



**الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل
الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد**

الدكتور

محمد فوزى الخولى



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

ملخص:

تعد أجهزة وهيئات الرقابة المالية والإدارية ذات الاختصاص العام أداة الدولة الرئيسية في مجابهة الفساد الإداري، وقد استهدف البحث الوقوف على الجوانب القانونية والاقتصادية التي تدعم أداء تلك الأجهزة والهيئات؛ للقيام بدورها في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وبذلك قسم البحث إلى خمسة مباحث، الأول خاص بتأصيل ظاهرة الفساد الإداري في مصر، والثاني تناول أنواع الرقابة وأجهزة وهيئات الرقابة المالية والإدارية الرئيسية، ثم الثالث تناول جهود الدولة في مكافحة الفساد، والمبحث الرابع تناول تقييماً لتلك الجهود، والمبحث الخامس يعرض الجوانب القانونية والاقتصادية المقترحة واللازمة، لدعم أجهزة وهيئات الرقابة، نحو تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وأخيراً نعرض النتائج والتوصيات التي توصل إليها البحث.

الكلمات الدالة : الأجهزة والهيئات الرقابية، الفساد الإداري، الدستور المصري، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، السياسات الاقتصادية والمالية.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

Economic and legal aspects in supporting financial oversight authorities while activating national anti-corruption strategy

Summary:

Administrative and financial oversight bodies of general jurisdiction are the main tool of the State in confronting administrative corruption. The research aims to find out the legal and economic aspects that support the performance of those authorities and bodies while carrying out their role in activating the national anti-corruption strategy. Hence, the research was divided into five sections, the first is related to establishing the administrative corruption phenomenon in Egypt, the second handles the types of monitoring and the main financial and administrative oversight bodies, then the third deals with efforts exerted by the State to fight corruption, while the fourth section evaluates such efforts, the fifth section presents the necessary suggested legal and economic aspects to support the authorities and oversight bodies while activating the national anti-corruption strategy, and finally the researcher explains the findings and recommendations of the research.

Keywords: oversight authorities and bodies, administrative corruption, Egyptian Constitution, national anti-corruption strategy, economic and financial policies



٥ - الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

مقدمه:

إن الفساد وباء غادر يرتب آثاراً ضارة متنوعة في المجتمعات المختلفة، حيث يقوض الديمقراطية ومبدأ سيادة القانون، ويؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان وتشويه الأسواق، وتدهور الحياة بشكل عام، كما يهيئ المناخ لاستقرار الجريمة بل وتنظيمها وتهديد أمن المواطن، وإن كانت ظاهرة الفساد لا يخلو منها مجتمع، إلا أن آثارها في الدول النامية أكثر تدميراً، لأنها تضر بالفقراء، وتؤثر على الأموال المحدودة المعدة للتنمية، وتضعف قدرة حكومات تلك الدول على تقديم الخدمات الأساسية^(١).

ويعتقد البعض أن الفساد الإداري هو المسبب لجميع أشكال الفساد داخل الدولة، لأنه يعنى وجود خلل في أداء الجهاز الإداري للدولة على العموم، وأداء الموظف العام لواجباته بصفة خاصة، في إطار السلطة الوظيفية المخولة له^(٢)، ومعالجة ظاهرة الفساد تختلف من مجتمع لآخر، تبعاً لاختلاف الثقافات والأعراف والقيم السائدة، الناتجة عن المعتقدات والتقاليد المتوارثة^(٣)، علاوة على طبيعة وشكل الجهاز الإداري داخل الدولة، وبالتالي أساليب ضبط المنظومة الرقابية داخل المجتمع الإداري تختلف من دولة إلى أخرى.

(١) الأمم المتحدة (٢٠٠٤)، الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، منشورة على موقع المنظمة على الإنترنت <https://www.unodc.org>.

(2) Salminen, Ari (et. Al) , (2007) “ The control of corruption in Finland “ ,
Administratie Si Management Public Faculty of Public Administration ,
University of Vaasa Finland.

(٣) محمود، صلاح الدين (١٩٩٣)، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

ومشكلة الفساد الإدارى توضع على رأس المشكلات التنموية فى مصر، والعديد من الدول الأفريقية^(١)، مما يعوق مسيرة الدولة نحو تحقيق تنمية مستدامة وشاملة^(٢). وقد رأينا أن نحاول استقراء واقع أجهزة الرقابة الرئيسة فى مصر، وأسلوب عملها فى إطار الدستور الحالى، واقتراح آليات وأساليب عملية وتشريعية وإجرائية واقتصادية، تساهم فى دعم تلك الأجهزة، نحو تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

مشكلة البحث:

على الرغم من إنتهاج مصر طريق واضح لمكافحة الفساد منذ ثورة يناير/ ٢٠١١، وإعداد استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد نهاية عام ٢٠١٤ تستمر حتى عام ٢٠٢٢ على مرحلتين، إلا أن الملاحظ أن هذه السياسة لم تؤد فى مجملها إلى النتائج المبتغاة منها، سواء بالنسبة لتحجيم الفساد أو تحقيق العدالة الاجتماعية المطلوبة، ويرى الباحث والعديد من رجال الاقتصاد أن السبب الرئيس هو تغلغل الفساد داخل الجهاز الإدارى للدولة، وترتيب مراكز مستقرة له منذ سنوات بعيدة، تعضدها ثغرات قانونية، وبالرغم من نص دستور ٢٠١٤ على أهمية مكافحة الفساد؛ لتحقيق اعتبارات الحرية والعدالة الاجتماعية، التى قامت من أجلهما ثورتى القرن الحالى فى مصر، وبالرغم من تعدد الأجهزة والهيئات الرقابية على المال العام، وظهور مجهود واضح لها فى المجتمع، وبالرغم من إعلان مصر استراتيجية لمكافحة الفساد، إلا أن النتائج المرجوة من ذلك لم تتحقق بعد، ومن هنا ظهرت مشكلة البحث، لتحديد أوجه الخلل فى عمل الأجهزة الرقابية وأساليب

(١) أبو العز، نهلة(يوليو٢٠١٥)، تداعيات ظاهرة الفساد وأثرها على النمو الاقتصادى فى إفريقيا: نيجيريا نموذجا، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة.

(2)Previtali , Pietro , Cerchiello, Paola (2017); “ Structuring supervisory board for anti- corruption strategy : a new application of a compliance system “ Corporate Governance : The International Journal of Business in Society.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

إصلاحها عملياً؛ لتنسيق جهودها، وتجنب تكرار إجراءاتها، ولتفعيل الاستراتيجية الموضوعية لمكافحة الفساد.

أهداف البحث:

قراءة أسلوب عمل أجهزة الرقابة الرئيسية في مصر ذات الاختصاص العام في الرقابة المالية والإدارية؛ من أجل تحديد وإصلاح أوجه القصور في أداء تلك الأجهزة؛ لدعمها نحو تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

أهمية البحث وجدواه:

يستمد البحث أهميته من أهمية التصدي لظاهرة الفساد الإداري، كمطلب دولي تتبناه أغلب دول العالم، علاوة على أنه مقدمة للإصلاح الإداري والاقتصادي، كما يستمد أهميته من أهمية ما تقوم به الأجهزة الرقابية من عمل، يهدف إلى ضبط أداء الجهاز الحكومي، بما ينعكس على جميع أفراد المجتمع من فائدة، تتمثل في تحقيق العدالة والمساواة، ومستوى أعلى من الرفاهية.

