصطلاحاً هي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل والالتزام بالسلوك القويم ، وتجنب تعارض المصالح وتفضيل المصلحة العامة . وتتطلب النزاهة من الموظفين العموميين ألا يضعوا أنفسهم تحت إغراء الأموال أو أى التزامات لأفراد أو مؤسسات من الممكن أن تؤثر في أدائهم لمهام وظيفتهم الرسمية ، كما تتطلب منهم احترام وقت العمل والحفاظ على المال العام وعدم استغلالها في تحقيق مصالح خاصة .

فنجاح المنظمات الحكومية لا يتحقق فقط بالكفاءة الفنية للموظفين ومايتوافر فيهم من مهارات ، بل يجب أن تتوافر في هؤلاء الموظفين صفات الأمانة والأخلاق والقيم وأن يلتزموا بها عند ممارستهم لمهام وظائفهم ، فالواجبات والمحظورات والتعليمات الواردة في قوانين ونظم الخدمة المدنية لم تعد كافية لأداء الوظيفة بدقة وأمانة ، ولم تعد تسهم بفعالية في مكافحة الفساد الإداري.

وقد عرفت مدونة السلوك الوظيفي المصرية لسنة ٢٠١٤ ، وكذا مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩ النزاهة بأنها : التجرد وبراءة السلوك البشرى

لسان العرب ، ابن منظور - أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري ، دار ١٠ صادر، ٢٠٠٣م، الجزء ١٤، ص٢٣٩ . الصحاح، أبي نصر اسماعيل بن حماد الجوهري ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، الجزء ٦ ، ص١٦١ .

من أية أغراض أو مقاصد خاصة عند خدمة المواطنين حفاظاً على نيل ثقتهم وإظهاراً لنزاهة الإدارة الحكومية؛ وعملاً على تعزيز المصلحة العامة.

المطلب الثاني

أهمية تحقيق النزاهة في الوظيفة العامة

لا يخفى على أحد أن تحقيق النزاهة في الوظيفة العامة يعني اختفاء الفساد في الجهاز الإداري للدولة ، فالتزام الموظفين العموميين بقيم النزاهة وتغليبهم المصلحة العامة على مصالحهم الخاصة من شأنه وقاية المجتمع من الآثار السلبية للفساد الإداري . فقد أثبتت الدراسات وجود علاقة عكسية بين الفساد والنمو ، فالعشر دول الأكثر فساداً في العالم – وفقاً لمؤشر منظمة الشفافية الدولية وتقرير التنمية البشرية الذي يصدره البنك الدولي – هي من بين الدول الأكثر فقراً في العالم.^(٢)

وتبذل الدول والهيئات والمنظمات الدولية جهوداً كبيرة لتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة لتجنب التبعات الخطيرة لتفشي ظاهرة الفساد في الجهاز الإداري للدولة والتي يمكن إجمالها فيما يلي :-

١- يؤثر الفساد تأثيراً سلبياً على مناخ الاستثمار ويؤدي إلى هروب الاستثمارات الداخلية ، ورؤوس الأموال الوطنية ، وإحجام الشركات الأجنبية عن ضخ الاستثمارات في البلدان التي ينتشر فيها الفساد الإداري.^(٣) لارتفاع تكلفة الاستثمارات نتيجة دفع الرشى ، فهو ضريبة إضافية ، كما يتسبب الفساد في ارتفاع مخاطر الاستثمار ومحاذيره.^(٤) فمستوى الفساد والأشكال التي يتخذها ومدى قدرة المستثمرين الأجانب على التعامل

د. هشام مصطفى محمد سالم الجمل ، الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي والوضعي ، مجلة كلية الشريعة والقانون جامعة الأزهر ، العدد الثلاثون الجزء الثاني ص ٥٧٩-٥٨٠ ، متاح على موقع جامعة الأزهر الإلكتروني :

<https://mksq.journals.ekb.eg>

د. علاء فرحان طالب ، د. علي الحسين حميد العامري ، استراتيجية محاربة الفساد الإداري^(٥) والمالي – مدخل تكاملي ، دار الأيام للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، ٢٠١٤ ، ص ٦٣ ؛ د. نعيم إبراهيم الظاهر ، إدارة الفساد – دراسة مقارنة بالإدارة النظيفة ، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع ، الأردن ، ٢٠١٣ ، ص ٥١ .

القاضي رحيم حسن العكيلي ، الفساد تعريفه واسبابه واثاره ووسائل مكافحته ، ص ٨ ، -٥٠ ، بحث متاح على الموقع الإلكتروني لهيئة النزاهة العراقية :

www.nazaha.iq/search_web/trboy/٤.doc

مع الفساد واستغلاله على الوجه الذي يحقق مصالحهم يحدد حجم ونوعية الاستثمارات الأجنبية في البلد.^(٥)

٢- يؤدي الفساد إلى إهدار موارد الدولة بسبب تداخل المصالح الشخصية في المشاريع التنموية العامة ، والكلفة المالية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة .^(٦) فالفساد يؤثر على الإنفاق الموجه لتمويل بعض الأهداف التنموية ، إذ يتسرب جزء منه لتغذية مكاسب خاصة ، كما يفضي الفساد إلى نقص الإيرادات العامة من الضرائب .^(٧)

٣- الفساد يعمق من مظاهر التخلف الاقتصادي للدول النامية لإعاقة نقل التكنولوجيا إليها ، حيث يتم شراء التكنولوجيا بشكل منعزل عن ما يرافقها من معرفة متكاملة وأساليب استخدامها وصيانتها ، وعمليات تكيفها مع البيئة المحلية .^(٨)

٤- تركز الثروات والأموال لدى فئة محددة من أفراد المجتمع ، والإخلال بعدالة توزيع الدخل . فالفساد يسهم في إعادة تخصيص الثروات لصالح الفئات الأكثر قوة ، كما يتسبب في نشأة أنشطة غير إنتاجية تسعى إلى الربح السريع ، كما يؤدي إلى إهدار جانب من الطاقات الإنتاجية المحتملة تستخدم في جهود مكافحة الفساد ، وهو ما يعنى زيادة معدلات الفقر وتردي الأوضاع المعيشية لكثير من فئات المجتمع.^(٩)

ولمزيد من التفاصيل حول أثر الفساد على الاستثمار انظر: د. هشام مصطفى محمد سالم الجمل ،^(٥) الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي والوضعي ، مرجع سابق ، ص ٥٩٣ وما بعدها.

د. نعيم إبراهيم الظاهر ، إدارة الفساد – دراسة مقارنة بالإدارة النظيفية ، مرجع سابق ، ص ٥١ .^(٦)

د. مصطفى كامل السيد ، سلاح سالم زرنوقة وآخرون ، الفساد والتنمية (الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية) ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٣٠ .

د. علاء فرحان طالب ، د. على الحسين حميد العامري ، استراتيجية محاربة الفساد الإداري^(٨) والمالي – مدخل تكاملي ، مرجع سابق ، ص ٦٤ .

د. أنور أحمد سلامة ، الصلاحية الأخلاقية شرط تولى الوظيفة العامة بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي – دراسة مقارنة ، مجلة الإدارة العامة ، العدد ٦٦ ، ١٩٩٠ ، ص ٢١٣-٢٣٢ ؛ د. علاء فرحان طالب ، د. على الح

سين حميد العامري ، استراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي – مدخل تكاملي ، مرجع سابق ، ص ٦٣ .

- ويرى البعض أن الفساد يؤدي إلى عرقلة النمو وزيادة الفقر والعجز عن مكافحته ، لأن مساعدة الفقراء تتطلب تحويل الموارد العامة إلى أنشطة تسهم في تعزيز النمو كالتعليم الإلزامي والرعاية الصحية الأولية ، وهو ما لا يناسب السياسيين الباحثين عن أموال الفساد لأنهم غير قادرين على جمع أموال ضخمة إلا من مستويات مرتفعة من الإنفاق تتيح قدرا أعظم من فرص الفساد كعمليات شراء الأسلحة ومشاريع الأعمار الكبرى لذا لا يحتل الإنفاق لمصلحة الفقراء سوى أدنى مرتبة في سلم أولويات البلدان التي ينتشر فيها الفساد . انظر : القاضي رحيم حسن العكيلي ، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته ، ص ٩ .

٧- يؤدي الفساد إلى التشكيك في فعالية القانون وقيم الثقافة والأمانة،^(١٠) الحد من نشاط الفرد واجتهاده ، إذ يدرك أن السبيل لتحقيق الاهداف هو الطرق الملتوية وليس الجد والإخلاص.^(١١)

٨-يزيد الفساد من كلفة إقامة المشاريع نتيجة ما يطلب من رشاوى كبيرة لغرض الترخيص لها بالعمل وتسهيل إجراءات إقامتها.^(١٢)

٩-يؤدي الفساد إلى نقص إيرادات الدولة من الضرائب والرسوم وغيرها . فالفساد يزيد من التهرب الضريبي ، فالمكلفون بالضريبة يسعون إلى تقليص تكاليفهم وزيادة عوائدهم بطرق مشروعة وغير مشروعة، وبعض الموظفين الذين يستخدمون أساليب ملتوية لمساعدة المتهربين على التهرب من دفع الضريبة، وذلك بحكم وجودهم في السلطة الضريبية وتخصصهم في تنفيذ القوانين الضريبية وتفسيرها وتطبيقها، وتحديد حجم الوعاء الضريبي وتقدير الضريبة عليه والاعفاءات مما يجعلهم يمتلكون سلطة تقديرية ، يستخدمونها في زيادة دخولهم بالتواطؤ مع المكلفين . ويترتب على ذلك تهرب كثير من المكلفين من دفع الضريبة.^(١٣) ومن شأن ذلك أن يؤثر على النمو الاقتصادي وتعطيل خطط التنمية.^(١٤)

١٠- يؤدي الفساد إلى هجرة الكفاءات والطاقات البشرية الوطنية التي ترفض المشاركة في عمليات الفساد نتيجة محاربتها من الطبقات الفاسدة والمفسدين ، وعدم تمكينها من تولي وظائف ومناصب تتناسب مع قدراته لشبوع المحاباة وغياب التقدير ، مما يؤدي إلي إهدار ما تتفقه الدولة على التعليم والتدريب والصحة من أموال.^(١٥)

د. مصطفى كامل السيد ،سلاح سالم زرنوقة وآخرون ، الفساد والتنمية (الشروط الأساسية للتنمية

الاقتصادية) ، مرجع سابق، ص ٣٠.

انظر في نفس المعنى : القاضي رحيم حسن العكيلي ، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل

مكافحته ، مرجع سابق ، ص ٨.

د. علاء فرحان طالب ، د. على الحسين حميد العامري ، استراتيجية محاربة الفساد الإدارى

والمالى – مدخل تكاملى ، مرجع سابق ، ص ٦٤.

ويمثل هذا الواقع إخلالاً بمبدأ العدالة الأفقية التي تقوم على أساس معاملة ضريبية متماثلة للأفراد

ذوي القدرة المتساوية على الدفع، كما يمثل إخلالاً بمبدأ العدالة الرأسية التي تقتضي معاملة ضريبية

مختلفة للأفراد ذوي القدرة المختلفة على الدفع . د. هشام مصطفى محمد سالم الجمل ، الفساد

الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي

والوضعي، مرجع سابق ، ص ٥٧٩-٥٨٠.

د. علاء فرحان طالب ، د. على الحسين حميد العامري ، استراتيجية محاربة الفساد الإدارى

والمالى – مدخل تكاملى ، مرجع سابق ، ص ٦٣؛ د هشام مصطفى محمد سالم الجمل ، الفساد

الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي

والوضعي ، مرجع سابق ، ص ٥٧٩-٥٨٠.

د. نعيم إبراهيم الظاهر ، إدارة الفساد – دراسة مقارنة بالإدارة النظيفة ، مرجع سابق ، ص ٥١؛

القاضي رحيم حسن العكيلي ، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، مرجع سابق ، ص ٨.

١١- يغير الفساد من هيكل ونمط الإنفاق العام ، فالمؤسسات التي ينتشر فيها الفساد تنفق أقل على الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة ، ويزيد الإنفاق على المجالات التي تكثر فيها الرشاوى والعمولات ، مثل التسليح والصفقات الكبيرة والتمويل ومشاريع الكهرباء وغيرها.^(١٦)

١٢- يؤدي الفساد إلى ضعف مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين ، وتأخر وصولها إلى مستحقيها ، أو على الأقل التوزيع غير العادل لها ، أو تردي نوعيتها ، أو صعوبة الحصول عليها دون رشوة أو توسط ، وبالتالي التأثير على القدرة الإدارية لممارسة المهام التنموية الأساسية.^(١٧) ففي وجود الفساد يتمكن من لا تتوفر فيهم الكفاءة المطلوبة و الملاءة المالية اللازمة من أصحاب الأعمال من التعاقد مع الجهات الحكومية لتوريد السلع وتقديم الخدمات ، وينفذونها بشكل غير مطابق لمواصفات الجودة المطلوبة. و يصبح الحصول على الخدمة من الأجهزة الحكومية والإدارية دون رشوة أو وساطة أو محسوبة صعباً ومكلفاً.^(١٨)

١٣- للفساد تأثير سلبي على أساليب المنافسة العادلة والنزيهة ، ويؤدي إلى إهدار مبادئ المنافسة المشروعة بين اشخاص القطاع الخاص لتفضيل من يتعامل مع المفسدين دون منافسة حقيقية ، وهو ما يفضي إلى تعطيل اسس الاقتصاد الحر المعتمدة على المنافسة في تقديم افضل الخدمات والعروض والأسعار.^(١٩)

١٤- يؤدي الفساد إلى عزوف الدول المانحة عن تقديم المعونات والمساعدات التنموية للدول التي تنتشر فيها حالات الفساد.^(٢٠)

د. علاء فرحان طالب ، د. على الحسين حميد العامري ، استراتيجية محاربة الفساد الإداري^{١٦٠} والمالي – مدخل تكاملي ، مرجع سابق ، ص ٦٣.

د. مصطفى كامل السيد ، سلاح سالم زرنوقة وآخرون ، الفساد والتنمية (الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية) ، مرجع سابق ، ص ٣٠.

د. علاء فرحان طالب ، د. على الحسين حميد العامري ، استراتيجية محاربة الفساد الإداري^{١٨٠} والمالي – مدخل تكاملي ، مرجع سابق ، ص ٦٣.

د. علاء فرحان طالب ، د. على الحسين حميد العامري ، استراتيجية محاربة الفساد الإداري^{١٩٠} والمالي – مدخل تكاملي ، مرجع سابق ، ص ٦٣؛ القاضي رحيم حسن العكيلي ، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته ، مرجع سابق ، ص ٨.

د. نعيم إبراهيم الظاهر ، إدارة الفساد – دراسة مقارنة بالإدارة النظيفة ، مرجع سابق ، ص ٥١ ؛ ٢٠٠ د. علاء فرحان طالب ، د. على الحسين حميد العامري ، استراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي – مدخل تكاملي ، مرجع سابق ، ص ٦٤؛ القاضي رحيم حسن العكيلي ، الفساد تعريفه واسبابه وآثاره ووسائل مكافحته ، مرجع سابق .

- ١٥- يؤثر الفساد على روح المبادرة والابتكار وجهود تشجيع الأعمال والمشروعات الصغيرة والمتوسطة الحجم ، ومعلوم أن هذه المشروعات لها كبيرة في تفعيل الاقتصاد والقضاء على البطالة.^(٢١)
- ١٦- يؤدي الفساد إلى ارتفاع تكلفة الخدمات بنسبة قدرها البعض بـ ١٠% ، وارتفاع تكاليف التكوين الرأسمالي نتيجة العمولات التي تتراوح قيمتها في العالم الثالث بين ٢٠% و ٥٠%.^(٢٢)

تعزير النزاهة في الوظيفة العامة إذن هو أمر في غاية الأهمية ، وهو السبيل الوحيد للوقاية من الآثار السلبية للفساد الإداري ، كما أن عملية التنمية تعتمد على نظام إدارى ناجح وهو ما لا يمكن الوصول إليه دون الاهتمام بالأخلاقيات والقيم الوظيفية وإرساء قيم النزاهة .

د. علاء فرحان طالب ، د. على الحسين حميد العامرى ، استراتيجية محاربة الفساد الإدارى ^{٢١٠} والمالى – مدخل تكاملى ، مرجع سابق ، ص ٦٤.

د. علاء فرحان طالب ، د. على الحسين حميد العامرى ، استراتيجية محاربة الفساد الإدارى ^{٢٢٠} والمالى – مدخل تكاملى ، مرجع سابق ، ص ٦٤.

المبحث الأول

مدونات السلوك كأداة لتعزيز النزاهة فى الوظيفة العامة

تمهيد وتقسيم :

يجمع الخبراء والمتخصصون على أهمية الأطر والمعايير الأخلاقية والسلوكية فى تعزيز النزاهة فى الوظيفة العامة ، إذ تحقق منظمات الأعمال الحكومية (والخاصة) منافع كثيرة من إتزام العاملين بها بمعايير أخلاقية وسلوكية منها : تجنب تعارض المصالح ، وتقوية موانع الفساد والإفساد داخل المنظمات وفى بيئة الأعمال .^(٢٣)

فمدونات السلوك تلعب دوراً هاماً فى مواجهة ظاهرة الفساد بكافة صورته ومظاهره ودعم مقومات النزاهة فى الوظيفة العامة ، وهو مادفع المنظمات والهيئات الدولية المعنية إلى حث الدول على وضع مدونات للسلوك يلتزم بها الموظفون العموميون وكل من يؤدى خدمة عامة للجمهور .

وسوف نوضح فيما يلي مفهوم مدونات السلوك الوظيفي ونقف على أبعاد الدور الذي تلعبه فى تعزيز النزاهة فى الوظيفة العامة ، ثم نرى بعد ذلك كيف تم توظيف مدونات السلوك الوظيفي لتعزيز النزاهة فى الجهاز الإداري فى مصر.