حدود البحث:

يقصر البحث على تصحيح مسار الأجهزة الرقابية الرئيسية في مصر، ذات الاختصاص العام في الرقابة المالية والإدارية؛ لتفعيل أكثر واقعية للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، واقتراح سياسات اقتصادية ومالية، وتعديلات تشريعية ولائحية وإدارية في قوانين وأساليب عمل الأجهزة الرقابية؛ لتنسيق جهودها، ولتعمل في منظومة متكاملة، بحيث يستفيد كل جهاز منها من عمل الآخر، ولايؤثر عليه سلبياً، دون تضارب الاختصاصات بين أي من تلك الأجهزة.

الدراسات السابقة:

نظراً للتغيرات الحديثة التي أحدثتها الثورات العربية، ظهرت قضية الفساد عموماً والفساد الإداري بصفة خاصة، على الساحة كأهم معوق أمام أي تقدم اقتصادي، تسعى إليه



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

تلك الدول، وتتوعدت الدراسات التي تناولت ذلك الموضوع لأهميته، ومن ضمن هذه الدراسات :-

دراسة محمد الخولى عام ٢٠١٥^(١)، بعنوان دور الرقابة المالية على الموازنة العامة فى ترشيد الإنفاق العام، انتهت إلى اقتراح فتح قنوات اتصال بين الأجهزة الرقابية الداخلية والخارجية، مع ضمان المحافظة على استقلالية كل منها، وتمكين الجهاز المركزى للمحاسبات من إبلاغ الجهات القضائية بالمخالفات المالية فور اكتشافه لها، خاصة هيئة النيابة الإدارية، ثم إعادة سبل التعاون بين النيابة الإدارية وأجهزتها المعاونة وعلى رأسها هيئة الرقابة الإدارية.

دراسة أحمد اسماعيل عام ٢٠١٦^(٢)، توصلت إلى أن أشهر أشكال الفساد الإدارى هى الرشوة، التى تقضى على قيمتى الحرية والمساواة معاً، التى دافعت من أجلهما أغلب الثورات الإنسانية والمذاهب الفكرية، وأن التعيينات الإدارية دون المستوى الفكرى المطلوب والكفاءات الضعيفة كان سببها كارثة التوريث الوظيفى، وأن الرشوة أصبحت الحل الوحيد لقضاء المصالح، فى حالة عدم وجود وساطة أو محسوبية، وأن الفساد لم يترك أنشط الجهات الرقابية فى مصر، وهى هيئة الرقابة الإدارية، المنوط بها مراقبة كافة الجهات والهيئات الإدارية فى مصر، كما انتهت لوجوب إعلان وتنفيذ سياسة عامة مكتوبة؛ لمكافحة الفساد الإدارى فى مصر خلال مدة قصيرة، مع دمج موضوعات مكافحة الفساد ضمن المقررات الدراسية المقررة على جميع المراحل التعليمية، لمكافحة هذه الظاهرة الخطيرة .

(١) الخولى، محمد(٢٠١٥) دور الرقابة المالية على الموازنة العامة فى ترشيد الإنفاق العام، رسالة دكتوراة، حقوق الأسكندرية، قسم المالية العامة والاقتصاد.

(٢) اسماعيل، أحمد(٢٠١٦)، السياسة العامة لمكافحة الفساد الإدارى فى مصر بعد ثورة ٢٥ يناير - مدخل للإصلاح الإدارى، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

دراسة محمد الخولى عام ٢٠١٩^(١)، وقد هدفت الدراسة إلى الوقوف على الأبعاد الاقتصادية لظاهرة الفساد الإداري، وتأثيراتها المختلفة على مسيرة التنمية المستدامة، مع التطبيق على حالة مصر، وتناولت مفهوم الفساد الإداري وعناصره، وأشكاله المختلفة، وتأثيراته السلبية، مع التركيز على الأسباب والاثار الاقتصادية، والأسباب والنتائج التي أدت إليها هذه الظاهرة على مسيرة التنمية المستدامة في مصر، واقترحت وسائل مواجهة هذه الظاهرة اقتصاديا، من أجل انطلاق مسيرة التنمية المستهدفة، والتنسيق بين الأجهزة الرقابية من أجل تجميع جهودها، نحو مواجهة الفساد.

دراسة محمد الخولى عام ٢٠٢٠^(٢)، تضمنت أنه في إطار التحول نحو اقتصاد المعرفة وما يسمى بالحكومة الإلكترونية، يتعين إعادة النظر في أسلوب أداء أجهزة الرقابة المالية الرئيسية، واستهدفت عرض أسلوب يضبط أدائها، ويقوى أواصر التعاون بينها، دون إنشاء أجهزة رقابية جديدة، عقب تحديد أوجه الخلل والثغرات الحادثة به، وذلك بمقارنة منظومة الرقابة داخل المجتمع الإداري بنظيرتها داخل المجتمع المدني، فتبين أن أجهزة الرقابة المالية الرئيسية أربع: تبدأ بالجهاز المركزي للمحاسبات، ثم النيابة الإدارية الأمينة على الدعوى التأديبية التي تناظر النيابة العامة، ثم الأجهزة المعاونة للنيابة الإدارية في البحث والتحري، وعلى رأسها الرقابة الإدارية، وأخيراً على رأس المنظومة المحاكم التأديبية التابعة لمجلس الدولة، التي تناظر المحاكم العادية في المجتمع المدني. وكشفت الدراسة أن الجهاز المركزي للمحاسبات لا يستطيع إبلاغ النيابة الإدارية بالمخالفات المالية التي يكتشفها، وإنما يبلغ رئيس الجهة التي اكتشف المخالفة بها، كما أن الرقابة الإدارية فصلت عن النيابة الإدارية، وقطعت أواصر التعاون

(١) الخولى، محمد (يوليو/٢٠١٩)، الأبعاد الاقتصادية لظاهرة الفساد الإداري وتأثيرها على مسيرة التنمية المستدامة مع التطبيق على مصر، جامعة الأسكندرية، بحث منشور في مجلة كلية التجارة.
(٢) الخولى، محمد (٢٠٢٠)، ترشيد أداء ونفقات منظومة الرقابة المالية في ظل اقتصاد المعرفة، مجلة مصر المعاصرة، عدد يناير.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

بينهما، وأخيراً خبرات أعضاء النيابة الإدارية فى التحقيق التأديبى لا يستفاد منها فى المحاكم التأديبية، ومن ثم وجب التنسيق بين تلك الأجهزة.

منهج البحث:

يقوم منهج البحث على توظيف المنهج الوصفى التحليلى فى الوقوف على إطار الدستور المصرى والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بشأن تفعيل منظومة الرقابة، وعلى استخدام المنهج الاستقرائى فى تحديد أهداف الدستور والاستراتيجية من وراء ذلك؛ للعمل على تحديد وإصلاح أوجه الخلل الحادثة فى عمل الأجهزة الرقابية، بأسلوب منهجى علمى وعملى فى ذات الوقت، فضلاً عن إتباع المنهج الاستنباطى فى إستخلاص قواعد وضوابط محددة؛ لتصحيح مسار عملها نحو مكافحة ظاهرة الفساد الإدارى، والوقاية من حدوث وانتشار هذه الظاهرة الخطيرة.

خطة البحث :

ونرى تصنيف بحثنا المائل إلى خمسة مباحث، الأول نأصل فيه ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر، والثانى يتناول أنواع الرقابة طبقاً لدستور ٢٠١٤، والثالث يعرض جهود الدولة لمكافحة الفساد، ونقيم تلك الجهود فى المبحث الرابع، ثم فى المبحث الأخير نعرض الجوانب القانونية والاقتصادية المقترحة لتفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بشأن كل جهاز رقابى منفرداً فى مطلب أول، وبشأن آليات التنسيق المقترحة بين الأجهزة والهيئات الرقابية فى مطلب ثانى، وبشأن اتخاذ سياسات وتشريعات اقتصادية ومالية فى مطلب ثالث، وأخيراً نعرض نتائج وتوصيات البحث.



٥ - الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

المبحث الأول

تأصيل ظاهرة الفساد الإداري في مصر

لتأصيل ظاهرة الفساد الإداري في مصر، نرى أن نتناول ذلك في ثلاثة مطالب الأول بعنوان التعريف بظاهرة الفساد الإداري ومدى انتشارها في مصر، والثاني أهم أسباب انتشار ظاهرة الفساد الإداري في مصر، والأخير يتناول آثار ومظاهر الفساد وتداعياته.

المطلب الأول

التعريف بظاهرة الفساد ومدى انتشارها في مصر

أولاً: التعريف بظاهرة الفساد:

الفساد هو كل نشاط يؤدي إلى كسب خاص، مادياً كان أو معنوياً، وقع منافياً للقوانين والأعراف السائدة في مكان ما، وترتب عليه إهدار للمال العام أو الخاص، أو تبديد للثروة القومية^(١)، وهو نقيض الصلاح^(٢)، وفي الفكر الإسلامي المستمد من قوله تعالى (ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها)^(٣)، جعل الإفساد في مقابل الإصلاح ونهى عنه، فينبى عليه أن ما ينافى الصلاح مما يتعلق بأمر الدنيا أو الدين فهو فساد^(٤)،

(١) العسكري، على (٢٠٠٨)، الرقابة المالية على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، مكتبة بستان المعرفة، كفر الدوار.

(٢) سالم، عبد الحكم (يناير ٢٠١٦) دور الأمن في مواجهة الفساد الاقتصادي والاجتماعي "دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي"، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة، العدد رقم ٥٢١، السنة ١٠٧.

(٣) القرآن، سورة الأعراف، آية رقم ٨٥.

(٤) شومان، عباس (٢٠١٨)، المفسدون في الأرض، مجمع البحوث الإسلامية، طبعة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

والفساد الإدارى سلوك منحرف، هدفه تحقيق منافع شخصية بطرق غير شرعية^(١)، وعرفه صندوق النقد الدولى بأنه "علاقة الأيدي الطويلة والخفية المتعمدة، التى تهدف إلى كسب الفوائد والأرباح، بصورة غير مشروعة قانوناً"، كما عرفه البنك الدولى أنه استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية^(٢)، ولا يشترط فى المكاسب الخاصة التى يسعى للوصول إليها الفاسدون أن تكون لمصلحتهم الشخصية، بل ربما تكون لأحد ذويهم أو معارفهم^(٣).

ومما سبق يتضح أن للفساد الإدارى شقين: الأول مخالفة القانون والقواعد والأعراف العامة. الثانى إساءة استغلال الوظيفة العامة، وهو يضر بالمصالح العامة، وتتولد عنه مخالفة أو أكثر من المخالفات التالية: مخالفة مالية، مخالفة إدارية، مخالفة مسلكية، مخالفة ترتبط بجريمة جنائية^(٤). وبصفة عامة تستهدف كافة أشكال الفساد تحقيق مكاسب خاصة على حساب المصلحة العامة، بطرق غير مشروعة^(٥).

وللفساد الإدارى مفهوم موسع، حيث لا يعنى فقط كل تصرف أو فعل صادر من موظف عام خالف القوانين واللوائح، وإنما يشمل كذلك الأفعال والسلوكيات الإدارية المتعمدة

(1)Kikeri ; Sunita. (1999) : " World Bank Experience " in : U.N ., Privatization of Public Sector Activities. N.Y,U.N.

(2) W. B(1996) , World Development Report 1996 –From Plan to Market , wachington Dc., W. B.

(3)Ramirez ; Miguel (1998) .: Privatization and Regulatory Reform in Mexico and Chile A critical Overview " Quarterly Review of Economics and finance Fall.

(٤)عبد الرحمن، عادل(أكتوبر ٢٠١٦)، الانحراف الإدارى فى الوظيفة العامة دراسة تطبيقية على محافظة سوهاج، القاهرة،مصر المعاصرة.

(5)Mondal ; Wali.,(2000).”Privatization and The growth of entrepreneurship in Bangladesh”; Internaltional Journal of Commerce and Management.



٥ - الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

وغير المتعمدة التي تؤثر سلباً على تحقيق المصالح العامة المرتبطة بالوظيفة العامة، وبالتالي يشمل الفساد مجرد التراخي في أداء الواجب الوظيفي بما يعد إهمالاً، وبشكل عام إساءة استعمال السلطات والموارد العامة، بغية تحقيق المصالح الخاصة^(١).

وتعد ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية تختلف درجة انتشارها من مجتمع لآخر، تتداخل فيها عوامل متنوعة، يصعب التمييز بينها، وقد أهتم بها الباحثون في مختلف التخصصات، حتى لا يكاد يخلو مجتمع من الحديث عنها^(٢)، والفساد الإداري مرتبط بنشأة الحكومات^(٣)، بل أنه يتمتع بمراكز مستقرة في بعض الدول، لما له من جذور متشعبة، وآليات وسلطات تحميه وتقوى من آزره، طمعاً في تحقيق مكاسب متنوعة غير مستحقة، وأغلبها غير مشروع.

ولم يعد الفساد بعد اتفاقية الأمم المتحدة عام ٢٠٠٤ - والتي وقع عليها أغلب دول العالم - شأنًا داخليًا تتمسك كل دولة بعدم التدخل في شئونها بسببه، وبالتالي أصبح لزاماً على كل فرد في المجتمع مواجهة هذه الظاهرة التي تتال من المجتمع، بصورة لا تقارن بأى ظاهرة سلبية أخرى تؤثر فيه، حتى أن ظاهرة الإرهاب وهي من أخطر التحديات التي تواجه المجتمعات حديثاً، عندما تحدث جريمة إرهابية، تجمع الشعوب حكماً ومحكومين على مواجهتها والقضاء عليها، أما الفساد فإن انتشاره وتوغله في المجتمع، يجعل منه مرض مزمن يألفه كثير من الناس، ويرضخ لمطامعه ومآربه غير

(١) جونستون، مايكل (٢٠٠٨)، متلازمات الفساد الثروة والسلطة والديمقراطية، ترجمة الدكتور الياسين، نايف، الرياض، العبيكان.

(2) Grout (1995) . "Popular capitalism" , in M.Bishop et, al., eds., Privatization and Economic Performance , London : Oxford University Press

(3) Gautam , Bose (2010) " Aspects of Bureaucratic corruption " , Australian School of Business University of New South Wales.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

المشروعة. ولذلك كانت مواجهة ظاهرة الفساد مطلب محلي ودولي وإنساني؛ لإحياء المجتمعات حياة كريمة، تسهم في نشر القيم والمبادئ والمثل العليا، وعلى رأسها تحقيق العدالة الاجتماعية ومبدأ سيادة القانون.

والفساد سمة أساسية من سمات البشر منذ نزول سيدنا آدم إلى الأرض، حيث قالت الملائكة لرب العزة عندما أخبرهم أنه سيجعل في الأرض خليفة (أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ)^(١)، وبالتالي لن يتم القضاء على الفساد نهائياً في أى مجتمع بشري، ولكن المفترض أن يهذب المجتمع نفسه قدر المستطاع؛ ليصل إلى أقل نسبة فساد ممكنة؛ ليتمكن المجتمع من الرقي والنهضة وتحقيق طموحات أبنائه المجتهدين المخلصين، وتشير الآية الكريمة إلى خطورة انتشار الفساد كظاهرة في المجتمع في قوله تعالى (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)^(٢).