وعليه فسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : مفهوم مدونات السلوك الوظيفي ودورها فى تعزيز النزاهة فى الوظيفة العامة

المطلب الثاني : مدونات السلوك الوظيفي فى مصر

لمزيد من التفاصيل حول أهمية المعايير والقيم السلوكية فى مكافحة الفساد وتعويض المصالح^(٢٣) أنظر : د. مصطفى محمود أبو بكر ، أخلاقيات وقيم العمل فى الجهاز الحكومى والمنظمات العامة – مدخل لضمان جودة الإصلاح الإداري ومنع مسببات الفساد فى الجهاز الحكومى ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠١٠ ، ص ١٠٠ - ١٠٥ .

المطلب الأول

مفهوم مدونات السلوك الوظيفي ودورها في تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة

سوف نوضح فيما يلي مفهوم مدونات السلوك الوظيفي ثم نبين دورها في تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة .

الفرع الأول : مفهوم مدونات السلوك الوظيفي

مدونات السلوك هي مجموعة من القواعد المكتوبة التي تحدد ماينبغي أن يكون عليه سلوك الموظف ، ومايتعين عليه الامتناع عنه ، وتهدف إلى ضمان قيام الموظف بإنجاز مهام وظيفته وتقديم الخدمات للجمهور بنزاهة ودون محاباة أو تمييز و الحفاظ على كرامة الوظيفة وثقة الجمهور، وبمراعاة كل مايحقق المصلحة العامة . ويلتزم الموظف باحترام ما تفرضه من واجبات ، ويتعرض للمساءلة في حالة مخالفته للالتزامات الواردة بها.

فمدونة السلوك الوظيفي تحدد قواعد العمل داخل المنظمة : إذ تحدد معايير خدمة العملاء ، و المتطلبات المحددة للصحة والسلامة المهنية ، وتبين قواعد التقدم بالشكوى ومتطلبات المساءلة.

كما تساعد المدونة على اتخاذ القرارات الادارية والمالية والمتعلقة بالتدريب والإثابة والجزاء وتوضح كيفية التعامل الرشيد مع موارد المؤسسة والممتلكات العامة وإدارتها بكفاءة وفاعلية.

ويمكن أن تتعدد مدونات السلوك بالنسبة لموظفي الجهاز الإدارى للدولة ، فيمكن أن يكون لموظفي المشتريات الحكومية مدونة لقواعد السلوك ، ويمكن أن يكون للعاملين بأجهزة الشرطة مدونة لقواعد السلوك ، وللعاملين بالبنوك مدونة ، وهكذا.

الفرع الثاني : دور مدونات السلوك الوظيفي في تعزيز نزاهة الوظيفة العامة

توصى الدراسات المتخصصة والتقارير الدولية في مجال الخدمة العمومية بوجوب قيام الموظفين بالمؤسسات الحكومية بأداء مهامهم الوظيفية بطريقة تعزز ثقة الجمهور بهم وبالمؤسسات الحكومية التي يعملون بها ، إذ ينتظر المجتمع من شاعلي الوظيفة العامة أداء أعمالهم بكفاءة ونزاهة ومزيد من الشفافية .

ولعل مما يؤكد أهمية الجانب الأخلاقي في تعزيز النزاهة والوقاية من الفساد وتجنب تعارض المصالح ، ما أكد عليه الدكتور شوقي علام مفتي الديار المصرية في كلمته أمام مؤتمر "تعارض المصالح والخدمة المدنية..التداعيات وآليات المواجهة" من أهمية أن تسير الإجراءات التي تقوم بها الدولة لمحاربة الفساد وقضية تعارض المصالح بشكل عام بالتوازي مع إعلاء الوازع الأخلاقي والديني الذي يدفع الإنسان إلى السلوك السوي والمستقيم. وأوضح أنه في حال تقوية الوازع الديني والأخلاقي لدى شاغل الوظيفة العامة، فنكون بذلك قد قمنا بحل ثلثي قضية تعارض المصالح.^(٢٤)

كما يشير بعض الكتاب إلى أن غياب أو ضعف الهوية أو الانحراف عنها ينعكس على العديد من الجوانب التنظيمية والإدارية للمنظمات الحكومية والمؤسسات العامة ، وله نواتج سلبية عميقة بل ومدمرة على الجهاز الإداري للدولة ، فمع غياب أو ضعف الهوية لدى الموظف العام يصبح المال العام رخيصاً في قلبه وذهنه وتصبح المنفعة العامة ومصصلحة المواطن مجرد شعارات وتكون ذات أولوية متأخرة في سلم أولوياته عند اتخاذ قراراً من القرارات المتعلقة بمهام وظيفته .^(٢٥)

وتعد مدونة السلوك الوظيفي أداة هامة لضمان حسن إدارة الوظيفة العامة وتحقيق رضا المواطنين عن الخدمات التي تقدمها ، إذ أن تطبيق ماتشتمل عليه مدونات السلوك الوظيفي من مبادئ وقواعد يساعد في نشر قيم النزاهة والشفافية ويساهم بوجه عام في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري.

وقد نبه فريق الخبراء المعنى بالفساد الذي اجتمع في بيونس آيرس في مارس ١٩٩٧ ، إلى ضرورة إعداد مبادئ توجيهية لأداء الموظفين العموميين لواجباتهم ، وجاء ذلك ضمن توصياته التي رفعها إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها السادسة^(٢٦) .

وفي اجتماع المائدة المستديرة الذي نظمه المجلس القومي لحقوق الانسان في مصر لمناقشة وتقييم المدونة النموذجية لقواعد سلوك رجل الأمن العربي المدونة العربية الاسترشادية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المنعقد بالقاهرة ، بتاريخ ٢٩/١٠/٢٠١٥

المستشار الدكتور محمد جميل رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المصرى في كلمته أمام^(٢٤) مؤتمر " تعارض المصالح والخدمة المدنية – التداعيات وآليات المواجهة " الذى عقده الجهاز بتاريخ ١٩ ديسمبر ٢٠١٧

<https://www.youm7.com/story/٢٠١٧/١٢/٢١/>

لمزيد من التفاصيل انظر : د. مصطفى محمود أبو بكر ، بناء الهوية وترسيخ الانتماء – رؤية^(٢٥) استراتيجية لتحقيق التنمية وحماية الجهاز الإدارى من الفساد ، مرجع سابق، ص٤٧-٤٨.

راجع : أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية – مركز الدراسات والبحوث – أبحاث المؤتمر^(٢٦) ص ٧١٩. العربي الدولي لمكافحة الفساد ، مكافحة الفساد – الجزء الثاني ، الرياض ، ٢٠٠٣ ،

لفت المفوض العام في المركز الوطني لحقوق الانسان رئيس الشبكة العربية لحقوق الانسان فى كلمة له فى الاجتماع إلى أهمية تضمن مدونات السلوك الوظيفى أحكام تهدف إلى تعزيز النزاهة ومنع تعارض المصالح .

وجاء فى كلمة المفوض العام : "وهناك جوانب اخرى كثيرة لا بد لأي مدونة سلوك من معالجتها مثل مسألة قبول الهدايا أو الحصول على منفعة شخصية أو خاصة أو لأحد افراد عائلته اثناء العمل سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. كذلك هناك مسألة تضارب المصالح واستخدام الموظف العام لمنصبه أو نفوذه أو المعلومات التي في حوزته أو اساءة استخدام منصبه وسلطاته لأغراض شخصية وخاصة لاسيما لخدمة مصلحة تجارية مالية... الخ." (٢٧)

من ناحية أخرى ، فإن وجود مدونة سلوك وظيفى لفئات معينة من الموظفين العموميين يعد مؤشراً ومعياراً للحكم على مدى مراعاة مبدأ النزاهة والشفافية فى الجهاز الإدارى للدولة . ففى استعراض بيئة النزاهة فى الشراء العام فى قطاع غزة كان من بين الملاحظات التى تم رصدها فيما يتعلق بالتحقق من الالتزام ببند " وجود مدونة السلوك الخاصة بموظفى الشراء العام " خلو قانون اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية من الإجراءات التى تتعلق بسلوك موظفى الدوائر المختصة وأعضاء اللجان ، وعدم تعامل دوائر الشراء بوزارة الأشغال ووزارة المالية بأى مدونات سلوك والعلاقة بين الموظفين والموردين قائمة على سياسة الباب المفتوح ، واكتفاءها بمدونات السلوك العامة الملزمة لجميع موظفى الوزارات . وأظهر التقرير أن من شأن ذلك الأضرار ببيئة النزاهة وخلق حالة من التخوف من تضارب المصالح نتيجة طول فترة عملهم فى نفس المناطق ومع نفس الموردين . (٢٨)

وإدراكاً لأهمية مدونات السلوك الوظيفى فى تحقيق النزاهة والوقاية من الفساد الإدارى اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة "المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين

كلمة د. موسى بريزات المفوض العام فى المركز الوطني لحقوق الانسان رئيس الشبكة العربية (٢٧) لحقوق الانسان فى اجتماع المائدة المستديرة الذى ينظمه المجلس القومى لحقوق الانسان فى مصر لمناقشة وتقييم المدونة النموذجية لقواعد سلوك رجل الأمن العربى المدونة العربية الاسترشادية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المنعقد بالقاهرة ، بتاريخ ٢٩/١٠/٢٠١٥ . على الموقع الالكترونى للمركز الوطنى لحقوق الانسان :

http://www.nchr.org.jo/User_Site/Site/View_Article.asp?type=٢&ID=٢٥٥٢&na

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" - ٢٠١٨ ، تقرير بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة (٢٨) فى عمليات الشراء العامة - قطاع غزة - فلسطين - ٢٠١٨ . على الموقع الالكترونى :
https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/sec-١٥-

العموميين" التي أشرفت على إعدادها لتكون نموذجاً تستهدى به الدول فى وضع مدونات السلوك الوطنية. فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم ٥٩/٥١ بشأن إجراءات مكافحة الفساد اعتمدت فى البند (٢) منه المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين ، وأوصت الدول الأعضاء باتخاذها أداة تسترشد بها فى جهودها الخاصة بمكافحة الفساد .

كما طلبت الجمعية العامة من الأمين العام فى البند (٣) من القرار تعميم المدونة على جميع الدول ، وإدراجها فى دليل التدابير العملية لمكافحة الفساد الذى سيراجع ويوسع عملاً بقرار المجلس الاقتصادى والاجتماعى ١٤/١٩٩٥ بهدف إتاحتها للدول فى سياق الخدمات الاستشارية والتدريب وغيرهما من أنشطة المساعدة التقنية .

وتشتمل المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين على ستة أقسام هى :

أولاً- مبادئ عامة : وفى هذا القسم تؤكد المدونة على أن الوظيفة العمومية هى منصب يقوم على الثقة وينطوي على واجب العمل للمصلحة العامة لذا يكون ولاء الموظفين العموميين للمصالح العامة لبلدهم ، ويحرصون على أداء واجبات ومهام وظيفتهم بكفاءة وفاعلية ونزاهة ويسعون إلى إدارة الموارد العمة بفعالية وكفاءة. ويتوخى الموظفون العموميون اليقظة والإنصاف والحياد فى أداء مهامهم و فى علاقاتهم مع الجمهور ولا يجوز لهم منح معاملة تفضيلية لجماعة أو فرد دون داع أو التحيز ضد أى جماعة أو أفراد أو إساءة استعمال الصلاحيات المخولة لهم بأى شكل من الأشكال.

ثانياً- تضارب المصالح وفقدان الأهلية : وفى هذا القسم فرضت المدونة بعض الواجبات والمحظورات على الموظفين العموميين بغرض تجنب تعارض المصالح والحد مما يمكن أن يترتب عليه من صور مختلفة للفساد الإدارى ، وذلك على النحو التالى :

١- لا يجوز للموظفين العموميين استغلال سلطتهم الرسمية لخدمة مصالحهم الخاصة أو مصالح أسرهم على نحو غير سليم ولا يجوز لهم الدخول فى أى صفقة أو الحصول على أى منصب أو وظيفة أو تكون لهم أى مصلحة مالية أو تجارية تتعارض مع مقتضيات وظيفتهم ومهامهم وواجباتهم أو أدائها.

٢- يعلن الموظفون العموميون بالقدر الذى يقتضيه منصبهم الرسمى ووفقاً للقوانين أو السياسات الإدارية عن أعمالهم الخاصة ومصالحهم التجارية والمالية أو ما يقومون به من أنشطة لتحقيق كسب مالى قد ينشأ عنها تضارب محتمل فى المصالح والتصريح أو الكشف عن ممتلكاتهم وديونهم الشخصية وكذلك عند الإمكان ممتلكات أزواجهم أو من يعيلون.

٣- لا يجوز للموظفين العموميين في أي وقت من الأوقات استخدام المال العام أو الممتلكات العامة أو الخدمات العامة أو المعلومات التي يحصلون عليها أثناء أداء واجباتهم الرسمية على نحو مشروع للقيام بأنشطة لا تتصل بعملهم الرسمي.

٤ - يمتثل الموظفون العموميون للإجراءات التي يرسبها القانون أو تحددها السياسات الإدارية حتى لا يقومون بعد ترك مناصبهم الرسمية باستغلال هذه المناصب السابقة على أوجه غير سليمة.

ثالثاً - الإفصاح عن الأصول: في هذا القسم حثت المدونة وجوب امتثال الموظفين العموميين لمقتضيات الإفصاح عما يحوزونه من الأصول والخصوم وماتحوزه زوجاتهم ومن يعيلون .

رابعاً - قبول الهدايا أو غيرها من المجاملات : وقد حظرت المدونة في هذا القسم على الموظفين العموميين طلب أو قبول ، بشكل مباشر أو غير مباشر ، أي هدايا أو غيرها من المجاملات قد يكون لها تأثير على ممارستهم لمهامهم أو أدائهم لواجباتهم أو على ما يصدر عنه من قرارات.

خامساً - المعلومات السرية : في هذا القسم تؤكد المدونة على وجوب التزام الموظفين العموميين بالمحافظة على سرية ما في حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية ما لم يقتضى التشريع الوطني أو أداء الواجب أو متطلبات العدالة خلاف ذلك وجوباً. ويسرى هذا الالتزام أيضاً بعد ترك الخدمة.

سادساً - النشاط السياسى: أكدت المدونة في هذا القسم على وجوب امتناع الموظفين العموميين عن القيام بأي نشاط سياسى أو أي نشاط آخر من شأنه زعزعة ثقة الجمهور في توخيهم الحياد لدى مهامهم وواجباتهم.

ونظراً لأهمية مدونات قواعد السلوك الوظيفى فى تعزيز قيم النزاهة والحياد والعدالة فى مجال الوظيفة العامة فقد ألزمت المادة (٨) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف بالسعى إلى :

- ١- تطبيق مدونات أو معايير سلوكية ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية .
- ٢- العمل على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين.
- ج- الاستعانة بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الاقليمية والأقليمية، والمتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في قرار الجمعية العامة ٥٩/٥١ المؤرخ ١٢ ديسمبر ١٩٩٦.

- ٨- إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.
- ٢٦- تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعية وفقا لهذه المادة.
- كما ألزمت الاتفاقية الدول الأطراف بوضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.^(٢٩)

تنص المادة (٨) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن :^(٢٩)

- ١- من أجل مكافحة الفساد، تعمل كل دولة طرف، ضمن جملة أمور، على تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية بين موظفيها العموميين، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.
- ٢- على وجه الخصوص، تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرّف والسليم للوظائف العمومية.
- ٣- لأغراض تنفيذ أحكام هذه المادة، على كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، أن تحيط علما بالمبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، الواردة في مرفق قرار الجمعية العامة ٥٩/٥١ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦.
- ٤- تنظر كل دولة طرف أيضا، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.
- ٥- تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين.
- ٦- تنظر كل دولة طرف في أن تتخذ، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعية وفقا لهذه المادة.^(٢٩)

المطلب الثاني

مدونات السلوك الوظيفى في مصر

إدراكا منها لأهمية وضع معايير وقواعد مكتوبة تلزم الموظف بمراعاة قيم النزاهة والحيادية والموضوعية والمساواة وتحظر عليه القيام بأعمال على نحو يفقده حياديته وموضوعيته ويخشى معه على سمعته وبالإفصاح عن حالة تعارض المصالح عند وجودها ، فقد قامت الحكومة المصرية بإصدار مدونة السلوك الوظيفى للعاملين بالجهاز الإدارى للدولة لسنة ٢٠١٤ ، تنفيذاً لالتزاماتها بمقتضى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خاصة تلك الواردة فى المادة الثامنة منها،^(٣٠) ثم تم تطوير المدونة وتحديثها وإعادة صياغتها لتنسجم مع استراتيجية التنمية المُستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ وخطة الإصلاح الإداري والاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وما نص عليه قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية وأطلق عليها " مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩".

وسوف نتناول فيما يلى ما اشتملت عليه مدونة السلوك الوظيفى للعاملين بالجهاز الإدارى للدولة لسنة ٢٠١٤ وأهم ما أنت به مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩ من أحكام جديدة.