وعند انتشار مثل تلك المظاهر في المجتمع حتى يألفها الناس ويعتادوا عليها، تظهر خطورة الفساد، وبذلك فإننا نعنى بالفساد في هذا البحث ليس فعلاً محددًا بذاته، ولكن نعنى به الظاهرة السيئة الناتجة عن شيوع وانتشار أفعال وسلوكيات متعددة، ينتج عنها تحقق ظاهرة الفساد، ذات الآثار السيئة على المجتمع.

ثانياً: ظاهرة الفساد الإداري في مصر:

من الجانب الإحصائي عن حجم الفساد الإداري في مصر، تبلغ قضايا الفساد المتداولة أمام هيئة النيابة الإدارية عام ٢٠١٥ عدد ١٩٥٥٦٦ قضية، وعام ٢٠١٦ عدد ٢٠٥٧٢٦ قضية، منها ٦٩٠١١ قضية مخالفات مالية، و ٨٢٢١٩ قضية مخالفات

(١) القرآن الكريم، سورة البقرة، آية رقم ٣٠.

(٢) القرآن الكريم، سورة الروم، آية رقم ٤١.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

إدارية، والباقي قضايا مخالفات مسلكية، إلى جانب ٥٤٧٢٤ شكوى مقدمة من المواطنين عن ذات العام، بينما عدد القضايا المتداولة عام ٢٠١٧ بلغ ١٨١٢٢١ قضية منها ٧٠٨٢٨ قضية مخالفات مالية، و٦٣٢٢٢ قضية مخالفات إدارية، والباقي قضايا مخالفات مسلكية، وتقدم المواطنون بعدد ٨٤٥٣٢ شكوى في ذلك العام^(١)، ويعمل استقصاء عن الفساد في مصر أكد جانب كبير من المستقصين على أن أداء مصر سئٍ للغاية بمعيار الفساد الإداري، حيث سجلت مصر أعلى معدل في المنطقة في مدى انتشار الرشوة عام ٢٠١٥/٢٠١٦^(٢)، وقد تضمن تقرير باروميتر الفساد العالمي عام ٢٠١٣ أن ٨٠% من موظفي الخدمة المدنية في أجهزة الشرطة والمحاكم والمرافق والمصالح الخدمية فاسدون إدارياً^(٣)، بينما تضمن تقرير الباروميتر بشأن الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عام ٢٠١٦، أن ٥٠ مليون شخص في المنطقة مضطرين لدفع رشوى من أجل الوصول إلى خدمات أساسية مستحقة، وواقع ٥٠% من عينة الاستقصاء في مصر عن عام ٢٠١٥، مما يعنى أن الرشوة أصبحت عرفاً فاسداً مستقراً لا غنى عنه^(٤).

كما تراجع تصنيف مصر عام ٢٠١٧ في تقييم منظمة الشفافية الدولية الصادر عنها في ٢٣/١/٢٠١٩ لتصنيف دول الفساد الإداري، لتحل المرتبة ١١٧ ضمن ١٧٦ دولة، كما تضمن التقييم أن الدول العربية لم تكن أحسن حالاً من مصر، باستثناء ثلاث دول اتخذت خطوات جدية لمكافحة الفساد هي تونس والأردن ولبنان، أما باقي الدول ما

(١) تقارير هيئة النيابة الإدارية السنوية لأعوام ٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، عن حجم القضايا والشكاوى التي نظرتها الهيئة.

(٢) منظمة الشفافية العالمية (٢٠١٦)، باروميتر الفساد العالمي - الناس والفساد: دراسة مسحية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

(3) Transparency International, (2013) Global Corruption Barometer.

(٤) منظمة الشفافية العالمية (٢٠١٦)، باروميتر الفساد العالمي، مرجع سابق.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

زالات تنقصها الإرادة السياسية الحقيقية الجادة لمكافحة الفساد وعمل تغيير حقيقي على أرض الواقع^(١).

ونلاحظ أن هيئة الرقابة الإدارية تعد الجهة الأولى في مصر التي لها السبق في كشف العديد من وقائع الفساد؛ بسبب ما تلقته من دعم رئاسي منذ عام ٢٠١٤، أعقبه تعديل قانونها عام ٢٠١٧، ونقل تبعيتها من رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية مباشرة، حتى أنها ضبقت ولأول مرة فساد أرفع المناصب القيادية في الدولة، من المحافظين والوزراء وكبار رجال القضاء ونواب البرلمان، أثناء ممارستهم عملهم أو بسببه، وبالطبع لم يكن مسموحاً بذلك في العهود السابقة. ومع ذلك لم يترك الفساد الرقابة الإدارية كأنشط جهاز رقابي في مصر، حيث وصلت المحسوبيات داخل الهيئة من ٤٠-٥٠ % على حد تعبير أحد رجالها، رغم أن الهيئة تفرض رقابة صارمة على أعضائها، تصل إلى حد مراقبة كافة أجهزة الهاتف الشخصية للعاملين بالهيئة، وقد فصل عدد من أعضاء الهيئة لأسباب يغلب عليها الفساد الإداري^(٢).

ويرى البعض بنظرة تاريخية للحكم في مصر، نصل إلى تقرير حقيقة تبدو من المسلمات العلمية، وهي أن في كل مجتمع طبقة هي التي تدير الحكومة وتمدها بالقيادة، وتملى إرادتها عليها، وترسم لها السياسة، فتصبح الأداة الحكومية، أداة هذه الطبقة، وقد تتسع هذه الطبقة الحاكمة، فتدخل فيها أكثر من درجة من درجات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وقد تضيق فتقتصر على مجموعة صغيرة تستأثر بخيرات المجتمع، بعيداً عن متاعبه وما يتحمله من ضرائب. وإذا أردت أن تتحدث عن الفساد في مجتمع ما،

(١) موقع مصراوي، دخول ٢٠١٩/١١/١٢ <https://www.masrawy.com/>

(٢) اسماعيل، أحمد (٢٠١٦)، السياسة العامة لمكافحة الفساد الإداري في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير، مرجع سابق.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لـ عم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

يجب أن تسأل عن الطبقة المتحركة في الأداة الحكومية؛ لكي تتمكن من وصف حقيقي لذلك الفساد، وبالتالي يمكنك وضع آليات مواجهته^(١).

ويرى البعض أنه على الرغم من أن الفساد كان موجوداً في مصر قبل انتهاء العهد الملكي وما بعده، إلا أنه منذ بداية السبعينات قد تحول من مجرد انحرافات شخصية أخذه في الاتساع إلى بنية مؤسسية متكاملة، من خلال مجموعة من المظاهر والآليات أهمها: تبني فئة مهيمنة سياسة شبه ممنهجة لإفساد المؤسسات الأساسية في المجتمع، وإيجاد خطوط اتصال دائمة بين هذه الفئة وشاغلي المناصب العليا في السلطة التنفيذية بشكل مباشر أو غير مباشر. تعتمد: إفقار طبقة محدودي الدخل خاصة موظفي الدولة؛ لدفعهم إلى تلقي الإكراميات والرشاوى. إفساد أجهزة الرقابة الشعبية عن طريق توريث قياداتها في ممارسات فساد، أو تقويضها بصلات نسب. اختيار القيادات بالوساطة والمحسوبية. صياغة القوانين والقرارات الإدارية بحيث تفتح ثغرات واسعة للفساد المحمي من الدولة. التوسع بصورة غير مبررة في آلية التحايل القانوني المسماة بالصناديق الخاصة خارج نطاق الموازنة العامة وبعيداً عن الرقابة الحقيقية، والتي تفرض رسوماً على المواطنين، وتوزع مكافآت على العاملين، خاصة كبار المسؤولين، بما شكل شبكة واسعة من الفساد والإفساد، وتبيد معظم شركات القطاع العام، تحت مسمى الخصخصة وغياب الشفافية في عملية تقييم الأصول والأراضي المملوكة لها وإجراءات التثمين والبيع وإنفاق عائدات البيع، وإنعدام الرقابة عليها^(٢).