الفرع الأول : مدونة السلوك الوظيفى للعاملين بالجهاز الإدارى للدولة لسنة ٢٠١٤:

(٣١)

بدأت جهود وضع مدونة السلوك الوظيفى للعاملين بالجهاز الإدارى للدولة فى مصر ضمن خطة الدولة فى الإصلاح الإدارى وتطوير العمل الإداري وتحسين أداء الخدمات العامة للمواطنين بقرار من السيد وزير الدولة للتنمية الادارية عام ٢٠٠٩ وتنفيذاً للالتزامات التى تقع على الدول الأطراف فى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خاصة

انظر : مذكرة هيئة الرقابة الإدارية بشأن المعلومات المطلوبة بمعرفة فريق العمل المعنى بمنع^{٣٠} الفساد والمزعم إجتماعه خلال يومي ٦ - ٧ سبتمبر ٢٠١٨ بفيينا لمناقشة موضوعى " الوقاية من الفساد وإدارة تضارب المصالح ، نظم الكشف عن الأصول" ، ص ١٣ .
متاحة على الموقع الإلكتروني :

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/>

مدونة السلوك الوظيفى لعام ٢٠١٤ . على الموقع الإلكتروني :^{٣١}

<http://www.eos.org.eg/ar/slider/٣٨>

تلك الواردة فى المادة الثامنة منها ،^(٣٢) لتكون الوسيلة المساعدة لتحقيق رضاء المواطن فى أداء المؤسسات الحكومية.

وتمت مراجعة مدونة السلوك الوظيفي من قبل خبرات دولية ووطنية بالاشتراك مع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حيث تم وضع المبادئ التوجيهية والقانونية لها عام ٢٠١٢ .

ثم فى عام ٢٠١٤ تم عقد العديد من ورش العمل والندوات واللقاءات الحوارية مع موظفي دواوين المحافظات والمديريات التابعة لها على مستوى الجمهورية . ثم شكل وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري لجنة لإجراء المراجعة النهائية للمدونة ليتم بعد ذلك طباعتها ونشرها على الوزارات والمحافظات والجهاز الإداري بالدولة واتاحتها على مواقعها الإلكترونية.

مكونات المدونة :- تشتمل المدونة على مقدمة وسبعة أقسام على النحو الآتي :

القسم "أولاً" :المبادئ الأساسية لمدونة قواعد السلوك الوظيفي:-

بينت المدونة أن نظام الخدمة المدنية المتميز يقوم على أساس وجود قوى من الموظفين الأكفاء وللوصول إلى هذا التميز لا بد من أن تكفل قواعد نظام العاملين بالجهاز الإداري للدولة ما يأتى :-

- ١- اختيار الموظفين وترقيتهم على أساس قدراتهم ومعرفتهم ومهاراتهم.
- ٢- معاملة جميع الموظفين معاملة عادلة من الناحية الإدارية بما فى ذلك من عدالة منح الأجر. بتقاضى القائمين بالوظائف المتمثلة رواتب متساوية.
- ٣- توافر الاستقامة والخلق القويم لدى الموظفين؛ مراعاة للصالح العام.
- ٤- استغلال القوة الضاربة من الموظفين بطريقة فعالة مع وجود قدر كاف من وسائل التحفيز والتقدير.
- ٥- الحفاظ على الموظفين المتميزين فى أدائهم الوظيفي ، وتصويب أداء غير المتميزين (دون مستوى الكفاءة المطلوبة) ، ومحاسبة غير القادرين على الارتقاء بأدائهم ، وعدم الاحتفاظ بالمقصرين الذين تم إنذارهم تكراراً .
- ٦- تنمية مهارات الموظفين بحصولهم على التعليم المستمر والتدريب الفعال.
- ٧- الابتعاد عن التعسف فى معاملة الموظفين والبعد بهم عن تدخل الميول الشخصية أو الإكراه على الموالاتة لأغراض شخصية أو سياسية.
- ٨- عدم استغلال الموظفين لسلطاتهم أو نفوذهم للتدخل أو التأثير فى الخدمات أو إدارة موارد الدولة أو العملية الانتخابية وفيما يعد إساءة لاستخدام السلطة.
- ٩- الحفاظ على أسرار العمل مع حماية الموظفين من التعرض للإيذاء بسبب إدلائهم بمعلومات بشكل قانوني وهو ما يتعارض مع القوانين والقواعد والنظم.

راجع نص المادة (٨) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سالف الذكر. (٣٢٠)

١٠- يقظة الإدارة بما يحقق عدم إهدار المال العام ، وتلافى المخاطر التي تهدد الصحة العامة أو تمس الأمن العام.

وجاءت "النزاهة" من بين المبادئ التي تقوم عليها المدونة ، فالمدونة تقوم على خمسة مبادئ أساسية ترتبط بالواجبات الوظيفية هي:

١- احترام القانون : وذلك بالامتثال للقواعد القانونية المتظمة للعمل وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات الصادرة بموجبها وتطبيق أحكام القضاء دون تأخير أو إبطاء.

٢- الحيادية : وهي التصرف على أساس ما تمليه الجوانب الموضوعية فقط على الموظف ، وتقديم الخدمات للمواطنين و إساءة النصيحة لهم بغض النظر عن المعتقدات السياسية أو الدينية أو العرقية.

٣- النزاهة: وهي التجرد وبراءة السلوك البشرى من أية أغراض أو مقاصد خاصة عند خدمة المواطنين حفاظاً على نيل ثقتهم وإظهاراً لنزاهة الإدارة الحكومية؛ وعملاً على تعزيز المصلحة العامة.

٤- الاجتهاد: وهو حرص الموظف العام على أن يؤدي واجباته بكل جد واجتهاد وعناية وانتباه؛ وأن يسعى لتحقيق أعلى مستويات كفاءة الإدارة الحكومية فى تقديم الخدمة للمواطنين؛ وأن يتقيد بالعدالة الإجرائية المطلوبة لعملية صنع القرارات الإدارية؛ وأن يتجنب السلوك الذي ينم عن الإهمال فى العمل.

٥- الكفاءة والفعالية : وهو التزام الموظف العام عند قيامه بأداء واجباته بعدم تبديد المال العام أو إساءة استعماله، وحرصه على التدبير فى استخدام كل أشكال الموارد العامة كالموارد البشرية والمادية، والعمل على ترشيد الإنفاق وبطريقة تؤدي إلى الحفاظ على الممتلكات والإيرادات العامة دون التأثير على درجة كفاءة تقديم الخدمة بفاعلية وجودة عالية.

القسم "ثانياً": منهج إعداد المدونة:-

تم إعداد المدونة فى ضوء الركائز الأساسية التالية : الدستور المصرى ، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، اللوائح الادارية، العرف الادارى ، توجهات المنظمات الدولية فى قواعد السلوك الوظيفى وخاصة « برنامج الأمم المتحدة الإنمائي» ومنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية والاتحاد الأفريقى ، المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، مدونات عدد كبير من دول العالم ، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التى وقعت عليها مصر فى ٩ ديسمبر ٢٠٠٣ وصدقت عليها فى ١١ سبتمبر ٢٠٠٤ .

القسم "ثالثاً" : نطاق سريان المدونة :-

تطبق قواعد المدونة على الجهاز الادارى للدولة و وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة ورؤساء هذه الوحدات والعاملين بها. وتعد المدونة بمثابة الشريعة العامة لمدونات السلوك الوظيفى التى تصدرها الوزارات ، و وحدات الإدارة المحلية ، والهيئات العامة

، والنقابات بحسب طبيعة كل مهنة على حدة كي تلعب المدونة الدور المأمول في سبيل تعزيز الأداء السليم والممارسة القويمة والتحلي بالنزاهة والشفافية والوقاية من الفساد .
القسم "رابعاً": الأحكام العامة :- ونوجز فيما يلى أهم ماجاء به من أحكام :

١- تسعى المدونة إلى تحقيق الأهداف الآتية :
- إرساء ونشر المعايير الأخلاقية والقيم السامية والقواعد المهنية الملزمة للسلوك الوظيفي وأداب الوظيفة العامة ومبادئ الأخلاق المطلوبة والتزام موظفي الدولة بها.
- تحقيق الانسجام بين الموظف العام وبينه العمل الوظيفية المحيطة به: وجعلها أكثر شفافية فى التعامل مع الآخرين.
- تعزيز جسور الثقة المتبادلة , والاحترام المتبادل بين جمهور المواطنين والموظفين العاملين بالجهاز الإداري حتي يحظى هذا الجهاز بالشكل اللائق الذي يستحق احترام المواطنين.

- تعريف المواطنين بحقوقهم من خلال أخلاقيات السلوك المرغوب فيه ومستوى الأداء المطلوب؛ وإنشاء علاقة متوازنة بين حقوق وواجبات الأفراد والعاملين.
- التمكين الحقيقي لإعمال قواعد المحاسبة بإرساء أسس وضعية تتسم بقدر أكبر من الشفافية والمساءلة وتفعيل الممارسات الجيدة للإدارة وتفعيل مبادئ الإدارة الرشيدة على أرض الواقع؛ وتوفير أداة قوية وفعالة للرقابة الذاتية الداخلية بالمؤسسة الحكومية.(٣٣)

٢- للوزارات المختلفة ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة و الجهات التابعة لها إصدار موائيق شرف خاصة بالعاملين بها وذلك بحسب طبيعة كل منها وتنفذ أحكامها بما لا يتعارض مع القوانين و اللوائح الإدارية والمبادئ والقواعد والقيم الواردة بهذا الميثاق وتطبق أحكام هذا الميثاق على تلك الموائيق فيما لم يرد به نص؛ ويصدر بقرار من السلطة المختصة بالجهات المشار إليها القواعد التنفيذية و الإجرائية لإعمال أحكام الموائيق.(٣٤)

٣- يجب على الموظف أن يقوم بالاطلاع على مدونة قواعد السلوك الوظيفي والموافقة عليها كتابة عند بداية ممارسته للعمل الوظيفي . وقررت أن أي مخالفة لأحكام هذه المدونة تستوجب المساءلة واتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ولائحته التنفيذية.(٣٥)

المادة الثانية من المدونة(٣٣)

المادة الثالثة من المدونة(٣٤)

المادة الرابعة من المدونة(٣٥)

القسم "خامساً": الاعتبارات الأساسية:-

بينت المدونة في هذا القسم الاعتبارات الأساسية التي يتعين مراعاتها في تطبيق القواعد التي تضمنتها أهمها :

١- يجب مراعاة ما تتضمنه هذه المدونة من مواد وأحكام؛ وينبغي أن تسعى وحدات الجهاز الإداري للدولة بتنفيذ أحكامها على أساس المساواة بين الجمهور المتعامل مع الجهاز الإداري للدولة عند أداء الخدمة العامة . ومنع كل أشكال التمييز وخاصة بسبب الأصل والجنس والدين وغيرها .

٢- يتعين على الموظف العام أثناء أداء واجباته الوظيفية التعامل بموضوعية والتجرد من أية أهواء أو مصالح شخصية أو ارتكاب أي أفعال تؤثر على كرامة وسمعة الوظيفة أو الجهة التابع لها وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب والتمسك بإقامة العدل وعدم التأثير بأي ضغوط من الآخرين مع الابتعاد عن أشكال التحيز أو الانحياز لأغراض ذاتية . ويجب تأدية المسؤوليات بشكل منصف وعادل وبما يعبر عن المساواة وعدم التمييز على أساس العرق؛ أو النوع أو الوضع الاجتماعي أو المعتقدات الدينية أو السياسية أو السن أو القرابة أو أي شكل من أشكال التمييز ويمتنع على الموظف العام التصرف بطريقة غير مبررة بتفضيل أو تمييز ضد أفراد أو مصالح معينة. (٣٦)

القسم "سادساً": قيم و معايير مزاوله العمل الوظيفى العام:-

نصت المدونة في هذا القسم على القيم والمعايير التي يتعين الالتزام بها في مزاوله العمل الوظيفى العام في المجالات الآتية : في مجال التعامل مع طالبي الخدمة، في مجال النزاهة وبراءة الذم ، في مجال الحفاظ على مقتضيات الواجب الوظيفي، في مجال الحفاظ على أوقات العمل، في مجال الحفاظ على هوية ومكانة الوظيفة، منع تضارب المصالح ، في مجال علاقات العمل والسلوك التنظيمي، في مجال الحفاظ على المال العام والممتلكات والمرافق العامة ، في مجال التعامل مع تكنولوجيا المعلومات . و فيما يتعلق بالقيم والمعايير الواجب الالتزام بها في مجال "النزاهة وبراءة الذم" ، ألزمت المدونة الموظف بما يلي:

- * إتباع النهج الوظيفى القائم على أساس براءة الذم وسلامة القصد عند أداء الخدمة مع التحلي بنقاء الضمير والابتعاد عن مواطن الشبهات أثناء أداء الواجبات الوظيفية.
- * وضع الواجبات ومسئوليات العمل؛ والالتزامات نتجاء خدمة الجمهور فوق المصالح الشخصية للموظف العام
- * أداء المهام بإخلاص وإتقان مع تحمل كامل للمسئولية مع التعامل بطريقة مهنية تحوز ثقة الأشخاص الذين يتعامل معهم.

راجع المادتان (٨ ، ٩) ص ٨ - ٩ من المدونة(٣٦)

*حظر استغلال المناصب الرسمية وال مواقع الوظيفية بصورة غير سليمة تؤدي للتريح وجني المتافع الشخصية.

* الأخذ بالسلوك التزيه فلا يجوز للموظف العام طلب أو قبول أو اشتراط أو استلام: بطريقة مباشرة أو غير مباشرة؛ أي منفعة مالية أو هبة أو هدية أو أي ميزة ذات قيمة نقدية وغير ذلك من أشكال ال مدفوعات غير المبررة مقابل أداء الواجب الوظيفى. (٣٧) القسم "سابعاً": ضمانات التطبيق:-

لضمان تحقيق المدونة لأهدافها والوصول إلى المقاصد الحقيقية منها وتفعيل بنودها المختلفة أوجبت على المسؤولين والمختصين بالجهات الإدارية المختلفة الالتزام ببعض الإجراءات والمعايير. (٣٨)

راجع نص المادة (١١) ص ١٠ من المدونة. (٣٧)

- وفيما يتعلق بالقيم والمعايير الواجب الالتزام بها فى مجال منع تضارب المصالح ، ألزمت المدونة الموظف بما يلي:
- ١- الامتناع عن مزاوله أية أعمال او القيام بأى نشاط من شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب حقيقي أو ظاهري او محتمل بين مصالحه الشخصية من جهة وبين مسؤولياته الوظيفية أو تتصل بأعمال وظيفته من جهة أخرى.
- ٢- الامتناع عن القيام بأى نشاط لا يتناسب مع أدائه الموضوعي والمتجرد لمهامه أو يمكن أن يؤدي إلى معاملة مميزة لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين فى تعاملاتهم مع الحكومة أو بما يسبب لسمعة إدارته أو يعرض علاقتها مع الجمهور للخطر.
- ٣- إعلام الرئيس المباشر خطيا وبشكل فوري فى حال تضارب المصالح مع أى شخص فى تعاملاته مع الحكومة أو إذا نشأ التضارب بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة أو تعرض الموظف إلى ضغوط تتعارض مع مهامه الرسمية أو تثير شكوكا حول الموضوعية التي يجب أن يتعامل بها مع إيضاح طبيعة العلاقة وكيفية التضارب.
- ٤- عدم استخدام الوظيفة بصورة مباشرة أو غير مباشرة للحصول على مكاسب مالية أو أي شيء ذي قيمة للمصلحة خاصة به أو بعائلته.
- ٥- عدم استغلال أو توظيف المعلومات التي يحصل عليها أثناء تأديته لمهامه الرسمية بعد انتهاء عمله فى الإدارة كوسيلة لتحقيق منافع شخصية لنفسه أو لغيره بشكل مباشر أو غير مباشر أو للإساءة إلى الغير.
- ٦- يجب الحصول على الموافقات اللازمة وفتحاً للقوانين فى حالة الرغبة فى الاشتراك فى عملية جمع التبرعات أو الجوائز أو المساهمات العينية لمؤسسات خيرية.
- ٧- تفادي إقامة علاقات وثيقة مع أفراد أو مؤسسات تعتمد مصالحها بشكل أساسي على قراراته التأكيد على عدم استخدام الألقاب العسكرية فى الوظائف المدنية مما يؤدي إلى ازدواج المسميات الوظيفية.
- ومن أهم الإجراءات والمعايير التي يتعين على على المسؤولين والمختصين بالجهات الإدارية (٣٨) المختلفة الالتزام بها :
- تضمين الخطة التدريبية المنفذة بكل وحدة إدارية برنامجاً تدريبياً خاصاً للعاملين الجدد على محتوى مدونة السلوك الوظيفي للتعريف بأهدافها ومقاصدها وأهمية وضرورة الالتزام بأحكام المدونة.
- الربط الوثيق بين مدى الالتزام بأحكام ومواد المدونة وأسلوب وطريقة وإجراءات تقييم الأداء الكلي والجزئي ولدى إعداد تقارير كفاية الأداء السنوي عن الموظف فى أي موقع تنفيذي.

الفرع الثاني : مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩

تم تحديث وإعادة صياغة مدونة السلوك الوظيفي في أوائل عام ٢٠١٩ استمرراً لجهود الدولة في تعزيز قيم النزاهة ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، وتحسين آليات التواصل بين الحكومة والمواطن ورفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة ، واستجابة لاستراتيجية التنمية المُستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ وخطة الإصلاح الإداري والاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وما نص عليه قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية.

فقد نظم المعهد القومي للإدارة في أواخر عام ٢٠١٨ مجموعة من الموائد المستديرة شارك بها مجموعة من ممثلي الوزارات والعاملين بالجهاز الإداري وعدد من الخبراء ، وشارك في بعضها أكاديميين، والقطاع الخاص والمجتمع المدني والجهات الرقابية. كما تم إقامة العديد من ورش العمل والحملات التوعوية لمناقشة تحديث مدونة السلوك الوظيفي . وأسفرت هذه الجهود عن مجموعة من الآراء والمقترحات تم أخذها بعين الاعتبار في تعديل وتحديث المدونة، وشمل التعديل إضافة النقاط الآتية: الرؤية والمنهج للمدونة ، مؤشرات الأداء الرئيسية، الإجراءات القانونية لحماية المبلغين عن الانحرافات ، حظر عمل الموظف تحت رئاسة قرابة من الدرجة الأولى وفي حالة قيامه بذلك وجب عليه الإبلاغ .

والمدونة تضم بعد تحديثها في شكلها النهائي مقدمة و أربعة بنود هي : رؤية وأهداف المدونة ، والإطار القيمي للمدونة ، ومؤشرات الأداء الرئيسية ، ونطاق سريان المدونة ، والإطار الموضوعي للمدونة وهذا البند الرابع يشتمل على الأقسام الآتية: القسم الأول : تعهدات عامة من الجهاز الإداري للدولة، القسم الثاني : التزامات جهة العمل تجاه الموظف ، القسم الثالث : التزامات الموظف العام، القسم الرابع : الشكاوى والإبلاغ عن انتهاك المدونة. القسم الخامس : تحديث المدونة ، وهذا القسم مخصص لإبداء الرأي وتقديم المقترحات.

- الاعتداد بنتائج وضع المدونة موضع التنفيذ عند تقرير مقابل الإثابة من حوافز ومكافآت وأية مستحقات تصرف للعاملين من الأجور المتغيرة من خلال إيجاد علاقة ارتباط وثيقة بين الالتزام بمدونة السلوك الوظيفي ولوائح ونظم صرف المكافآت والحوافز.
- على جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة نشر المدونة في مكان ظاهر بها ووضعها على موقعها الإلكتروني: وللمواطنين الحق في مراقبة تنفيذ القواعد الواردة بها وإبلاغ وحدة خدمة المواطنين بالجهة الإدارية في حالة مخالفتها.
- لكل مواطن الحق في التقدم بشكاوى من أي موظف يثبت عدم التزامه بقواعد وأحكام مدونة السلوك الوظيفي على الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط والمتابعة.

وقد جاءت " النزاهة " من بين القيم الخمسة التي تعتمد عليها مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لسنة ٢٠١٩،^(٣٩) واشتمل بند تضارب المصالح من القسم الثالث من هذه المدونة على ذات الالتزامات الواردة فى المادة رقم (١٥) من مدونة ٢٠١٤ بالإضافة إلى أربعة التزامات أخرى أخرى هي :

- يحظر على الموظف استخدام المعلومات الرسمية التي حصل عليها بحكم وظيفته أو عملة

الحكومي لتحقيق منفعة خاصة.

- على الموظف الإقرار بملكية الدولة للاختراعات والمصنفات التي يبتكرها نتيجة تجارب

رسمية أو إذا كان الاختراع أو المصنف يدخل فى نطاق مهام وظيفته، بحيث لا يجوز استخدامها لتحقيق مصلحة ذاتية.

- لا يجوز للموظف أن يؤدي عملاً للغير بأجر أو بدون أجر خلال مدة أجازته بغير ترخيص

من جهة العمل.

- حظر عمل الموظف تحت الرئاسة المباشرة لأحد أقاربه من الدرجة الأولى فى ذات الوحدة منعا

لتضارب المصالح وما قد ينشأ من تضارب مصالح داخل الوحدة التنظيمية. وفى حالة حدوث

ذلك، وجب على الموظف الإفصاح وإبلاغ الإدارة الأعلى.^(٤٠)

ولاشك أن من شأن احترام الموظفين لهذه الالتزامات يساهم في تعزيز النزاهة في الجهاز الإداري للدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن مصدر وأساس إلزام مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩ يتمثل فى كل من نص الفقرة الأولى من المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية ونص المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية للقانون . فالفقرة الأولى من المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية تنص على أن : « يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية وغيرهما من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها، وما يصدر عن الجهاز من قرارات تنظيمية أو تعليمات أو نشرات أو كتب دورية فى هذا الشأن، ومدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير

راجع البند ثانياً ص ٥ من مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لسنة ٢٠١٩(٣٩)

راجع مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لسنة ٢٠١٩ ، ص ١٠ و ١١. على الموقع ^(٤٠) الإلكتروني :

<http://www.eeaa.gov.eg/portals/0/eeaaReports/employees.pdf>

المختص». وتنص المادة (١٤٩) من اللائحة التنفيذية على أن : « يجب على الموظف الالتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها والعمل على تطبيقها، ويتعين عليه على الأخص ما يأتي:٩- الالتزام بما ورد في مدونة السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية».

المبحث الثانى

الشفافية والإفصاح ودورهما في تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة

تمهيد وتقسيم :

يعد كل من الشفافية والإفصاح من أهم مقومات تعزيز النزاهة والوقاية من الفساد ومحاربه ، وبدونهما لن تتحقق النزاهة ويجد الفساد بيئة مواتية للانتشار والتجذر. لذلك فسوف نوضح فيما يلى مفهوم كل من الشفافية والإفصاح ، ونتعرف على دورهما في تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة ونبحث جهود مصر في تطبيق وإعمال قيم الشفافية والإفصاح .

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : الشفافية كآلية لتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة.

المطلب الثاني : الإفصاح كآلية لتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة.

المطلب الأول

الشفافية كآلية لتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة

يعد مبدأ الشفافية من أهم المبادئ التي تساهم في تعزيز النزاهة والوقاية من الفساد ، ولاتكاد تخلو اتفاقية دولية من اتفاقيات مكافحة الفساد – وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد - من أحكام تهدف إلى دعم الشفافية , كما حرصت التشريعات الوطنية المعنية بمواجهة هذه الظاهرة على تخصيص جانب من أحكامها لهذا لدعم الشفافية.

وسوف نوضح فيما يلي مفهوم الشفافية والدور الذي يلعبه تطبيق مبدأ الشفافية في تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة ثم نبحت بعد ذلك تطبيق مبدأ الشفافية لتعزيز النزاهة في الجهاز الإداري في مصر.

الفرع الأول : مفهوم الشفافية ودورها في تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة

أولاً : مفهوم الشفافية

الشفافية كلمة غير عربية، و غير أصيلة حيث لم تنشر اللغة إلى المعنى الصريح للشفافية ولكنها أشارت إلى شف عليه ثوبه , يشف بالكسر(شفيفا") أي رق حتى يرى ما تحته وشفوفا"أيضا" وثوب(شف) بفتح الشين وكسر ها أي رقيق (والاشتفاف) شرب كل مافي الإناء (وشفه) الهَمَّ أي هزله.^(٤١)

والشفافية ترجمة للمصطلح Transparency الذي يعني في قاموس ماكملان:-

١- صفحة بلاستيكية ذات كتابات أو صور يسלט عليها الضوء من اجل إظهار تلك الكتابات أو الصور على شاشة العرض.

٢- الحالة أو الخاصية التي تمكنك وبسهولة من النظر خلالها.

٣- الطريقة النزيهة في عمل الأشياء التي تمكن الناس من معرفة ما تقوم به بالضبط.

محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح، دار الرسالة – الكويت ، ١٩٨٣، ص ٤١٠
٣٤٢؛ خولة خريبط ، نشر الوعي بماهية الفساد
www.molsa.gov.iq/upload/upfile/ar/1193.docx

أى ما يمكن الرؤيا من خلاله أو ما لا يمنع الرؤيا، وما لا يحجب أو يستر أو يمنع مثل الزجاج. (٤٢)

ولم يكن مصطلح الشفافية معروفاً في الأدبيات العربية ، إلا حديثاً مع تأسيس منظمة "الشفافية الدولية" Transparency International في بداية تسعينيات القرن الماضي لمحاربة الفساد الاداري والمالي. والشفافية تعني تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، وفتح تام لقنوات الاتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولين وهي تضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجميع، وتعنى أيضا بتوفير إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام.

وفي عبارة أخرى تعنى الشفافية أن تكون كل المرافق و المؤسسات التي تدير الشأن العام شفافة تعكس ما يجري بداخلها و ما يدور بداخلها و ما يشاع في أروقتها و ذلك ينطبق على بحيث تكون كل الحقائق معروفة و متاحة للبحث و المسائلة والنقاش. (٤٣)

وقد تعددت تعاريف الشفافية تبعاً لوجهات النظر التي ينظر إليها من خلاله؛ فقد عرفت الشفافية بأنها السيل المتزايد للمعلومات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المعتمدة والمحددة عن استعمال القروض من قبل المستثمرين في القطاع الخاص وعن السياسة المالية الحكومية ونشاطات المؤسسات الحكومية . (٤٤) كما عرفها البعض بأنها حق المواطنين في الحصول على البيانات والاطلاع على المعلومات وآليات صنع واتخاذ القرارات، ووضع معايير أخلاقية تسهم في كشف الفساد . (٤٥) وعرفها البعض بأنها : قيام الحكومة بنشر المعلومات المتعلقة بأدائها ووضعها المالي وجعلها متاحة للاستخدام أمام الجهات أو الأفراد خارج الحكومة. (٤٦)

١٥٣، ١٥٣٠، p. ٢٠٠٢، Macmillan (٤٢)

الفساد وسبل مواجهته ، هيئة النزاهة الاتحادية بجمهورية العراق ، الموقع الرسمي للهيئة : (٤٣)

http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=٢٤٨

ياسر عمار عبد الحميد ، شفافية الضريبة وأفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب أنموذج نظام (٤٤) مقترح ، مرجع سابق، ص ٤١ . متاح على الموقع الالكتروني:

https://library.duc.edu.iq/book_files/CD_PRINT.doc

د. عامر بن محمد الحسيني ، الشفافية والرأى العام ، مقال منشور بجريدة الاقتصادية ، ١٩ ٢٠٠٠ ، سبتمبر ٢٠١٨ ، متاح على الموقع الالكتروني :

http://www.aleqt.com/٢٠١٨/٠٩/١٩/article_١٤٥٦٣٢٦.html

حيدر علوان كاظم الشمري ، دراسة للإبلاغ المالي الحكومي المركزي والإدارات المحلية أنموذج (٤٥) مقترح باستخدام مدخل القرار، أطروحة دكتوراه ، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٣، ص ٢٤٣.

وعرفها البعض بأنها : حق كل فرد من العاملين أو المتعاملين أو الجمهور فى الوصول إلى المعلومات ومعرفة آليات اتخاذ القرار المؤسسى.^(٤٧) وعرف البعض الآخر الشفافية الشفافية بأنها : النظم والاجراءات العملية لتوفير مستلزمات الافصاح عن نشاطات واجراءات واهداف ونتائج القطاع الحكومى.^(٤٨)

وتعرف منظمة الشفافية الدولية الشفافية بأنها المبدأ الذي يسלט الضوء على الأنظمة والخطط والإجراءات والعمليات لمعرفة لماذا وكيف وماذا وبأي مقدار. كما تتيح الشفافية معرفة مدى ممارسة الموظفين العموميين أنشطتهم بطريقة واضحة ومفهومة والتقارير عن تلك الأنشطة بما يضمن العدالة والمساواة، على نحو يمكن من مساءلتهم ومحاسبتهم من خلال الأنظمة والمؤسسات الرسمية.^(٤٩)

وعرف صندوق النقد الدولي الشفافية فى مجال المالية العامة فى النسخة المعدلة لدليل الشفافية المالية العامة بأنها إطلاع الجمهور على هيكل القطاع العام ووظائفه والنيات

د. محمد عبد الغنى حسن هلال : مهارات مقاومة ومواجهة الفساد – دور الشفافية والمساءلة^(٥٧) والمحاسبة فى محاربة الفساد ، مركز تطوير الأداء والتنمية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٥٩ .

د.علي محسن العلاق ، بناء نظام الشفافية والنزاهة فى العراق ، ندوة المعهد العالى للدراسات المحاسبية والمالية – ٢٠٠٥/٢/٢٣

<http://www.iasj.net/iasj?func>.

- ومن الناحية السياسية عرفت الشفافية بأنها : " الدقة التي يمكن للناس أن يلاحظوا من خلالها تصرفات السياسيين. انظر: معاوية كريم شاكر العانى ، د. وفاء عبد الأمير الدباس ، تفسير مفهوم الشفافية فى محيط بيئة دولية ، بحوث وأوراق عمل ، مؤتمر إدارة الأعمال الأول ، مستجدات الألفية الثالثة الفرص والتحديات لمنظمات الأعمال العربية ، من ٣-٥ أيار ٢٠٠٥ ، مطبعة الجامعة الأردنية ، عمان – الأردن ، ص ٥٩٤ . إذ أن على الحكومة إطلاع المواطنين وبصورة مستمرة على كل مايتعلق بإدارة شؤون البلد فى كافة النواحي والمجالات وذلك من أجل تحقيق هدفين رئيسيين هما: كفاءة حقوق المواطنين ومنها حقهم فى المشاركة فى عملية صنع القرار لكل المستويات وذلك عبر فسح المجال امامهم للاطلاع على مايدور فى العملية السياسية ، تقويم اداء المؤسسات من خلال مشاركة المواطنين وفتح المجال أمامهم فى عملية المراقبة للاداء وتقويمه للنهوض بمستوى أداء مختلف المؤسسات الحكومية بما يضمن استمرار توفير افضل السبل والوسائل لحياتهم وراحتهم ورقبهم وتقديمهم . انظر : ياسر عمار عبد الحميد ، شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها فى الهيئة العامة للضرائب - أنموذج نظام مقترح ، المعهد العالى للدراسات المحاسبية والمالية ، مرجع سابق، ص ٤١ .

د. عامر بن محمد الحسينى ، الشفافية والرأى العام ، مقال منشور بجريدة الاقتصادية ، مرجع^(٥٩) سابق.

التي تستند إليها السياسات المالية العامة ، وحسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة^(٥٠)

الشفافية إذن تعنى وضوح فى كل الأعمال خاصة مايتصل بالإجراءات والنظام المستخدم ، ومن ثم معرفة كل فرد حقوقه والتزاماته وجوانب الأعمال كافة وعندها لا يكون هناك مجال للانحراف أو الاستغلال^(٥١). كما أن الشفافية تعنى نشر المعلومة الصحيحة والدقيقة التي يطلبها الجمهور في الوقت المناسب. فالشفافية التي تحقق الهدف منها يجب أن تتوافر فيها ثلاثة شروط هي: الدقة والعلاقة والتوقيت. وبعبارة أخرى إتاحة المعلومات ذات العلاقة بالموضوع المراد تطبيق الشفافية فيه بشكل صحيح في الوقت المناسب^(٥٢).

والمعلومات الشفافة هي تلك المعلومات التي تتوفر فيها بشكل معزز خواص الملائمة والثقة والشمولية والنوعية وإمكانية الوصول إليها في الوقت المناسب^(٥٣).

فالمعلومات الشفافة لها خصائص ثلاث هي:-^(٥٤)

- ١- إمكانية الحصول عليها من قبل جميع المواطنين.
- ٢- صلتها بالموضوع او القضية المعنية بها.
- ٣-تصلح عليها من خلال دقتها وتوقيتها وشموليتها وحدثتها.

صندوق النقد الدولي ، النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة ، ٢٠٠١، ص ٦. ٥٠

د. يحيى الكستبان ، الفساد والعلاقة مع جريمة غسل الأموال ، مقال منشور على الموقع^{٥١} الإخبارى اليومي لصحيفة ٢٦ سبتمبر – العدد ١٠٧٣، الموضوع اقتصاد ، الصفحة ١٦ ، السبت ٢ يناير ٢٠١٤. ويخلص بعض الكتاب إلى أن مفهوم اصطلاح الشفافية هو المضاد للفساد. انظر : أ. عمر الحضرمى ، ظاهرة الفساد الخطورة والتحدى : سياسياً واقتصادياً واجتماعياً ، مرجع سابق، ص ١٧. ياسر عمار عبد الحميد، شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب أنموذج نظام^{٥٢} مقترح ، المعهد العالى للدراسات المحاسبية والمالية ، مرجع سابق، ص ٤٢. - ويرى البعض أن الشفافية لا تتحقق إلا بوضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها وموضوعيتها ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها . عبد الله الفيتورى المرابط ، الشفافية الإدارية وتأثيرها على سلوك وكفاءة العاملين ، رسالة ماجستير ، أكاديمية الدراسات العليا ، طرابلس ، ٢٠٠٥، ص ٦.

معاوية كريم شاكر العاني ، د . وفاء عبد الأمير الدباس، تفسير مفهوم الشفافية في محيط بيئة^{٥٣} دولية، بحوث وأوراق عمل ، مؤتمر إدارة الأعمال الأول ، مستجدات الألفية الثالثة الفرص والتحديات لمنظمات الأعمال العربية ، من ٣-٥ أيار / ٢٠٠٥ ، مرجع سابق ، ص ٩٤. جون د. سوليفان ، الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي^{٥٤} ، مجلة الإصلاح الاقتصادي ، العدد العاشر، ٢٠٠٤، ص ٣٩.

والشفافية تعنى العمل في العلن ، أي أن تكون كل المرافق والمؤسسات التي تدير الشأن العام شفافة تعكس ما يجري بداخلها ، فيجب أن تكون الحقائق معروفة ومتاحة للنقاش والبحث والمساءلة . والشفافية لا تتعلق فقط بالمؤسسات والسلطات العامة بل يجب أن تكون متوفرة في ما يتعلق بنشاط الأحزاب والنقابات ومنظمات المجتمع المدني . كما أنها وسيلة هامة لفضح الممارسات الفاسدة والحد منها ، فلا يمكن مكافحة الفساد دون إتاحة المعلومات أمام الشعب وتمكينه من الاطلاع على الوثائق .^(٥٥)

فهناك إذن علاقة وثيقة بين الشفافية والفساد تتجلى في الأمور التالية :

أ- يعتبر غياب الشفافية في العمل الإداري من أهم الأسباب التي تؤدي لظهور الفساد واستشرائه.

ب- كلما زاد الفساد قلت الشفافية وكلما زاد احترام معايير الشفافية في العمل الإداري قلت نسبة الفساد.