(١) رضوان، فتحي (١٩٦٧) نظرات في إصلاح الأداة الحكومية، دار الكاتب العربي للطباعة

والنشر، المكتبة الثقافية، جامعة حرة.

(٢) جبر، علاء الدين (٢٠١٧)، مناخ الاستثمار في مصر، دراسة مقارنة بالنموذج المالي، الهيئة العامة المصرية للكتاب.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

ويكفى للوقوف على ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر، فى السنوات الثلاثين السابقة على ثورة يناير، ما جاء فى كتاب من إصدار الهيئة المصرية العامة للكتاب، وهى هيئة عامة مصرية، حيث ورد به أشكالاً متعددة للفساد الكبير فيما يتعلق بخصخصة القطاع العام وتبديد أراضى الدولة وغير ذلك الكثير لمصلحة حفنة من رجال الأعمال^(١).

المطلب الثانى

أهم أسباب انتشار ظاهرة الفساد الإدارى فى مصر

للفساد الإدارى أسباب متعددة ومتشعبة ومتداخلة، تكاد لا تقع تحت حصر، ولأغراض البحث نوجزها أهمها فيما يلى:

أولاً: أسباب اجتماعية وثقافية وسياسية: أهمها:

١- تراجع القيم والعادات السلوكية:

انتشرت سمات سلوكية سلبية عديدة فى المجتمعات المتخلفة، نتاج الظروف الاقتصادية والسياسية الصعبة والمتعاقبة التى مرت بها، خاصة دول الربيع العربى ومنها مصر، مما أدى لتدنى مستوى الأخلاق والتقاليد المجتمعية، وتجراً العديد من الأفراد على ارتكاب جرائم فساد أخلاقى ومالى، لم تكن مألوفة فى تلك المجتمعات فى عهود سابقة.

٢- ضعف الرقابة الذاتية (تغيب الضمير الحى):

فى رأى الباحث أن تغيب الضمير يعد أخطر وأهم أسباب الفساد الإدارى، لأن الضمير يشكل عقيدة داخلية، تعبر عن الإيمان بحقيقة معينة، إيماناً قطعياً لا ريب فيه، بحيث تُبنى على العقل والمنطق، وربما أحياناً تكون مبنية على الوهم والخرافة، المهم أنها

(١) الجمل، حمدى (٢٠١٣)، المافيا المالية فى عصر مبارك، الهيئة المصرية العامة للكتاب.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

تسيطر على القلب، وبالتالي توجه حياة الإنسان لا إرادياً، في طريق معين يتفق معها^(١)، وغياب الضوابط الأخلاقية في مجتمع ما، تنذر بكارثة مجتمعية، محورها الأساسي تغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة للمجتمع^(٢)، وصحوة الضمير وحسن النية من عناصر الرقابة الذاتية الهامة للبشر، إلى جانب رقابة السلطة، لعدم انحراف السلوك الإنساني^(٣).

٣- ثقافة التوريث والوساطة والمحسوبية:

قد يشكل أحياناً التماسك الأسرى ضغوطاً على الموظف العام، فيتخذ قرارات تعلى المصالح الأسرية على المصلحة العامة، أخطرها تصعيد أبنائه وأقاربه لتولى مناصب قيادية دون استحقاق^(٤)، وكذا بتسخير العمل للمصلحة الشخصية لقريب أو صديق^(٥)، ويوجد في المجتمع المصري اعتقاد خاطئ بأحقية العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة بتعيين أبنائهم، بغض النظر عن اعتبارات الكفاءة والخبرة وتكافؤ الفرص، التي يتطلبها التعيين في الوظائف العامة، وخطورة هذا الأمر تكمن في جانبين أساسيين: فقد الثقة والانتماء لكل من هو كفؤ لشغل تلك الوظائف وليس من بين أبناء العاملين ولا يملك وساطة أو محسوبية تمكنه من التعيين. شغل الوظائف عن طريق الوساطة

(١) عبود، عبد الغنى (١٩٨٠). العقيدة الإسلامية والإيديولوجيات المعاصرة، ط٢، القاهرة: دار الفكر العربي.

(٢) القطري، محمد (أكتوبر ٢٠١٢)، الحماية الجنائية من الفساد، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٥٠٨.

(٣) النجار، عبد الهادي (١٩٩٠)، الإسلام والنظم الاقتصادية المعاصرة، ط١، بحث منشور بكتاب الدين والاقتصاد، سينا للنشر.

(٤) جمعة، محمد (٢٠١٨)، دور أنظمة الخدمة المدنية والجزائية في مكافحة الفساد الإداري بالمملكة العربية السعودية، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٥٢٩، ٥٣٠.

(٥) المزروع، عبد الواحد (١٤١٢هـ)، استغلال الموظف العام لسلطته ونفوذه، رسالة ماجستير، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المعهد العالي للقضاء.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

والمحسوبية والتوريث بأشخاص أقل كفاءة وخبرة مما تتطلبه الوظيفة العامة؛ مما يساهم فى تدنى الخدمات التى تقدمها المرافق العامة، وهذا النوع من الفساد يدفع ثمنه المجتمع بأسره، لكونه يؤدى إلى انهيار الوطن.^(١)

٤ - القبول الاجتماعى للفساد الصغير:

أدت الظواهر السلبية السابقة إلى ظهور ثقافة مجتمعية جديدة تهون وتتسامح مع المظاهر الأولية للفساد، سعياً للحصول على حقوقها دون عناء، مما جعله سلوك مجتمعي مألوف لدى أغلب أفراد المجتمع، وأعراف ومراكز مستقرة لعدد من موظفي الدولة، بالحصول على دخول غير مشروعة، وتطور الأمر حتى توغل الفساد ونما واستقر وصعب القضاء عليه.

٥ - غياب الشفافية:

الشفافية تعنى المصادقية وتوافر بيانات ومعلومات دقيقة ومتطورة عن نشاط وتصرفات الجهات الحكومية للرأى العام، فضلاً عن إتاحة الحصول عليها وتداولها بين الأفراد إلا إذا كانت بيانات سرية يتعارض تداولها مع اعتبارات الأمن القومى، لأن الفساد لا ينمو ويؤتى ثماره الضارة إلا فى أجواء الغموض وعدم الوضوح^(٢).

ثانياً: أسباب اقتصادية:

للفساد أسباب اقتصادية متعددة نشير إلى أهمها فيما يلى:

١- عدم العدالة فى توزيع الدخل والثروة:

تعانى أغلب الدول النامية ومنها مصر من عدم العدالة فى توزيع الدخل والثروة، حيث تستأثر فئة قليلة بامتيازات وأوضاع اجتماعية مميزة، وتحصل على الجزء الأكبر من

(١) العطية، عصام(١٩٨٧)، القانون الدولى العام، ط ٤، بغداد.

(٢) البشرى، محمد(٢٠٠٧)، الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، مكتبة فهد الوطنية.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

الدخل والثروة القومية؛ مما يزيد اتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء^(١)، وتساهم ثقافة التبرير والمحاكاة والتقليد لتلك الفئة في حث عدد كبير من العاملين بالجهاز الإداري والمتعاملين معه للتریح ونهب المال العام كلما أمكنهم ذلك^(٢)، وتؤدي تلك الحالة إلى فوضى ومزيد من الفقر، حيث يوجه سلوك الفرد نحو الانحراف لإشباع حاجاته الخاصة، فيضطر لقبول الرشوة؛ لتعويض ضعف دخله^(٣)، مما ينعكس بالضرورة على زيادة حجم الفساد.