والشفافية ليست هدفاً بحد ذاته وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المحاسبة والمساءلة. ولا يمكن ان تتم المساءلة والمحاسبة بصورة مناسبة وفاعلة دون تطبيق مبدأ الشفافية.^(٥٦)

ونظراً لأهمية الشفافية في مكافحة الفساد بكافة صورته ومظاهره وتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة فإن جميع الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد وتعارض المصالح تشتمل على نصوص تهدف إلى دعم الشفافية ، ولا يخلو مؤلف أو ورقة بحثية في هذا الشأن من تخصيص جزء منها يبرز دور الشفافية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في الوظيفة العامة ومنع تعارض المصالح.

فالشفافية تهدف إلى تحسين صورة الوطن محلياً ودولياً في مجال الإصلاح ومحاربة الفساد ، ونشر المبادئ والقيم الداعية إلى إيجاد مجتمع خال من جميع أشكال الفساد ومناهضة سوء استعمال السلطة ، وتحديد مواطن القصور التشريعي واللائحي في مجال

القاضي رحيم حسن العكيلي ، الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته . مرجع سابق.(٥٥)

ياسر عمار عبد الحميد، شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب أنموذج نظام^{٥٦} مقترح ، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية ، مرجع سابق، ص ٤٧.

مكافحة الفساد ، والكشف عن مواطن الفساد في المجتمع وتشخيصها ودراساتها والبحث عن أسبابها واقتراح وسائل علاجها وتلافيها ، ونشر الوعي بماهية الفساد.^(٥٧)

ثانياً: دور الشفافية في تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة

تعتبر الشفافية أحد أهم مبادئ الحوكمة وتعود هذه الأهمية إلى أنها السلاح الأول لمحاربة الفساد. فغياب الشفافية هو الذي يفتح الباب على مصراعيه لعقد صفقات الفساد في الخفاء ، أما مع وجود الشفافية فإنه يصعب إساءة استخدام السلطة لصالح فئة تعمل في الخفاء.^(٥٨) لذلك تعد الشفافية وسيلة فعالة وضرورية لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة ومنع " تعارض المصالح"^(٥٩) ومكافحة آثاره ، والمساعدة على رفع مستوى الثقة بمؤسسات الدولة.^(٦٠)

والشفافية بما تعنيه من نشر المعلومات والبيانات الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة تعتبر عنصراً رئيسياً في مكافحة الفساد واجتثاثه من جذوره . فهي تحفز القيادات والعاملين على الالتزام بالسلوك الأخلاقي في وظائفهم ، وتحقيق معايير الشرف والنزاهة ، والدقة

خولة خريبط ، تغريد فائق ناجي ، آليات تفعيل الشفافية والمساءلة في مكافحة الفساد ، مرجع^(٥٧) سابق ، ص ١٠.

ويقدم الدكتور/ سليمان عبد المنعم بعداً آخر للشفافية إذ يقول : " المطلوب اليوم هو ان تصبح النزاهة أساساً لشرعية أخلاقية لأنظمة الحكم.. أجل.. شرعية تدعم وتظل الشرعية الدستورية والشرعية السياسية وربما تضاف إليهما". د. سليمان عبد المنعم : يكتب ما وراء الحكايات: المغزى والفرص والمخاطر في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، جريدة المصرى اليوم ، الجمعة ٢٠/١١/٢٠٠٩. على الموقع الإلكتروني :

<https://www.almasryalyoum.com/news/details/>

يشير مصطلح " تعارض المصالح " إلى : " الوضع أو الموقف الذى تتأثر فيه موضوعية^(٥٨) واستقلالية قرار الموظف فى الوظيفة العامة بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمة هو شخصياً أو أحد أقربائه أو أصدقائه المقربين أو عندما يتأثر أدائه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة أو بمعرفته بالمعلومات التى تتعلق بالقرار". انظر : د. هديل رزق القزاز، تعارض المصالح والمحابة ، بحث متاح على الموقع الإلكتروني الائتلاف من أجل النزاهة (أمان) ، ص ٢.

<https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies>

وانظر كذلك : تعارض المصالح والخدمة المدنية النداعيات وآليات المواجهة ، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، الأدلة الإرشادية / ٢٠١٨ ، متاح على الموقع الإلكتروني الرسمى للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :

<http://www.caoa.gov.eg/WebForms/Guides.aspx>

خولة خريبط ، تغريد فائق ناجي ، آليات تفعيل الشفافية والمساءلة في مكافحة الفساد ، مرجع^(٦٠) سابق ، ص ١.

والصدق عند تقديم المعلومات وهى بذلك تساعد فى منع تعارض المصالح ومحاربة كافة أشكال وصور الفساد.^(٦١)

وتمارس الشفافية دورها فى مكافحة الفساد بطريقتين :-

١- اكتدبير وقائى : حيث تكون الشفافية مانعاً من تورط الموظف بعمليات الفساد ، لأنه يعمل فى بيئة مكشوفة ، لا تشجع على الفساد ، كما أنها تمثل دافعاً للموظف لتحقيق إنجازات حقيقية فى وظيفته ، لأنها تلزمه بتقديم تقرير وكشف حساب عما حققه فى مؤسسته وتكون قراراته وأعماله وانجازاته محل تقييم وتحليل .

٢- كشرط للمساءلة والمحاسبة : فالشفافية تساعد فى تطبيق مبدأ المحاسبة والمساءلة ، وكلما كانت المعلومات على نطاق أوسع تكون هناك فرصة أكبر للرقابة والمساءلة فعالة .

ومن خلال هذا الدور الهام الذى تلعبه الشفافية فى مكافحة الفساد يمكننا تلمس العلاقة بين تطبيق مبدأ الشفافية وبين تعزيز النزاهة فى الوظيفة العامة . فمن خلال تطبيق مبدأ الشفافية يتم تشجيع هيئات ومؤسسات المجتمع المدنى على المشاركة فى الجهود التى ترمى إلى نشر قيم النزاهة .

ومن الجدير بالذكر أن صندوق النقد الدولى قد قام بصياغة ضوابط ومعايير لتطبيق مبدأ الشفافية فى مجال النشاط المالى للدولة (المالية العامة) ، ففي اجتماعها الخمسين الذى عقد فى واشنطن فى ١٦ إبريل ١٩٩٨ اقرت اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي ميثاق الممارسات السليمة فى مجال شفافية المالية العامة.^(٦٢)

ولمزيد من التفاصيل عن أثر الشفافية فى مقاومة الفساد انظر : د. عبد الرحمن محمد العيسوى^{٦١٠} ، سيكلوجية الفساد والأخلاق والشفافية ، دار الفكر الجامعى ، الاسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ١٩٥ ومابعدها ؛ د. نعيم إبراهيم الظاهر ، إدارة الفساد – دراسة مقارنة بالإدارة النظيفة ، مرجع سابق ، ص ١٨٤ ومابعدها ؛ د. محمد عبد الغنى حسن هلال : مهارات مقاومة ومواجهة الفساد – دور الشفافية والمساءلة والمحاسبة فى محاربة الفساد ، مرجع سابق ، ص ٥٩ .

تجدر الإشارة إلى أن ميثاق الممارسات السليمة فى مجال شفافية المالية العامة هو الوثيقة الوحيدة^{٦٢٠} التى حددت الممارسات السليمة فيما يتعلق بكل من : أنشطة الميزانية والأنشطة خارج الميزانية ، المعايير الأخلاقية للسلوك . وتتمثل المبادئ الأساسية التى يقوم عليها الهيكل الضرائب ، التنظيمي للميثاق فيما يلى:-

أولاً : وضوح الأدوار والمسؤوليات والتحديد الدقيق لها :- فيتعين تحديد هيكل القطاع الحكومى ووظائفه والمسؤوليات داخل الحكومة ، والعلاقة بين القطاع الحكومى وقطاعات الاقتصاد الأخرى ، كما يتعين نشر جدول يبين هيكل الحكومة وباقي القطاع العام ، ترتيبات واضحة بشأن علاقات الحكومة بهيئات القطاع العام غير الحكومية .

ونظراً لأهمية الشفافية ودورها في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد بأنواعه وصوره المختلفة والقضاء على أسبابه فقد ألزمت " اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" في المادة رقم (٧) فقرة ٤ منها الدول الأطراف بأن تسعى إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

كما أكد البند ثانياً – ٧- من المادة رقم (٧) من الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على التزام الدول الأطراف في الاتفاقية بالعمل على سن تشريعات تكفل حرية الوصول إلى المعلومات، والشفافية في اتخاذ القرارات العامة، والأنظمة الإدارية المناسبة لحفظ وتخزين والوصول إليها وخصوصيتها، على النحو الوارد تفصيله في المادتين (١٠، ١٣) من الاتفاقية. (١٣)

ثانياً : إتاحة المعلومات للجمهور :- فينبغي نشر معلومات شاملة عن المالية العامة في اوقات محددة بوضوح ، وعن وثائق الميزانية والحسابات الختامية وغيرها من تقارير المالية العامة الموجهة للجمهور مع جميع أنشطة الحكومة داخل الموازنة وخارجها كما يجب تقديم بيانات عن المركز المالي العام الموحد للحكومة ، عن جميع الأموال خارج الموازنة ، وان تشمل وثائق الموازنة بيانات تصف طبيعة الخصوم الاحتمالية والنفقات الضريبية.

ثالثاً : علانية إعداد الموازنة وتنفيذها والإبلاغ بنتائجها :- فينبغي إعداد الموازنة السنوية وعرضها ضمن إطار اقتصادي كلي شامل ومنسق وينبغي تقديم هذه المعلومات في وثيقة مع التمييز بين الإيرادات والمصروفات وتصنيف المصروفات حسب الفئات الاقتصادية والوظيفية والإدارية ، وأن يتم اتباع نظام محاسبي شامل ومتكامل.

رابعاً : ضمانات صحة المعلومات :- وذلك من خلال الاهتمام بجودة بيانات المالية العامة والحاجة الى التدقيق المستقل لمعلومات المالية العامة. ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة (٢٠٠٧)

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/codea.pdf>

الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، إعداد مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات^{١٣٠} والجريمة بفيينا ، ٢٠١٣ ، ص ١٣. متاح على الموقع الإلكتروني :

https://www.unodc.org/documents/treaties/.../TechnicalGuide/11-87381_Ebook.pdf

وجاء نص المادة رقم (١٠) من الاتفاقية على النحو التالي :

"تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.

تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات (ب)

المختصة التي تتخذ القرارات؛

(ج) نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

ومن خلال مطالعة نصوص إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خاصة نص كل من المادة رقم (١٠) والمادة رقم (١٣) يتضح أن الإتفاقية قد ألزمت الدول الأطراف بإتاحة المعلومات المتعلقة بالشأن العام للمواطنين وفقاً لمعايير ثلاثة : بساطة إجراءات إتاحة المعلومات ، انخفاض المقابل المادى للاطلاع عليها إن وجد ، إتاحتها فى زمن معقول (٦٤).

ومن الجدير بالذكر أن تطبيق مبدأ الشفافية يكتسب أهمية خاصة فى مجال المشتريات والمشروعات الحكومية ، حيث تحتل المشتريات العامة جزء كبيراً من أوجه الإنفاق الحكومى ، وهو من المجالات الأعلى فى حجم الفساد . ولاشك أن وجود حالات تعارض مصالح وفساد بنسب عالية فى هذا القطاع من الاقتصاد له تأثير سلبى كبير يطل كافة قطاعات الاقتصاد الوطنى ، لذلك فإن جانباً كبيراً من جهود تعزيز الشفافية توجه إلى هذا القطاع . وقد تضمنت ورقة " الشفافية فى المشتريات والمشروعات الحكومية لضمان المنافسة المتكافئة للأعمال الصغيرة والمتوسطة " المقدمة ضمن سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد - الصادرة عن مركز

كما نصت المادة رقم (١٣) من الإتفاقية على أن :

١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود امكانياتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلى، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلى والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلى، على المشاركة الأنشطة فى منع الفساد ومحاربتة، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثلته من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

(أ) تعزيز الشفافية فى عمليات اتخاذ القرار وتشجيع اسهام الناس فيها؛

(ب) ضمان تيسر حصول الناس فعليا على المعلومات؛

(ج) القيام بأنشطة اعلامية تسهم فى عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية؛

(د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري: "١" لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛ "٢" لحماية الأمن الوطنى أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.

٢- على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها فى هذه الإتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما فى ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يُرى أنها تشكل فعلاً مجزماً وفقاً لهذه الإتفاقية."

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (٢٠١٤ - ٢٠١٨) التى أعدتها اللجنة التنسيقية لمكافحة الفساد (٦٥)

الفساد بجمهورية مصر العربية ، ص ١٢. موقع هيئة الرقابة الإدارية

<https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/nationalstrategy.aspx>

المشروعات الدولية الخاصة "CIPE" ، بعض المقترحات لتعزيز الشفافية في هذا المجال ومن أهم هذه الاقتراحات: (٦٥)

١ - وضع نظام للمشتريات الحكومية شفاف وتنافسى وقائم على معايير موضوعية بحيث يصبح فعالا فى منع الفساد، وذلك ببعض الإجراءات مثل تعميم ونشر لضمان المنافسة المتكافئة لقطاع الأعمال الصغيرة والمتوسطة، يجب تعديل القوانين القائمة لازالة التضارب بينها، واستحداث آليات جديدة لمحاصرة الفساد المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الشراء، والقيام مسبقا بنشر شروط المشاركة وقواعد المناقصة الحكومية، مع إستخدام معايير موضوعية والتنظيم الرقابى للأمور.

٢- فتح الباب أمام الجميع سواء المسجلين بسجل الموردين أو غيرهم والإكتفاء بتقديم ما يثبت أنه يعمل فى نفس المجال أو أنه لديه سجل صناعى أو سجل تجارى. حيث أن المناقصات المحدودة مجال كبير للتلاعب والفساد .

٣- مراقبة الإجراءات الخاصة بالمناقصات للحيلولة دون التحايل بأن يتفق المسئول عن المناقصة مع أحد الأطراف على أن يتقدم للعملية ويحضر معه عرضين آخرين لإستيفاء الشكل وتغطية العملية حيث يشترط أن يتقدم للمناقصة ثلاثة عروض على الأقل.

٤- معالجة القصور فى قانون المناقصات الذى لم ينص على تنفيذ المقاولات من الباطن، ولم يضع لهذه العملية أى شروط فأعطى للشركات الكبيرة أفضلية فى إسناد الأعمال اليهم رغم أنهم ينفذونها بواسطة قطاع الأعمال الصغيرة والمتوسطة الذين حرموا من

ورقة " الشفافية فى المشتريات والمشروعات الحكومية لضمان المنافسة المتكافئة للأعمال (٦٥) الصغيرة والمتوسطة " المقدمة ضمن سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد - مركز " ٢٠٠٩، ص ٢٥ ومابعدها، متاح على شبكة الانترنت على CIPEالمشروعات الدولية الخاصة " الموقع :

<http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/٢٠٥.pdf>

" يعد جزء من غرفة التجارة CIPE- من الجدير بالذكر أن مركز المشروعات الدولية الخاصة " الأمريكية فى واشنطن، تم إنشاؤه فى عام ١٩٨٣ ، لا يهدف الى تحقيق الربح ، ويهتم ببناء المؤسسات التى تضطلع بعملية الإصلاح الاقتصادى الذى يتبنى آليات اقتصاد السوق. وقد قدم المركز الدعم لأكثر من ألف مبادرة محلية فى أكثر من مائة من الاسواق الصاعدة . وقد تعاون المركز مع قيادات جمعيات الاعمال وصانعى القرار ومؤسسات الاعلام المحليين فى بناء الأطر القانونية والمؤسسية الداعمة لبيئة اقتصادية ديمقراطية. ومن أهم القضايا الأساسية التى يتعاون فيها المركز مع شركائه المحليين تعزيز مفاهيم وممارسات حوكمة الشركات ومواطنة الشركات، والنزاهة والشفافية، وكذلك تدعيم البنى المؤسسية لجمعيات الاعمال، وحقوق الملكية، ويجاد حلول للتعامل مع قضايا قطاع الاقتصاد غير الرسمى وغيرها من الموضوعات المرتبطة ببناء مجتمع اقتصادى سليم تنعكس آثاره على حياة المواطنين.

البداية من التقدم الى المناقصة. من هنا أهمية أن توضع شروط يجب توافرها فى مقال الباطن من الناحية الفنية والمادية ويكون مسجلا وتوافق عليه الجهة وبشارك فى المسئولية التضامنية.

٥- عدم السماح بالمشاركة فى المناقصة لمن لم يدفع التأمين الإبتدائى مقدما أو لم يقدم خطاب الضمان قبل جلسة فض المظاريف وعدم قبول الشيكات بقيمة التأمين الإبتدائى

٦- ضرورة إشتراط أن تتضمن سابقة الأعمال الجهات التى تمت فيها هذه الأعمال والمسؤولين الذين يمكن الرجوع اليهم للتأكد من صحتها ، ولمعاينة هذه الأعمال إذا تطلب الأمر للتأكد من قدرة المتقدم للمناقصة على تنفيذ العملية

٧- وضع ضوابط كافية لعدم التحايل فيما يتصل بحق الجهة فى تعديل كميات وحجم العقود بالزيادة والنقص فى حدود ٢٥ % بالأمر المباشر ودون إجراء مناقصة جديدة حتى لا يكون ذلك بابا خلفيا لتعويض من قدم أسعارا أقل من سعر السوق للفوز بالعملية. ومراعاة تحديد حجم الأعمال والكميات بدقة كافية قبل طرح العملية.