٢- ضعف أداء الاقتصاد القومي:

ضعف أداء الاقتصاد القومي يعنى انخفاض معدل نمو الناتج القومي، وتفاقم الدين العام، وعدم وجود تغييرات هيكلية اقتصادية مواتية للتنمية، وتزايد معدلات البطالة والتضخم، وعجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات، وهى سمات مشتركة لأكثر الدول النامية، ينتج عنها انخفاض متوسط دخل الفرد، وزيادة نسبة الفقر، خاصة لذوى الدخل الثابتة من العاملين فى الدولة، الذين ينخفض دخلهم الحقيقى بسبب زيادة معدل التضخم، مما يتسبب فى متاجرتهم بالوظيفة العامة، وانتشار الفساد الإدارى^(٤).

٣- التوسع فى إنشاء الصناديق الخاصة:

الصناديق الخاصة عبارة عن رسوم مالية تفرض على المواطنين خارج الموازنة العامة، وبالتالي لا تعرض تفاصيلها على مجلس النواب على الرغم من أنه يتعين خضوعها لمراقبة الجهاز المركزى للمحاسبات، وسلطة إنشائها لا تقتصر على رئيس الجمهورية،

(١) أبو العز، نهلة (يوليو ٢٠١٥)، تداعيات ظاهرة الفساد، مرجع سبق ذكره.

(٢) الغنام، فهد (١٤٣٢هـ)، مدى فاعلية الأساليب الحديثة فى مكافحة الفساد الإدارى (من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى السعودى)، رسالة ماجستير، الرياض، جامعة الأمير نايف العربية للعلوم الأمنية.

(٣) أبو العز، نهلة (يوليو ٢٠١٥)، تداعيات ظاهرة الفساد، مرجع سابق.

(٤) الغنام، فهد (١٤٣٢هـ)، مدى فاعلية الأساليب الحديثة فى مكافحة الفساد الإدارى، مرجع سابق.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

بل تمتد للمحافظين ورؤساء المراكز والقرى، مما أدى إلى التوسع فيها بشكل كبير وصعوبة حصرها، مما يجعلها مجالاً خصباً للفساد المالى والإدارى.

٤- الاستغلال السئ لوسائل التكنولوجيا الحديثة:

انعكس التطور الحادث فى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على زيادة حجم الفساد فى الدول النامية، حيث عاصر ذلك التطور زيادة فى أشكال التزوير والاحتيال باستخدام الحاسب الآلى، والجرائم الالكترونية التى يصعب إثباتها، علاوة على العلاقات التعاقدية المتنوعة التى تحدث داخل شبكة المعلومات الدولية دون رقابة، ودون أخذ الدولة حقها فى فرض الضرائب علي تلك المعاملات. إضافة إلى جرائم بطاقات الإئتمان وعمليات القرصنة التى تحدث فى هذا الشأن^(١)، وقد ارتبط هذا النوع من الجرائم بالنظام العالمى الجديد، حيث تتلشى كافة الحواجز والقيود التجارية والمعاملات الاقتصادية بين الدول، ويعد سوء الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فى العديد من الدول النامية وضعف المنظومة الرقابية الإلكترونية لديها، عاملاً أساسياً فى انتشار هذا النوع الجديد من الفساد، الذى تسبب فى زيادة حجم الفساد ككل^(٢).

ثالثاً: أسباب إدارية: أهمها:

١- ندرة القدوة الوظيفية الحسنة:

ندرة القدوة الحسنة فى مجتمع الوظيفة العامة من أذى وأخطر الأسباب الإدارية لنقش ظاهرة الفساد الإدارى، فالقدوة عموماً هى ركيزة لا غنى عنها تؤثر تأثيراً بالغاً فى المجتمع الإدارى، ولا يستغنى عنها أى مجتمع، لأن الإنسان بطبعه منذ الصغر جبل على التقليد، وغياب القدوة الحسنة يعطى الفرصة لانتشار القدوة السيئة؛ لى تشكل

(١) أبو العز، نهلة (يوليو ٢٠١٥)، تداعيات ظاهرة الفساد، المرجع السابق.

(٢) هلال، ناجى (٢٠١٥)، الجرائم المستحدثة تحليل سوسيولوجى، الهيئة المصرية العامة للكتاب.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

سلوكيات المجتمع الإداري، فتننتشر الرشوة والوساطة والمحسوبية والوصولية والنفاق واللامبالاة^(١)، وترجع ندرة القدوة الحسنة إلى فترات سابقة والتي تبنت الاستعانة بأهل الثقة بديلاً لأهل الكفاءة، وغياب الديمقراطية.

٢- البيروقراطية الإدارية وتضخم الجهاز الإداري:

تعد كثرة الإجراءات وزيادة عدد وحجم الإدارات من العاملين والأقسام بشكل غير مبرر بيئة خصبة للفساد، لما تسببه من تداخل في الاختصاصات، وتكاسل وإهمال من بعض العاملين، وتعمل على تكديس المواطنين الراغبين في الخدمات الحكومية، وبالتالي تنتشر الرشاوى والمحسوبية؛ سعياً لإنهاء الخدمات، والحصول على الحقوق^(٢)، علاوة على فقدان الثقة بين المواطن والجهات الحكومية التي يتعامل معها، لحرص بعض ضعاف النفوس من العاملين في الدولة على تحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة، بالتغاضي عن بعض الإجراءات المطلوبة؛ لخدمة من يحقق لهم ذلك، فضلاً عن أن ضعف المتابعة وعدم وجود معايير أداء لتمييز الموظف المجتهد من المتكاسل، يسهم في نشر ثقافة الفساد الإداري.

والجهاز الإداري لكثير من الدول النامية يتصف بالترهل، وهو يعني زيادة عدد العمالة عن حجم العمل المطلوب، طبقاً لمعدلات الأداء المقبولة، مما يؤثر سلباً على إنتاجية العاملين من ناحية، وإنتاجية الوحدة الإدارية من ناحية أخرى^(٣)، كما أن تواجد القيادات

(١) النخلاني، مياسة (ربيع أول ١٤٤٠)، مقال بعنوان القدوة الحسنة جدار حماية ينبض بالحياة، الكويت، مجلة الوعي الإسلامي، عدد ٦٤٣

(٢) عبد الهادي، أحمد (١٩٩٧)، الانحراف الإداري في الدول النامية، الأسكندرية، مركز الأسكندرية للكتاب.

(٣) عبد الخالق، ناصف (٢٠٠٦)، "التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري الكويتي" دراسة تحليلية، الكويت، جامعة الكويت.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

فى أماكنها لفترات أطول من اللازم يؤدى إلى نمو شبكة من المصالح والتحايل على إجراءات العمل وتضعف المساءلة^(١)، مما يصعب معه تغيير بيئة العمل وإحلال المعايير الموضوعية محل المعايير الشخصية.

وقد بلغ عدد العاملين فى القطاع الحكومى عام ٢٠١٥، ٦ ملايين و ٧٥٠ ألف موظفاً، وهى نسبة تتعارض مع المعدلات العالمية بالنسبة لحجم السكان فى الدولة، تسبب عدم إمكانية الحصول على وظيفة ملائمة، وتؤكد التضخم السلبى للجهاز الإدارى المصرى، الذى يؤدى إلى تقسيم وتفتيت العمل أكثر من اللازم، حيث يتم خلق مستويات مراجعة لا حاجة لها، تُبطئ من العمل وتقلل جودته، علاوة على عدم وجود تقييم حقيقى لأداء العاملين حتى يمكن تقويمه وتنميته^(٢).

٣- ضعف الرقابة الداخلية على الأجهزة الحكومية:

من أهم مظاهر هشاشة نظم الرقابة الداخلية المصرية: ضعف الرقابة المركزية على الوحدات الفرعية لأجهزة الدولة، للتأكد من فاعلية الرقابة الداخلية بتلك الوحدات. عدم وجود آلية دورية فعالة للتحقق من التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفى، عدم توقيع عقوبات رادعة وناجزة على المخالفات، مما يعزز ثقافة الإهمال والفساد الإدارى. ضعف الاعتمادات المالية المخصصة للتدريب، وعدم وجود ضوابط للتأكد من توجيهها فى المسارات السليمة، مما يؤدى إلى فرصة التلاعب بها. عدم تضمين نظم الرقابة الداخلية قواعد إبلاغ الموظفين عن الممارسات الفاسدة.

(1) Levi , M et al (Eds) (1996) , The Corruption of Politics and The Politics of Corruption Oxford : Black Well Publication.

(٢) عبد الرحمن، عادل (ابريل ٢٠١٦)، مداخل لتقييم الأداء فى الجهاز الإدارى الحكومى "حالات تطبيقية"، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة.



٥ - الموانب الامصارية والقانونية لرد عم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

٤ - فساد نظم التعيين والتقييم والترقية في الوظيفة العامة:

فساد نظم التعيين والتقييم الوظيفية تتضح في انتشار استخدام الوساطة والمحسوبية، وعدم وجود أساليب وإجراءات موضوعية للتعيين تستخدم لسنوات طويلة، مما أدى إلى تكس الجهات الحكومية بعاملين لا حاجة فعلية لهم، وترهل الهيكل الحكومي، وإنشاء درجات ومستويات إدارية عديدة، دون مبررات موضوعية، مما يزيد من تعقد الإجراءات الحكومية.

٥ - قصور نظم المرتبات والأجور:

تعترى نظم المرتبات والأجور في مصر أوجه قصور عديدة تسببت في انتشار الرشوة والتريح والاستيلاء على المال العام، وأهم أوجه القصور في تلك النظم: عدم العدالة في توزيع الأجور بين العاملين بوحدات الجهاز الإداري للدولة. عدم ربط الأجور المتغيرة بالأداء الفعلي، رغم أن أغلب الأجر الحكومي متغير، حيث يحصل العاملون على الأجر المتغير كاملاً بغض النظر عن الأداء، مراعاة للظروف الاقتصادية.

رابعاً: أسباب قانونية^(١):

توجد العديد من الأسباب القانونية لانتشار الفساد في مصر والدول النامية منها:

١ - ضعف الحماية للشهود والخبراء والمجنى عليهم والمبلغين:

لا يوجد تشريع ينظم تلك الحماية، مما يجعل الكثير يحجم عن الشهادة أو الإبلاغ عن المخالفات والجرائم، أو التفاوض عن حقه عند الاعتداء عليه، وإن كان قد اعد مشروع قانون لذلك، ونرجو أن يدخل إلى حيز التنفيذ.

(١) الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤/٢٠١٨، منشورة على موقع

<https://manshurat.org>



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

٢- طول الإجراءات القانونية والقضائية:

تستغرق المحاكمات في قضايا الفساد سنوات طويلة، تضعف من فكرة الردع العام تجاه المفسدين، وتزيد من فرص هروب المتهمين للخارج قبل محاكمتهم، أو ضياع الأدلة أو تدميرها، أو التأثير على الشهود، أو عدم الاستعادة منهم لأسباب السفر أو الوفاة، وهو ما يؤدي لشعور عام بعدم جدية الإجراءات القانونية والقضائية لمكافحة الفساد في مصر، وما يترتب على ذلك من تأخر استعادة الحقوق والأموال المسلوقة محل الجريمة.

٣- التراخي في تنفيذ العقوبات الصادرة في جرائم الفساد، وضعف العقوبات المقررة على بعض تلك الجرائم:

يؤدي التراخي في تنفيذ الأحكام الصادرة في جرائم الفساد، وضعف العقوبات المقررة لبعض تلك الجرائم إلى ضعف الردع المطلوب لتلك الوقائع، ومثال لذلك جرائم تهريب السلع المدعمة، مما يؤدي لانتشارها للاستهانة بعقوبتها.

٤- تعدد القوانين واللوائح المنظمة لعمل الجهات الحكومية وتداخلها أحياناً:

يسبب تعدد القوانين واللوائح التنظيمية وتداخلها أحياناً ثغرات عند التطبيق، تفتح باب التحايل والفساد الإداري.



٥ - الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

المطلب الثالث

آثار ومظاهر الفساد وتداعياته^(١)

إن ظاهرة تفشى الفساد فى أغلب قطاعات الدولة يمكن أن تؤدى إلى انهيار كيانات سياسية بأكملها من خريطة العالم^(٢)، وقد رأينا ذلك واضحاً فى عدد من الدول العربية، بدأت بتونس ثم مصر، فيما عرف بثورات الربيع العربى، والتي كان هدفها الرئيس، القضاء على الفساد الإدارى المستشرى فى جنبات الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتي لا تكفى النصوص الدستورية وحدها لتحقيقها، ما لم يبرهن الواقع العملى على الالتزام بها^(٣)، وغياب دور المواطن فى إطار حالة التهديد اليومية التي بات يعيشها، بسبب ارتفاع الأسعار، واستغلال بعض التجار حاجاته اليومية؛ لتحقيق مكاسب طائلة غير مشروعة^(٤).

وانتشار الفساد الإدارى على مدى واسع، يسبب غياب مبدأ سيادة القانون ويضعف الأداء المؤسسى، ويهدر استخدام المهارات العلمية المتاحة للمجتمع؛ لتطويره والنهوض به^(٥)، ونشاهد بوضوح هجرة أغلب الكفاءات المصرية فى كافة المجالات إلى الخارج، وانتشارها فى دول العالم المتقدم، لعدم قدرتها على الإبداع فى بيئة الفساد؛ سعياً لتطبيق

(١) الخولى، محمد (يوليو/٢٠١٩)، الأبعاد الاقتصادية لظاهرة الفساد الإدارى وتأثيرها على مسيرة التنمية المستدامة، مرجع سابق.

(٢) اللطيف، عبد الرحمن (٢٠١٢)، الآثار الاقتصادية للفساد المالى والإدارى، نقلاً عن سوزان اكرمان استاذ الاقتصاد فى جامعة بيل الأمريكية، فى كتابها "الفساد والحكم: الأسباب والعواقب والإصلاح" المترجم إلى ١٣ لغة منها اللغة العربية.

(٣) الجبالى، تهاى (٢٠١٦)، الحماية الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية - حالة مصر، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

(٤) الجندى، ماجد (٢٠١٦/١٢/٢٨)، الأهرام.

(٥) شرر، فريدريك (٢٠٠٢). نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادى وتأثره بالابتكار التكنولوجى ترجمة د على أبوعيشة، الرياض: مكتبة العبيكان.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

أفكارها، وبحثاً عن تقدير مادي ومعنوي، لما تسهم به من جهد وفكر، تستند عليه أي تنمية أو تطوير مستهدف، وربما بقية الكفاءات الموجودة داخل المجتمع، تبتعد عمداً عن دائرة الضوء ومراكز اتخاذ القرار، خوفاً من تشويه صورتها، عندما تعمل في بيئة يسودها الفساد، ومصالح خاصة لفئات عليا مسيطرة.

ومن آثار الفساد ما انتشر من جرائم تهريب الآثار، والاستيلاء على أراضي الدولة بأبخس الأثمان، ومخالفات القطاع العقاري دون سداد مستحقات الدولة، وغيرها من جرائم تغتتم بيئة الفساد؛ لتحقيق مكاسب ضخمة وسريعة، دون عناء أو إنتاج حقيقي، يخدم المجتمع ويساعد في نموه.