٨- وضع ضوابط كافية لعدم التحايل فيما يتصل بحق الجهة فى إضافة بنود مستجدة فى أعمال المقاولات بالأمر المباشر، أى دون إجراء مناقصة حتى لا يكون ذلك بابا خلفيا لتعويض من قدم أسعارا أقل من سعر السوق للفوز بالعملية، ومراعاة تحديد كل البنود التى تشملها العملية قبل طرحها للمناقصة.

٩- إتخاذ الإجراءات الكفيلة بمواجهة ظاهرة تسريب معلومات عن الإعتماد المالى المختص للعملية فى الموازنة الى أحد الأطراف فيقدم عرضه فى حدود هذا الإعتماد مما يمكنه من الفوز بالعملية.

١٠- تحديد مدة معينة فى بداية كل سنة مالية تعلن خلالها المناقصات فى جميع الوزارات والهيئات لمنع طرح مناقصات تم تفصيلها لأشخاص محددین.

١١- تحديد فترة كافية للعروض التى تتضمن تقديم عينات ومواد لقطع الطريق علي تسرب معلومات مسبقا للمعارف للإستعداد لتقديم العينات مبكرا والتقدم للمناقصة فور الإعلان عنها وعدم توفر الوقت الكافى للآخرین.

١٢- ضرورة مراجعة المواصفات الفنية لكل بنود العملية، والتأكد من أن الأسعار المقدمة لجميع البنود واقعية. حيث يتم التواطؤ بين أحد المتقدمين والمسؤولين عن المناقصة لكتابة سعر أحد البنود بقيمة مرتفعة وباقى البنود بقيم أقل من الواقع مما يمكنه من الفوز بالمناقصة وعندما يبدأ العمل ينفذ أولا البنود المبالغ فى أسعارها ويصرف

مستخلصات العملية التي تحقق له أرباحا طائلة ثم يتوقف عن العمل وينسحب من العملية مما يحمل الجهة المعلنة خسائر كبيرة، كما أن هذا التلاعب يضر بالمنافسين الشرفاء. ولا تكون هناك فرصة للشكوى لأن تفاصيل أسعار البنود لا تكون معروفة لجميع المتقدمين والمعروف فقط هو الرقم الإجمالي، وأحيانا يتم الإتفاق على بنود يتم إلغائها بعد ذلك بالتواطؤ مع المهندس المختص أو الإستشارى المختص ويكون هذا البند الملغى هو المقدم عنه أسعار أقل بكثير من سعر السوق و التي فاز علي أساسها بالمناقصه.

١٣- إعادة النظر في تشكيل اللجان الفنية المختصة بالبت في المناقصات من فترة لأخرى بحيث لا تقتصر عضوية هذه اللجان علي أشخاص بعينهم لفترات طويلة مما يمكنهم من تكوين علاقات مع المتقدمين للمناقصات، و التواطؤ معهم لإسناد العمليات إليهم، خاصة و أن قانون المناقصات و لائحته التنفيذية لا يحدد كيفية مراقبة عمل هذه اللجان أو مدة عملها.

١٤- تحديد فترة زمنية أطول من الفترة المحددة حاليا لدراسة المناقصة بعد الإعلان عنها تسمح للجميع بدراسة العملية وتحديد أسعارها وتقديم الأوراق اللازمة، حيث يكتفى حاليا بمدة قصيرة لتقديم العروض بينما يقوم بعض الموظفين بتسريب معلومات إلى أشخاص محددين عن العملية قبل الإعلان عنها بوقت طويل ، مما يجعلهم مستعدين بأوراقهم قبل الإعلان عن المناقصة والتقدم إليها فور الإعلان عنها، ويحرم بذلك الأخرى من التقدم فى الوقت المناسب لقصر الفترة الزمنية لتقديم العروض .

١٥- توحيد المواصفات الفنية القياسية بين كل الجهات الحكومية فى المواد والسلع المشتركة التي تشتريها كل وزارات وهيئات الحكومة، وبذلك نضمن أيضا نفس الجودة فى هذه المواد والسلع.

١٦- ضرورة مراعاة أن تتسم المواصفات المطلوبه فى الأدوات أو المواد المطلوب توريدها بالعمومية ولا تتناول تفاصيل تقصرها على إنتاج شركة معينة أو مورد معين وأن توضع هذه المواصفات بمعرفة لجان محايدة، وأن تسمح هذه المواصفات بوجود منتجات بديلة كلما أمكن.

١٧- إلغاء النص الخاص بأن يقتصر حضور مندوب وزارة المالية ومفوض الدولة فى اللجان فى المناقصات التي تزيد قيمتها على ٥٠٠ ألف جنيه. بحيث يكون حضورهما وجوبيا فى كل الحالات لضمان مراقبتهما لعمل اللجنة الفنية.

١٨- معالجة القصور فى قانون المناقصات بشأن إختيار اللجان الفنية، ومراعاة إعادة النظر فى تشكيل اللجان الفنية المختصة بالبت فى المناقصات من فترة لأخرى بحيث لا تقتصر عضوية هذه اللجان على أشخاص بعينهم لفترات طويلة مما يمكنهم من تكوين

علاقات بالمتقدمين للمناقصات والتحايل معهم لإسناد العمليات اليهم، خاصة وأن قانون المناقصات ولائحته التنفيذية لا يحدد كيفية مراقبة عمل هذه اللجان أو مدة عملها.

١٩- إعادة النظر في أسلوب تقديم المظروفين الفنى والمالى فى وقت واحد وفتح المظروف الفنى أولاً لدراسة العروض من الناحية الفنية ويستغرق ذلك حوالى أسبوعين مما يعطى الفرصة بوصول معلومات حول هذه العروض إلى أحد المتقدمين بوسائل غير قانونية فيقوم بتعديل أسعاره بحيث تكون أقل فيفوز بالعطاء. مما يتطلب تقديم المظروف الفنى أولاً وبعد دراسة العروض الفنية يتم تقديم المظروف المالى من الجميع على المواصفات المحددة. أو فتح المظروفين فى وقت واحد مما يمنع التلاعب. وكان هذا الإجراء مطبقاً فى القانون السابق للمناقصات الذى كان ينص على فتح المظروفين معاً، ولكن العدول عن ذلك فى القانون الحالى للمناقصات فتح الباب أمام الفساد .

٢٠- وضع آلية سريعة للشكوى من وجود خلل أو تلاعب فى المناقصة لكى تتحرك الجهة المشكو اليها لفحص الموضوع والبت فى الشكوى بسرعة وألا تكون الجهة المشكو اليها هى الرئاسة المباشرة للمسؤولين عن المناقصة موضع الشكوى، وإذا كانت الجهة التى ستحدد للنظر فى هذه الشكاوى هى مكتب مراقبة التوريدات الحكومية فى وزارة المالية فإنه بوضعه وإمكانياته الحالية غير قادر على البت السريع فى الشكاوى مما يتطلب تطوير أداءه وقدراته لتحقيق ذلك.

٢١- وضع مواصفات محددة للمكاتب الإستشارية والفنية تضمن قدرتها على القيام بدورها بنزاهة.

٢٢- وضع نظم محددة لمنع تضارب المصالح والمحاباة والمحسوبية بحيث تفرض قيود، حسب الحاجة ولفترة زمنية معينة، على ممارسة الموظف العام السابق لأنشطة محددة أو على عمل الموظف العام فى القطاع الخاص، بعد إستقالته أو إقالته أو تقاعده، وذلك عندما تكون هذه الأنشطة أو الأعمال لها صلة مباشرة بالوظائف التى تولاها أثناء خدمته العامة والإستفادة مما لديه من معلومات أو علاقات فى جهة عمله.

الفرع الثانى : مبدأ الشفافية وتعزيز النزاهة فى مصر.:

تنفيذاً لالتزاماتها الدولية فى إرساء قيم النزاهة والشفافية ، فقد مثل تعزيز الشفافية جزءاً رئيسياً من الخطط الوطنية لمكافحة الفساد فى مصر ، حيث تم سن قوانين ترسخ مبدأ الشفافية ، كما تم العمل على تضمين مدونات السلوك الوظيفى نصوصاً تؤكد ضرورة الالتزام بالشفافية .^(٦٦)

سوف نتعرض لجهود كل من جمهورية مصر العربية ودولة الكويت فى مجال تعزيز قيم الشفافية^(٦٦) بالتفصيل عند دراسة جهود الدولتين فى مواجهة ظاهرة تعارض المصالح .

فبالرجوع إلى الخطة الاستراتيجية الوطنية الأولى لمكافحة الفساد (٢٠١٤-٢٠١٨) التي أعدتها اللجنة التنسيقية لمكافحة الفساد في مصر ، نجد أنها قد قامت على عدد من المبادئ ، من بينها " مبادئ الشفافية والشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تراعي أهمية تعاون منظمات المجتمع المدني ومجالس الأعمال في أنشطة ملموسة وحقيقية تهدف إلى منع الفساد والوقاية منه" .^(٦٧)

وفي إطار استعراضها لأسباب الفساد في مصر أبرزت الاستراتيجية دور الشفافية في مكافحة الفساد وأهمية توافر البيانات والمعلومات الدقيقة والحديثة ، وإتاحتها والسماح بحرية تداولها بين الأفراد إلا إذا كانت سرية أو محظور تداولها أو تتعارض مع مقتضيات الأمن القومي . وأوضحت أنه على الرغم من تصديق مصر على العهدين الدوليين للحقوق الاجتماعية والاقتصادية والحقوق المدنية والسياسية في عام ١٩٦٦ وعلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٥ ، وما نصت عليه المادة رقم (٦٨) من دستور ٢٠١٤ إلا أنه مازالت توجد صعوبات في مجال إتاحة البيانات.^(٦٨)

من ناحية أخرى نصت مدونة السلوك الوظيفي لعام ٢٠١٤ على بعض الواجبات التي يتعين على الموظف الإلتزام بها تحقيقاً للشفافية من ذلك ما جاء بالبند سادساً (قيم ومعايير مزاولة العمل الوظيفي العام) من المدونة في مجال التعامل مع طالبي الخدمة من وجوب التزام الموظف بتوفير المعلومات المطلوبة للمواطنين طالبي الخدمات والمتعلقة بأعمال ونشاطات الوحدة التي يعمل بها بدقة وسرعة دون خداع أو تضليل وفقاً للتشريعات المطبقة؛ والقيام بإرشادهم إلى آلية تقديم الشكاوى في حالة رغبتهم في رفع شكوى إلى الجهات المعنية.^(٦٩)

وفي مجال عدم تضارب المصالح ألزمت المدونة الموظف بإعلام الرئيس المباشر خطياً وبشكل فوري في حال تضارب المصالح مع أي شخص في تعاملاته مع الحكومة أو إذا نشأ التضارب بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة أو تعرض الموظف إلى

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد - المرحلة الأولى (٢٠١٤ - ٢٠١٨) ، ص ١٥ ؛^(٦٧)
الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد - المرحلة الثانية (٢٠١٩ - ٢٠٢٢) ، ص ٢٤ . موقع هيئة الرقابة الإدارية

<https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/nationalstrategy.aspx>

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤-٢٠١٨ التي أعدتها اللجنة التنسيقية لمكافحة الفساد^(٦٨)
، مرجع سابق ، ص ١٢ .

راجع المادة (١٠) ص ٩ من مدونة السلوك الوظيفي لعام ٢٠١٤^(٦٩)

ضغوط تتعارض مع مهامه الرسمية أو تثير شكوكا حول الموضوعية التي يجب أن يتعامل بها مع إيضاح طبيعة العلاقة وكيفية التضارب.^(٧٠)

وفي مجال العلاقة مع الرؤساء أوجبت المدونة على الموظف الامتناع عن إخفاء أية معلومات متعلقة بعمله عن رؤسائه بهدف التأثير على القرارات المتخذة أو إعاقة سير العمل. كما ألزمته بإعلام رئيسه عن أي تجاوز أو مخالفة أو صعوبات يواجهها في العمل.^(٧١)

وجاءت مدونة سلوك وأخاليقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩ متضمنة بعض التعهدات والواجبات التي يتعين على الجهاز الإداري للدولة الإلتزام بها من ذلك الإلتزام بالإتاحة المعلوماتية سواء بالنسبة لأساليب وإجراءات الحصول على الخدمة أو بالقرارات الخاصة بمستخدمي الخدمة ومبررات القرار، وأن يتم ذلك من خلال قنوات تواصل مستمرة تتسم بالسلاسة واليسر.^(٧٢)

كما ألزمت المدونة جهة العمل بتعريف الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي المنصوص عليها بالمدونة ، وبتخاذ الإجراءات ذات العلاقة ب: اختيار أو تعيين الموظفين أو ترقيتهم أو تدريبهم أو مكافأتهم أو تقييمهم أو نقلهم أو انتدابهم أو إعارتهم أو بأي من الأمور المتعلقة بأعمالهم، بشفافية ونزاهة وبمناى عن أية اعتبارات ذات صلة بالقرابة أو الصداقة أو بالمفاهيم النفعية، ودون أي تمييز مبنى على النوع الاجتماعي أو العرق أو العمر أو الدين، وبتباعد أسس الاستحقاق والجدارة والتنافسية، والتقييد التام بالصلاحيات وإجراءات العمل المعتمدة.^(٧٣)

كذلك فقد ألزمت المدونة الموظف بخدمة الجمهور بشفافية وعدالة وسرعة ولباقة بهدف كسب رضاهم عن مستوى الخدمات المقدمة لهم ، وتوفير المعلومات المطلوبة للمواطنين طالبي الخدمات بدقة وسرعة دون خداع أو تضليل وفقا للتشريعات المطبقة، مع عدم تأجيل إنجاز الخدمة المطلوبة لأي سبب من الأسباب طالما توافرت الشروط.^(٧٤)

راجع المادة (١٥) ص ١٤ من مدونة السلوك الوظيفي لعام ٢٠١٤(٧٠)

راجع المادة (١٦) ص ١٥ من امدونة السلوك الوظيفي لعام ٢٠١٤ (٧١)

راجع القسم الأول من البند رابعاً من مدونة سلوك وأخاليقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩(٧٢)

راجع القسم الثاني من البند رابعاً من مدونة سلوك وأخاليقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩(٧٣)

راجع القسم الثالث من البند رابعاً من مدونة سلوك وأخاليقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩(٧٤)

المطلب الثاني

الإفصاح كآلية لتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة

الإفصاح مبدأ هام وضروري لتحقيق النزاهة في الوظيفة العامة ، وهو أحد مبادئ الحوكمة وثيق الصلة بالشفافية ، وقد أدى ذلك إلى أن كثيراً من الكتاب والمتخصصين يخلطون بين الإفصاح والشفافية . وسوف نتناول فيما يلي مفهوم الإفصاح ونبين صلته الوثيقة بالشفافية ونميز بينهما ثم نوضح دوره في تعزيز الشفافية ، ثم ثم نبحت بعد ذلك تطبيق مبدأ الإفصاح لتعزيز النزاهة في الجهاز الإداري في مصر .

الفرع الأول : مفهوم الإفصاح ودوره في تعزيز النزاهة في الوظيفة العامةأولاً : مفهوم الإفصاح :

الإفصاح كمبدأ من مبادئ الحوكمة وصلته الوثيقة بالشفافية :

الإفصاح كالشفافية من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الحوكمة،^(٧٥) وكثيراً ما يستخدم المصطلحان للتعبير عن معنى واحد . فعلى سبيل المثال عرف البعض الإفصاح بأنه : إظهار الشيء بحيث يكون واضحاً ومعلوماً^(٧٦) ، فيقترب معناه بذلك من معنى الشفافية . كما تعتبر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الشفافية والإفصاح معاً مبدأً واحداً من مبادئ الحوكمة الستة التي وضعتها المنظمة . وتقر بأنه ينبغي أن يكفل إطار حوكمة الشركات تحقيق الإفصاح الدقيق، وفي الوقت الملائم بشأن كافة المسائل المتصلة بتأسيس الشركات، ومن بينها الوضعية المالية والأداء والملكية وأسلوب ممارسة السلطة^(٧٧).

تقوم الحوكمة على عدد من المبادئ أهمها الشفافية والإفصاح والحياد أو النزاهة والعدالة^(٧٥) والمساءلة ، ولمزيد من التفاصيل حول نشأة الحوكمة ومعناها ودورها في مكافحة الفساد وتعارض المصالح أنظر : د. مصطفى يوسف كافي ، الإعلام والفساد الإداري والمالي وتداعياته على العمل الحكومي ، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن ، ٢٠١٦ ، ص ١٧٠-١٧١ .

حفصة محمد فخري ، الإفصاح عن المسؤولية الاجتماعية في ظل القاعدة المحاسبية العراقية^(٧٦) رقم(١٠) - دراسة تطبيقية في مصرف الرافدين ، بحث مقدم إلى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية - جامعة بغداد - ٢٠٠٥ ، ص ٣٦-٣٧ .

تجدر الإشارة إلى أن هناك ستة مبادئ أساسية لترسيخ قواعد الحوكمة وضعتها منظمة التعاون^(٧٧) الاقتصادي والتنمية هي :

بيد أن البعض يرى أنه يمكن تلمس الفارق بين المصطلحين بالرجوع إلى قواعد حوكمة الشركات ، على اعتبار أن الشفافية هي إحدى مبادئ الحوكمة ، وهذه الأخيرة نشأت في البداية في مجال الشركات ، ثم تم مدها إلى القطاع العام الحكومي والإداري.^(٧٨) ووفقاً لهذا الرأي فإننا إذا رجعنا إلى تعريف أفضل مدونة قواعد حوكمة " كنج ٤ " نجدها قد عرفت الشفافية باعتبارها إحدى مبادئ الحوكمة الأربعة التي تضمنتها المدونة وهي الالتزام بالعدالة والمساءلة والمسؤولية والشفافية ، بأنها " إلزام السلطة الحاكمة للشركة بإعداد تقارير وإفصاحات تمكن أصحاب المصلحة من تقييم أداء الشركة وتقييم التزام الشركة وقدرتها على خلق القيمة التي تضيفها والمحافظة عليها" . ومن هذا

- ١- حقوق المساهمين: يتضمن هذا المبدأ مجموعة من الحقوق التي تضمن الملكية الآمنة للأسهم، والإفصاح التام عن المعلومات، وحقوق التصويت، والمشاركة في قرارات بيع أو تعديل أصول المؤسسة بما في ذلك عمليات الاندماج وإصدار أسهم جديدة.
- ٢- المعاملة المتكافئة للمساهمين: يجب أن يكفل إطار حوكمة الشركات المعاملة المتكافئة لجميع المساهمين، ومن بينهم صغار المساهمين والأجانب منهم، كما ينبغي أن تتاح لكافة المساهمين فرصة الحصول على تعويض فعلي في حالة انتهاك حقوقهم.
- ٣- دور أصحاب المصالح في حوكمة الشركات: يجب أن ينطوي إطار حوكمة الشركات على الاعتراف بحقوق أصحاب المصلحة كما يوضحها القانون، وأن يعمل أيضاً على تشجيع الاتصال بين الشركات وبين أصحاب المصالح في مجال خلق الثروة وفرص العمل وتحقيق الاستدامة للمشروعات القائمة على أسس مالية سليمة.
- ٤- الإفصاح والشفافية: ينبغي أن يكفل إطار حوكمة الشركات تحقيق الإفصاح الدقيق، وفي الوقت المناسب بشأن كافة المسائل المتصلة بتأسيس الشركات، ومن بينها الوضعية المالية والأداء والملكية وأسلوب ممارسة السلطة.
- ٥- مسؤوليات مجلس الإدارة: يجب أن يتيح إطار حوكمة الشركات الخطوط الإرشادية الإستراتيجية لتوجيه المؤسسات كما يجب أن يكفل المتابعة الفعالة للإدارة التنفيذية من قبل مجلس الإدارة، وأن تتم مساءلة مجلس الإدارة من قبل المؤسسة والمساهمين.
- ٦- ضمان الأساس اللازم لتفعيل إطار حوكمة المؤسسات : حيث ينص هذا المبدأ على ضرورة توفير الأسس اللازمة لتفعيل إطار حوكمة الشركات من أجل رفع مستوى الشفافية وأن يتوافق هيكل الحوكمة مع الإطار القانوني ويحدد بدقة مسؤوليات الهيئات المختلفة المسؤولة . أنظر : د. جميل أحمد ، سفير محمد ، تجليات حوكمة الشركات في الارتقاء بمستوى الشفافية والإفصاح ، مداخلة بالملتقى الوطني حول " حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري " ، المنعقد بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بجامعة محمد خيضر – بسكرة ، خلال الفترة من ٦ - ٧ مايو ٢٠١٢ . ولمزيد من التفاصيل حول مفهوم الحوكمة ونشأته وأسس وقواعد حوكمة الجهاز الإداري للدولة^(٧٩) أنظر : إسلام حسين مايز ، نظم الحوكمة ودورها في تعزيز الشفافية والنزاهة - دراسة الحكومات المفتوحة ، مرصد سياسات الشفافية والنزاهة ، ص ٣ ومابعدا . بحث متاح على الموقع الإلكتروني :

<https://pfort.org/wp-content/uploads/٢٠١٨/١٠//>

؛ د. طارق فاروق الحصري ، الحوكمة في الجهاز الإداري للدولة ، بحث، متاح على الموقع الإلكتروني :

www.eces.org.eg/MediaFiles/events/c٩٠٧٢e١a.pdf

التعريف يتبين لنا أن الإفصاح هو جزء من الشفافية، وإجراء هام لتعزيز الالتزام بمبدأ الشفافية.^(٧٩)

من ناحية أخرى يعد الإفصاح متطلباً إلزامياً ، فغالباً ما يرتبط مفهوم الإفصاح بالإفصاحات المالية التي عادةً ما تكون متطلب أساسى لإعداد التقارير المالية ، و قد تكون متطلب إلزامى قانونى للتوافق مع متطلبات هيئة الأوراق المالية التي تشرف على الشركات. وهذه الإفصاحات تخدم طرفين فقط:

الطرف الأول: الشركة ، حيث تهدف الإفصاحات الى تعزيز سمعتها وإظهار مدى التزامها بالمحافظة على حقوق المساهمين.

الطرف الثاني: المساهمين أى المالكين الفعليين للشركة ، إذ تهدف الإفصاحات إلى إعلامهم بما يدور في الشركة وكسب ثقتهم.

أما الشفافية فهي ليست إلزامية وإنما هي التزام ذاتى أخلاقي بهدف إيصال معلومات إلى أشخاص هم بحاجة لمعرفة هذه المعلومات في الوقت المناسب وهي تخدم الأطراف التالية:

الطرف الأول: الشركة وذلك لهدف تعزيز سمعتها لدى العملاء واصحاب المصلحة كما انها تهدف للمحافظة على العملاء وكسب ولائهم.

الطرف الثاني: المساهمين حيث تهدف لتعريفهم بأي حالات تستدعي اتخاذ إجراءات مستقبلية من قبل إدارة الشركة.

الطرف الثالث: العملاء واصحاب المصلحة حيث تهدف لتعريفهم بأي شيء ذو أثر مادي أو معنوي قد يؤثر عليهم.

الطرف الرابع: المجتمع حيث تهدف لنشر الوعي بأي معلومات تستدعي اخذ الحيطة تجاه موضوع معين أو التوعية به.^(٨٠)

انظر فى نفس المعنى : د. نعيم إبراهيم الظاهر ، إدارة الفساد – دراسة مقارنة بالإدارة النظيفة ، ٧٩٠ مرجع سابق ، ص ٢١١ ، حيث يقول " أن الإفصاح يعد الركن الأول من أركان الشفافية ، بل لا يمكن أن تقوم إلا به".

أيمن عبدالرحيم ، الشفافية والإفصاح ... مصطلحات ذات أهداف مختلفة ، مقالة متاحة على ^{٨٠} الموقع الإلكتروني :

https://aymanoninternalaudit.wordpress.com/٢٠١٧/٠١/٢٠/transparency_disclosure

ثانياً : دور الإفصاح في تعزيز الشفافية في الوظيفة العامة

للإفصاح في مجال الوظيفة العامة معنى خاص ومحدد ومغاير لمعنى الشفافية ، فهو يعنى إلزام الموظفين بالإفصاح عن الأشياء أو الأعمال أو الأنشطة الخارجية التي قد تفضي إلى تعارض في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين ، ومن شأن ذلك ترسيخ وتعزيز النزاهة .

وقد نبه فريق الخبراء المعنى بالفساد الذي اجتمع في بيونس أيرس في مارس ١٩٩٧ ، إلى ضرورة إفصاح الموظفين العموميين عن الأصول والخصوم عند بدء العمل وعند الخروج منه بالاستقالة أو الإقالة أو الإحالة إلى التقاعد أو النقل ، وجاء ذلك ضمن توصياته التي رفعها إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها السادسة .^(٨١)

وفي اجتماع المائدة المستديرة الذي نظمه المجلس القومي لحقوق الانسان في مصر لمناقشة وتقييم المدونة النموذجية لقواعد سلوك رجل الأمن العربي و المدونة العربية الاسترشادية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المنعقد بالقاهرة ، بتاريخ ٢٩/١٠/٢٠١٥ ، لفت المفوض العام في المركز الوطني لحقوق الانسان رئيس الشبكة العربية لحقوق الانسان في كلمة له في الاجتماع إلى أهمية تضمين مدونات السلوك الوظيفي لأحكام تهدف إلى منع تعارض المصالح .

وجاء في كلمة المفوض العام : " لا بد أن تتضمن مدونة السلوك ما يسمى بالإفصاح المالي أو معالجة مسألة الكسب غير المشروع. وهناك دول تسن قوانين بذلك ولا تقتصر على مفهوم الكسب غير المشروع بل وتتعداه لسن تشريع حول " من أين لك هذا؟ " ، وأنه " لا بد أن تتضمن مدونة السلوك الخاصة بالموظف العمومي ضرورة الإفصاح عن موجودات الموظف خاصة اذا كان من الصفوف المتقدمة والرتب أو الدرجات العليا " .^(٨٢)

والكشف والإفصاح عن تعارض المصالح المحتمل أو القائم هو إجراء مهم لتحقيق الشفافية في إدارة الموارد البشرية ، خاصة في المناصب العليا ، حيث أن الموظفين

راجع : أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية – مركز الدراسات والبحوث – أبحاث المؤتمر العربي^{٨١)} الدولي لمكافحة الفساد ، مكافحة الفساد – الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص ٧١٩ .

كلمة د. موسى بريزات /المفوض العام في المركز الوطني لحقوق الانسان رئيس الشبكة العربية^{٨٢)} لحقوق الانسان في اجتماع المائدة المستديرة الذي ينظمه المجلس القومي لحقوق الانسان في مصر لمناقشة وتقييم المدونة النموذجية لقواعد سلوك رجل الأمن العربي المدونة العربية الاسترشادية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المنعقد بالقاهرة ، بتاريخ ٢٩/١٠/٢٠١٥ ، مرجع سابق .

بإتاحتهم المعلومات الخاصة بحالات تعارض المصالح يسمحون بإزالة أو احتواء تعارض المصالح أو الإغراءات التي تؤدي إليها .^(٨٣)

ونظراً لأهمية الإفصاح عن تعارض المصالح المحتمل أو القائم لتحقيق الشفافية ومن ثم ترسيخ النزاهة فقد أفردت له بنوداً في كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين .

فقد ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كل دولة طرف في الاتفاقية بوضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح عن الأشياء أو الأعمال أو الأنشطة الخارجية التي قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين. إذ تنص المادة رقم (٨) فقرة ٥ من الاتفاقية على أن : " تسعى كل دولة طرف، عند الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة قد تفضي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين."

كما ألزمت المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين في البند "٢" من القسم (ثانياً)، والقسم (ثالثاً) منها الموظف العمومي بأن يعلن بالقدر الذي يقتضيه منصبه الرسمي ووفقاً للقوانين أو السياسات الإدارية عن أعمالهم الخاصة ومصالحهم التجارية والمالية أو ما يقومون به من أنشطة لتحقيق كسب مالي قد ينشأ عنها تضارب محتمل في المصالح والتصريح أو الكشف عن ممتلكاتهم وديونهم الشخصية وكذلك عند الإمكان ممتلكات أزواجهم أو من يعيلون. كما أكدت المدونة في القسم (ثالثاً) على وجوب امتثال الموظفين العموميين لمقتضيات الإفصاح عما يحوزونه من الأصول والخصوم وماتحوزه زوجاتهم ومن يعيلون .

الفرع الثاني: الإفصاح وتعزيز النزاهة في مصر :-

رغم خلو قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية من نص يتعلق بالإفصاح إلا أن كلا منهما، كما سبق وأن بينا، قد تضمننا نصوصاً تلزم الموظف بما يرد بمدونات السلوك الوظيفي من واجبات . وبالرجوع إلى مدونة السلوك الوظيفي

الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي في بلدان عربية مختارة : سياسات وممارسات ، دراسة^(٨٤) أعدتها منظمة الأمم المتحدة والبرنامج الإنمائي - المكتب الإقليمي للبلدان العربية ، متاحة على الموقع الإلكتروني :

<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library/20Archives/2004>

المصرية لسنة ٢٠١٤ ومدونة ٢٠١٩ يتبين أنهما قد ألزمتا الموظف بالإفصاح عن حالات تعارض المصالح.

من ناحية أخرى ألزم القانون ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ فى شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين فى الدولة، المسؤول الحكومى بالإفصاح عن حالات تعارض المصالح . على أن الأعمال الحقيقى لمبدأ الإفصاح نجده متمثلاً فيما تضمنه قانون الكسب غير المشروع من أحكام تفصيلية للالتزام بالإفصاح ، وفيما يلى تفصيل ذلك.

أولاً : الإفصاح فى مدونة السلوك الوظيفى :-

ألزمت مدونة السلوك الوظيفى المصرية لسنة ٢٠١٤ فى المادة رقم (١٥) منها الموظف بـ " إعلام الرئيس المباشر خطياً وبشكل فوري فى حال تضارب المصالح مع أي شخص فى تعاملاته مع الحكومة أو إذا نشأ التضارب بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة أو تعرض الموظف إلى ضغوط تتعارض مع مهامه الرسمية أو تثير شكوكاً حول الموضوعية التي يجب أن يتعامل بها مع إيضاح طبيعة العلاقة وكيفية التضارب."

وكما تضمنت مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة لسنة ٢٠١٩ نصاً مطابقاً تماماً لنص المادة رقم (١٥) فى مدونة ٢٠١٤ وذلك فى بند " تضارب المصالح " من القسم الثالث من المدونة (التزامات الموظف العام).

ثانياً : الإفصاح فى قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين:-

ألزم المشرع المصرى فى القانون ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ فى شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين فى الدولة المسئول الحكومى ، عند قيام حالة من حالات التعارض النسبى ، بالإفصاح عن هذا التعارض واتخاذ مايلزم للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة ، وفقاً للإجراءات والضوابط المبينة فى هذا القانون . إذ نصت المادة الثالثة من هذا القانون على أن : " فى حالة قيام إحدى حالات التعارض المطلق يتعين على المسئول الحكومى إزالة هذا التعارض إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة ، فإذا كان التعارض نسبياً تعين على المسئول الحكومى الإفصاح عن هذا التعارض و اتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون وقوع ضرر للمصلحة العامة ، وفقاً للإجراءات والضوابط المبينة فى هذا القانون ."

كما ألزم المشرع فى الفقرة الثانية من المادة (١٦) من القانون ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ المسئول الحكومى بإخطار اللجنة (لجنة الوقاية من الفساد) فيما يمكن أن يثير الشك أو التساؤل أو الريبة مما لم يرد فى هذا القانون من حالات تعارض.^(٨٤)

ثالثاً : الإفصاح فى قانون الكسب غير المشروع :-

يعد القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ فى شأن الكسب غير المشروع، من أهم التشريعات فى مجال الإفصاح عن المصالح المالية عبر تأكيده على الزامية ودورية تقديم إقرارات الذمة المالية لمتقدي الوظيفة العامة. وتتناول فيما يلى أهم أحكامه .

- الملزمون بتقديم إقرارات الذمة المالية :-

حددت المادة الأولى من القانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع الأشخاص الخاضعون له على النحو التالى:

١- القائمون بأعباء السلطة العامة ، وسائر العاملين فى الجهاز الادارى فى الدولة عدا فئات المستوى الثالث.

٢- أعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكى العربى، وأعضاء تشكيلاته القيادية الأخرى التى يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية ، ورؤساء وأعضاء مجالس ادارة المؤسسات التابعة له وسائر العاملين فى هذه اللجنة وتلك التشكيلات والمؤسسات، عدا العاملين الذين لايجاوز أجرهم مايعادل نهاية الربط المالى للمستوى الثالث.

٣- رئيس وأعضاء مجلس الشعب ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين .

٤- رؤساء وأعضاء مجالس الادارة وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، عدا شاغلي فئات المستوى الثالث.

٥- رؤساء وأعضاء مجلس الادارة ، وسائر العاملين بالشركات التى تساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصي فى رأس مالها، وذلك فيما عدا الأجانب الذين لايجاوز أجرهم مايعادل الربط المالى للمستوى الثالث.

تنص الفقرة الثانية من المادة رقم (١٦) من القانون ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ فى شأن حظر تعارض^(٨٤) مصالح المسئولين فى الدولة على أن : " ... و على المسئول الحكومى إخطار اللجنة فيما يمكن أن يثير الشك أو التساؤل أو الريبة مما لم يرد فى هذا القانون من حالات تعارض المصالح ."

٦- رؤساء وأعضاء مجالس ادارة النقابات المهنية والتحادات العمالية والنقابات العمالية العامة، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

٧- رؤساء وأعضاء مجالس الادارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية ، عدا العاملين الذين لايجاوز أجرهم مايعادل نهاية الربط المالى للمستوى الثالث.

٨- العمد والمشايخ .

٩- مأمور التحصيل والمندوبون له والأمناء على الودائع والسيارات ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع فى الجهات المشار إليها فى البنود السابقة.

١٠- الممولون الخاضعون لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٧٣ اذا جاوز مجموع معاملات الممول مع الجهات المبينة بالقانون المذكور ، خمسين ألفا من الجنيهات.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف الى المذكورين فى البنود السابقة فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل اذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذى يقومون عليه.^(٨٥)

- مضمون الالتزام بتقديم إقرار الذمة المالية وميعاد تقديمه:-

ألزمت المادة رقم (٣) من القانون المذكور كل من يخضع لهذا القانون بأن يقدم اقرارا عن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة المملوكة لهم خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون. وأن يقوم بتقديم اقرار الذمة المالية بصفة دورية خلال شهر يناير التالى لانقضاء خمس سنين على تقديم الاقرار السابق وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون. كما ألزمته بأن يقدم اقرارا آخر خلال شهرين من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.

ويجب أن يتضمن إقرار الذمة المالية الذى يقدم بصفة دورية وكذا الإقرار الذى يقدم بعد إنتهاء خضوعه لقانون الكسب غير المشروع مصدر الزيادة فى الذمة المالية علاوة على بيان الأموال الثابتة والمنقولة.^(٨٦)

وإذا امتنع زوج الملزم بتقديم إقرارات الذمة المالية عن اعطائه البيانات اللازمة والتوقيع عليها ، يجب عليه أن يخطر الجهة التى يقدم إليها اقراره بهذا الامتناع ،

راجع نص المادة الأولى من القانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع .^(٨٥)

راجع المادة (٣) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع .^(٨٦)

وعلى هذه الجهة تكليف الزوج الممتنع بتقديم اقرار عن ذمته المالية خلال شهرين من تاريخ اخطاره.^(٨٧)

- فحص إقرارات الذمة المالية وتحقيق الشكاوى:-

حددت المادة رقم (٥) من قانون الكسب غير المشروع الهيئات المختصة بفحص إقرارات الذمة المالية وتحقيق الشكاوى المتعلقة بالكسب غير المشروع على النحو التالى:

(أ) هيئة أو أكثر تشكل كل منها من خمسة من مستشارى محكمة النقض يختارون فى بداية العام القضائى بطريق القرعة وتكون رياستها لأقدمهم وذلك بالنسبة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ومن هم فى درجتهم والوزراء ونوابهم وأعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكى العربى وأعضاء مجلس الشعب.