وتأثير الفساد على حياة الفقراء اليومية مضاعف، لأنه يحرمهم من حقهم الطبيعي في الموارد والمساعدات الضرورية والخدمات العامة الأساسية، لصعوبة مشاركتهم في فاتورة الفساد التي تعتمد على الرشاوى والعلاقات الشخصية والمحسوبية، وبالتالي يسقط حقهم الطبيعي في الغذاء والصحة والتعليم، مما يذيقهم مرارة الظلم والاضطهاد، ويهدد الأمن الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع ككل^(١).

ومن أخطر الآثار الاقتصادية الناتجة عن انتشار الفساد تنامي اقتصاد الظل، الذي يظهر في الخفاء، ولا يشارك في خزينة الدولة مقابل الخدمات المقدمة له، وبالتالي لا يخضع للرقابة الحكومية، ولا تطبق عليه التشريعات والقوانين السارية، وتعجز الأجهزة الرقابية عن ملاحقته. وأشهر مثال لذلك في مصر ظاهرة الدروس الخصوصية، والمباني المخالفة، وهنا يزداد العبء الضريبي على محدودى الدخل؛ لكون العاملين في ذلك الاقتصاد لا يتحملون بأى أعباء ضريبية، ويستفيدون بكافة الخدمات المتاحة في الدولة،

(١) أبو العز، نهلة (يوليو ٢٠١٥)، تداعيات ظاهرة الفساد، مرجع سبق ذكره.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

وعدم وجود رقابة وضبط للأسواق، وتنافس الأجهزة الرقابية عن أداء دورها، في كشف هذه الظاهرة يعمل على تناميها، وتقليص حجم الاقتصاد الرسمي.

ويتسبب انتشار اقتصاد الظل إلى آثار اقتصادية بالغة منها: تهريب الأموال التي تضعف عملية الاستثمار، وتؤدي لانخفاض معدل نمو الدخل القومي وزيادة معدل التضخم. عدم دقة البيانات والمعلومات اللازمة لإعداد الخطط السنوية؛ مما يربط سوء تخصيص الموارد، وسوء توزيع الدخل القومي، وعدم تحقيق أهداف خطط التنمية الموضوعية. التأثير سلباً على المنافسة الحرة في الأسواق وأسعار الصرف. آثار سلبية متنوعة على الصحة العامة، مما يكلف خزانة الدولة والمواطنين على حد سواء نفقات علاجية، كان يمكن تجنبها.

وانتشار الفساد الإداري يعوق جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية الجادة المنتجة، والمطلوبة لتحسين أداء الاقتصاد القومي، ويفسح المجال للمغامرين وطلاب الثراء السريع دون أن يكون لاستثماراتهم زيادة في الناتج المحلي الحقيقي، مما يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي، لأن أي مستثمر جاد يتجنب بيئة الفساد، لأنه يضطر إلى دفع رشاً وعمليات واستخدام طرق احتيالية قد تعرضه للمسائلة القانونية، مما يرفع تكلفة الاستثمار، وبالتالي ينخفض حجمه^(١)، والفساد يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة، كشرط أساسي لجذب الاستثمارات، مما يتسبب في هروب رؤوس الأموال، وفشل التنمية الاقتصادية وإهدار الموارد، بسبب المصالح الخاصة في المشروعات العامة التنموية^(٢)

ويتصف الإنفاق الحكومي عند تغشى الفساد بعدم الرشد، حيث يوجه الجزء الأكبر من الإنفاق إلى احتياجات ليست من أولويات الإنفاق العام من وجهة نظر المجتمع، مع

(١) الشمري، هاشم؛ الفتلي، إيثار (٢٠١١)، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط١، عمان، دارالبازوري للنشر والتوزيع.

(٢) السكارنة، بلال (٢٠٠٩)، أخلاقيات العمل، ط١، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

إغفال أنشطة وقطاعات اقتصادية هامة من خطة إنفاق الدولة، مما يسبب عدم العدالة في توزيع الدخل^(١)، وارتفاع تكلفة الإنفاق وانخفاض عائد الإنفاق (مستوى جودته)، كما يؤدي الفساد إلى تخفيض الإيرادات العامة، مما يتسبب في تفاقم وزيادة العجز المزمّن بالموازنة العامة، مما يؤثر سلباً على سياسة الدولة المالية، وتزداد الأزمة تفاقم عند تمويل العجز بالإصدار النقدي، فيزيد معدل التضخم، ويضطرب الوضع الاقتصادي، وتتأثر التنمية الاقتصادية^(٢)، مما يعنى في النهاية تبيد للموارد الاقتصادية المتاحة، كما يعمل الفساد على تحويل إيرادات الدولة التي من المفترض أن توجه للخزانة العامة، إلى حوزة حماة الفساد، بطرق مختلفة منها الاستيلاء على أراضي الدولة بأبخس الأثمان، والبناء على الأراضي الزراعية، وتهريب الآثار.

ويعتبر الفساد الإداري الراعي الرسمي للتفاوت الشاسع في الدخل، حيث تستأثر فئة محدودة بخيرات البلاد وبمستويات مرتفعة وسريعة من الدخل، تؤدي إلى تركيز ثروات ضخمة في فترات قصيرة، تاركة باقى فئات المجتمع تعاني من غلاء الأسعار وضعف الخدمات العامة، ومشاكل حياتية يومية لا تنتهي، في ظل تزايد الحاجات المستمر، بسبب تزايد معدلات التكنولوجيا والتطور التقني السريع، الذي يتطلب مزيد من الإنفاق اليومي، وهنا تزداد طبقة محدودى الدخل ويرتفع الحد الأدنى للمعيشة باستمرار.

ولفساد آثار مدمرة على المجتمع تعوق التنمية المستهدفة تتمثل في: عجز في ميزان المدفوعات، وتفاقم عجز الموازنة العامة، واضطرار الدولة للاقتراض لسد العجز، فتتفاقم آثاره ويزداد حجمه، وتصبح عملية سداد الديون، مما يؤثر على النمو والتقدم

(١) داوود، ابتهاج (٢٠١٣)، الفساد الإداري وآثاره السياسية والاقتصادية مع إشارة خاصة لتجربة العراق فى الفساد، مجلة دراسات دولية، عدد ٤٨.

(٢) حجازى، المرسى (٢٠٠١)، التكاليف الاجتماعية للفساد، بيروت، مجلة المستقبل العربي، العدد ٢٦٦، مركز دراسات الوحدة العربية.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

الاقتصادي، ويجعل المجتمع لا يحقق حاجاته الأساسية، مما يحدث فوضى وتناحر وتطاحن بين أفراد المجتمع، بسبب عدم تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الأعباء العامة، والتفاوت الحاد في الدخل والثروة بين أفراد من ذوى مؤهلات وإمكانات متكافئة، بسبب سوء تخصيص الموارد المتاحة للمجتمع سيما المورد البشرى، الذى تتحكم في توظيفه معايير شخصية لا علاقة لها بمعايير الكفاءة والجدارة.



مجلة روع القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

المبحث الثانى

أنواع الرقابة طبقاً لدستور ٢٠١٤

بنظرة تفصيلية لأنواع الرقابة التى تضمنها دستور ٢٠١٤ نرى أنها مقسمة للأنواع التالية، حسب أنواع السلطات فى الدولة وهى: رقابة تشريعية ورقابة قضائية ورقابة إدارية.

أولاً: الرقابة التشريعية:

تنقسم الرقابة التشريعية فى دستور ٢٠١٤ إلى رقابة تشريعية مركزية ممثلة فى مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