(ب) هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل تتألف كل منها من مستشار بمحاكم الاستئناف وذلك بالنسبة الى من فى درجة الوزير ونائب الوزير والفئة الممتازة ووكلاء الوزارات ومن فى درجتهم.

(ج) هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل تتألف كل منها من رئيس محكمة وذلك.^(٨٨)

وتقوم هذه الهيئات بفحص الإقرارات وجميع الشكاوى التى تقدم عن كسب غير مشروع ، وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام هذا القانون فى حالة عدم تقديم الإقرار. ولها فى سبيل ذلك طلب البيانات والإيضاحات والحصول على الأوراق من الجهات المختصة بما فيها تلك التى تعتبر بياناتها سرية أو صور من تلك الأوراق وكذلك التحفظ عليها.^(٨٩)

ونصت المادة رقم (٦) من ذات القانون على أن تنشأ بوزارة العدل تسمى "ادارة الكسب غير المشروع" تشكل من مدير يختار من بين مستشارى محاكم الاستئناف ومن عدد كاف من الرؤساء بالمحاكم الابتدائية يندبون طبقاً لأحكام قانون السلطة القضائية . وتختص هذه الادارة بطلب البيانات والإيضاحات المتعلقة بالشكاوى ومعاونة الهيئات المنصوص عليها فى المادة رقم (٥) فى القيام بمهامها.^(٩٠)

راجع المادة (٤) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع.^(٨٧)

راجع المادة (٥) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع.^(٨٨)

راجع المادة (٩) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع.^(٨٩)

راجع المادة (٦) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع.^(٩٠)

كما تتولى الرقابة الإدارية تنفيذ ما تكلفها به إدارة الكسب غير المشروع بناءً على ما تقرره هيئات الفحص والتحقيق من بحث بيانات حالات الكسب غير المشروع ، ولها الاستعانة في ذلك بمأموري الضبط القضائي أو أية جهة أخرى مختصة ويكون مباشرتها هذا الاختصاص على النحو وبالإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ باعادة تنظيم الرقابة الادارية .^(٩١)

وإذا تبين للهيئة المختصة من خلال الفحص وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع أحالت الأوراق الى مجلس الشعب بالنسبة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم لاتباع الاجراءات المنصوص عليها في القانونين رقمى ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ و ٧٩ لسنة ١٩٥٨ ، وبالنسبة لأعضاء مجلس الشعب لاتباع الأحكام المقررة فى شأنهم .

أما بالنسبة لغير هؤلاء من الخاضعين لأحكام هذا القانون فتتولى إجراء التحقيق بالنسبة اليهم الهيئات المنصوص عليها فى البنود أ، ب، ج، د من المادة ٥ من هذا القانون ، ولهذه الهيئات عند مباشرة التحقيق جميع الاختصاصات المقررة لسلطات التحقيق فى قانون الاجراءات الجنائية ، ولها أن تأمر بمنع المتهم أو زوجه أو أولاده القصر من التصرف فى أموالهم كلها أو بعضها واتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة لتنفيذ الامر، كما أن لها أن تندب النيابة العامة لتحقيق وقائع معينة.

ويتعين على إدارة الكسب غير المشروع عرض الأمر على محكمة الجنايات المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره .^(٩٢)

ولاشك أن الإلزام بالإفصاح يساهم في تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة ، ويحد من مظاهر الفساد في الجهاز الإداري للدولة .

من خلال العرض السابق يتضح لنا جلياً أن تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة والقضاء على الفساد الإداري لا يمكن أن يتحقق دون الاهتمام بالجانب الأخلاقي بالعمل على ترسيخ قيم إعلاء المصلحة العامة على المصالح الشخصية للعاملين بالجهاز الإداري للدولة ، والحيادية والموضوعية ، والحفاظ على المال العام ، وإعمال مبادئ الشفافية والإفصاح .

راجع المادة (٧) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع .^{٩١)}

راجع المادة (١٠) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع .^{٩٢)}

ملخص

تشكل ظاهرة الفساد خطراً يهدد خطط التنمية الاقتصادية وتحقيق الرفاهية في الدول المختلفة . لذا فإن تحقيق النزاهة في الوظيفة العامة يأتي في أعلى سلم أولويات الدول . ومن أهم آليات تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة : مدونات السلوك الوظيفي ، ومبادئ الشفافية والإفصاح ، إذ تلعب مدونات السلوك الوظيفي دوراً هاماً في دعم مقومات النزاهة في الوظيفة العامة ، إذ لا يقل الجانب الأخلاقي أهمية عن الجانب التشريعي في مواجهة ظاهرة الفساد.

كما أن تطبيق مبادئ الشفافية والإفصاح يساهم في تعزيز النزاهة والوقاية من الفساد ، وتشير الدراسات إلى أن عدم الإلتزام بالشفافية والإفصاح يوفر للفساد بيئة مواتية للانتشار .

وقد اتخذت مصر العديد من الخطوات في سبيل تعزيز النزاهة في الجهاز الإداري للدولة ، ووضعت الخطط والسياسات اللازمة سعياً لتحقيق هذا الهدف .

Abstract

The phenomenon of corruption is a threat to economic development plans and prosperity in various countries. So achieving integrity in public office is one of the highest priorities of states.

Among the most important mechanisms to enhance integrity in the public job: codes of employment conduct, principles of transparency and disclosure.

Career codes of conduct play an important role in supporting the elements of integrity in public office, as the ethical side is no less important than the legislative side in facing corruption.

The application of the principles of transparency and disclosure contributes to enhancing integrity and preventing corruption, and studies indicate that lack of commitment to transparency and disclosure provides corruption with an environment conducive to spread.

Egypt has taken many steps to enhance integrity in the state's administrative apparatus, and has put in place the necessary plans and policies in pursuit of this goal.

قائمة المراجع

١- لسان العرب ، ابن منظور - أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري ، دار صادر، ٢٠٠٣م ، الجزء ١٤ .

٢- الصحاح ،أبي نصر اسماعيل بن حماد الجوهري ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، الجزء ٦ .

٣- القاضي رحيم حسن العكيلي ، الفساد تعريفه واسبابه واثاره ووسائل مكافحته ، بحث متاح على الموقع الالكتروني لهيئة النزاهة العراقية :
www.nazaha.iq/search_web/trboy/٤.doc

٤- إسلام حسين مايز، نظم الحوكمة ودورها فى تعزيز الشفافية والنزاهة - دراسة الحكومات المفتوحة ، مرصد سياسات الشفافية والنزاهة . بحث متاح على الموقع الالكتروني :

<https://pfort.org/wp-content/uploads/٢٠١٨/١٠//>

٥- د. أنور أحمد سلامة ، الصلاحية الأخلاقية شرط تولي الوظيفة العامة بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي - دراسة مقارنة ، مجلة الإدارة العامة ، العدد ٦٦ ، ١٩٩٠ .

٦- أيمن عبدالرحيم ، الشفافية والإفصاح - مصطلحات ذات أهداف مختلفة ، مقالة متاحة على الموقع الالكتروني :

https://aymanoninternalaudit.wordpress.com/٢٠١٧/٠١/٢٠/transparency_disclosure

٧- د. جميل أحمد ، سفير محمد ، تجليات حوكمة الشركات فى الارتقاء بمستوى الشفافية والإفصاح ، مداخلة بالملتقى الوطنى حول " حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالى والإدارى " المنعقد بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بجامعة محمد خيضر - بسكرة ، خلال الفترة من ٦- ٧ مايو ٢٠١٢ .

٨- جون د. سوليفان ، الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسى والاقتصادى ، مجلة الإصلاح الاقتصادى ، العدد العاشر، ٢٠٠٤ .

٩- حفصة محمد فخري ، الإفصاح عن المسؤولية الاجتماعية في ظل القاعدة المحاسبية العراقية رقم(١٠)- دراسة تطبيقية في مصرف الرافدين ، بحث مقدم إلى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية – جامعة بغداد - ٢٠٠٥ .

١٠- حيدر علوان كاظم الشمري ، دراسة للإبلاغ المالي الحكومي المركزي والإدارات المحلية أنموذج مقترح باستخدام مدخل القرار، أطروحة دكتوراه ، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٣ .

١١- خولة خريبط ، نشر الوعي بماهية الفساد

www.molsa.gov.iq/upload/upfile/ar/1193.docx

١٢- د. سليمان عبدالمنعم : يكتب ما وراء الحكايات: المغزى والفرص والمخاطر في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، جريدة المصرى اليوم ، الجمعة ٢٠١١/١١/٢٠. على الموقع الإلكتروني :

<https://www.almasryalyoum.com/news/details/>

١٣- د. طارق فاروق الحصري ، الحوكمة فى الجهاز الاداري للدولة ، بحث، متاح على الموقع الإلكتروني :

www.eces.org.eg/MediaFiles/events/c9072e1a.pdf

١٤- د. عامر بن محمد الحسينى ، الشفافية والرأى العام ، مقال منشور بجريدة الاقتصادية ، ١٩ سبتمبر ٢٠١٨ ، متاح على الموقع الإلكتروني :

http://www.aleqt.com/2018/09/19/article_1456326.html

١٥- د. عبد الرحمن محمد العيسوى ، سيكلوجية الفساد والأخلاق والشفافية ، دار الفكر الجامعى ، الاسكندرية ، ٢٠١١

١٦- عبد الله الفيتورى المرابط ، الشفافية الإدارية وتأثيرها على سلوك وكفاءة العاملين ، رسالة ماجستير ، أكاديمية الدراسات العليا ، طرابلس ، ٢٠٠٥ .

١٧- د. علاء فرحان طالب ، د. على الحسين حميد العامرى ، استراتيجية محاربة الفساد الإدارى والمالى – مدخل تكاملى ، دار الأيام للنشر والتوزيع ، عمان الأردن ، ٢٠١٤ .

١٨- د.علي محسن العلق ، بناء نظام الشفافية والنزاهة في العراق ، ندوة المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية – ٢٣/٢/٢٠٠٥

<http://www.iasj.net/iasj?func>.

١٩- عمر الحضرمى ، ظاهرة الفساد الخطورة والتحدى : سياسياً واقتصادياً واجتماعياً ، مرجع سابق، ص ١٧ .

٢٠- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح، دار الرسالة – الكويت ، ١٩٨٣ .

٢١- د. محمد جميل رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة المصرى فى كلمته أمام مؤتمر " تعارض المصالح والخدمة المدنية – التداعيات وآليات المواجهة " الذى عقده الجهاز بتاريخ ١٩ ديسمبر ٢٠١٧

<https://www.youm7.com/story/٢٠١٧/١٢/٢١/>

٢٢- د. محمد عبد الغنى حسن هلال : مهارات مقاومة ومواجهة الفساد – دور الشفافية والمساءلة والمحاسبة فى محاربة الفساد ، مركز تطوير الأداء والتنمية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١١ .

٢٣- معاوية كريم شاكر العانى ، د.وفاء عبد الأمير الدباس ، تفسير مفهوم الشفافية فى محيط بيئة دولية ، بحوث وأوراق عمل ، مؤتمر إدارة الأعمال الأول ، مستجدات الألفية الثالثة الفرص والتحديات لمنظمات الأعمال العربية ، من ٣-٥ أيار / ٢٠٠٥ ، مطبعة الجامعة الأردنية ، عمان – الأردن .

٢٤- د. مصطفى كامل السيد ، سلاح سالم زرنوقة وآخرون ، الفساد والتنمية (الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية) ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .

٢٥- د. مصطفى محمود أبو بكر ، أخلاقيات وقيم العمل فى الجهاز الحكومى والمنظمات العامة – مدخل لضمان جودة الإصلاح الإدارى ومنع مسببات الفساد فى الجهاز الحكومى ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠١٠ .

٢٦- د. مصطفى يوسف كافي ، الإعلام والفساد الإدارى والمالى وتداعياته على العمل الحكومى ، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن ، ٢٠١٦ .

٢٧- د. موسى بريزات المفوض العام في المركز الوطني لحقوق الانسان رئيس الشبكة العربية لحقوق الانسان ، كلمة في اجتماع المائدة المستديرة الذي ينظمه المجلس القومي لحقوق الانسان في مصر لمناقشة وتقييم المدونة النموذجية لقواعد سلوك رجل الأمن العربي المدونة العربية الاسترشادية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المنعقد بالقاهرة ، بتاريخ ٢٩/١٠/٢٠١٥ . على الموقع الالكتروني للمركز الوطني لحقوق الإنسان :

http://www.nchr.org.jo/User_Site/Site/View_Article.aspx?type=٢&ID=٢٥٥٢&na

٢٨- د. نعيم إبراهيم الظاهر ، إدارة الفساد – دراسة مقارنة بالإدارة النظيفه ، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن ، ٢٠١٣ ، ص ٥١ .

٢٩- د. هديل رزق القزاز، تعارض المصالح والمحابة ، بحث متاح على الموقع الالكتروني الانتلاف من أجل النزاهة (أمان) .

<https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies>

٣٠- د. هشام مصطفى محمد سالم الجمل ، الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي والوضعي ، مجلة كلية الشريعة والقانون جامعة الأزهر، العدد الثلاثون الجزء الثاني ص ٥٧٩-٥٨٠، متاح على موقع جامعة الأزهر الالكتروني :

<https://mksq.journals.ekb.eg>

٣١- ياسر عمار عبد الحميد ، شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب أنموذج نظام مقترح ، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية ، جامعة بغداد، ص ٤١ . متاح على الموقع الالكتروني:

https://library.duc.edu.iq/book_files/CD_PRINT.doc

٣٢- د. يحيى الكستبان ، الفساد والعلاقة مع جريمة غسيل الأموال ، مقال منشور على الموقع الإخباري اليومي لصحيفة ٢٦ سبتمبر – العدد ١٠٧٣ ، الموضوع اقتصاد ، السبت ٢ يناير ٢٠١٤ .

٣٣- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

٣٤- أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية – مركز الدراسات والبحوث – أبحاث المؤتمر العربى الدولى لمكافحة الفساد ، مكافحة الفساد – الجزء الثانى ، الرياض ، ٢٠٠٣ .

٣٥- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"- ٢٠١٨ ، تقرير بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة فى عمليات الشراء العامة – قطاع غزة – فلسطين- ٢٠١٨ . على الموقع الإلكتروني :

<https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/sec->

٣٦- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد - المرحلة الأولى (٢٠١٤ - ٢٠١٨)
الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد - المرحلة الثانية (٢٠١٩ - ٢٠٢٢) . موقع هيئة الرقابة الإدارية

<https://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/nationalstrategy>.

٣٧- الدليل التقنى لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، إعداد مكتب الأمم المتحدة المعنى بالمخدرات والجريمة بفيينا ، ٢٠١٣ . متاح على الموقع الإلكتروني :

<https://www.unodc.org/documents/treaties/.../TechnicalGuide/>

٣٨- الشفافية والمساءلة فى القطاع الحكومى فى بلدان عربية مختارة : سياسات وممارسات ، دراسة أعدتها منظمة الأمم المتحدة والبرنامج الإنمائى – المكتب الإقليمى للبلدان العربية ، متاحة على الموقع الإلكتروني :

<https://publicadministration.un.org/publications/content/>

٣٩- الفساد وسبل مواجهته ، هيئة النزاهة الاتحادية بجمهورية العراق ، الموقع الرسمي للهيئة :

http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=٢٤٨

٤٠- تعارض المصالح والخدمة المدنية التداعيات وآليات المواجهة ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، الأدلة الارشادية / ٢٠١٨ ، متاح على الموقع الإلكتروني الرسمي للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :

<http://www.caoa.gov.eg/WebForms/Guides.aspx>

٤١- صندوق النقد الدولي ، النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة ، ٢٠٠١.

٤٢- مدونة السلوك الوظيفى لعام ٢٠١٤ . على الموقع الالكترونى :

<http://www.eos.org.eg/ar/slider/٣٨>

٤٣- مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لسنة ٢٠١٩ . على الموقع الالكترونى :

<http://www.eeaa.gov.eg/portals/٠/eeaaReports/employees.pdf>

٤٤- مذكرة هيئة الرقابة الإدارية بشأن المعلومات المطلوبة بمعرفة فريق العمل المعنى بمنع الفساد والمزعم إجتماعه خلال يومي ٦ - ٧ سبتمبر ٢٠١٨ بفيينا لمناقشة موضوعى " الوقاية من الفساد وإدارة تضارب المصالح ، نظم الكشف عن الأصول"،متاحة على الموقع الالكترونى :

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/>

٤٥- ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة (٢٠٠٧)

<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/codea.pdf>

٤٦- ورقة " الشفافية فى المشتريات والمشتريات والمشتريات والمشتريات للمنافسة المتكافئة للأعمال الصغيرة والمتوسطة " المقدمة ضمن سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد - مركز المشروعات الدولية الخاصة "CIPE" ٢٠٠٩، متاح على شبكة الانترنت على الموقع :

<http://www.transparency.org.kw.au-ti.org/upload/books/٢٠٥.pdf>

٤٨- القانون ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ فى شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين فى الدولة

٤٩- القانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع .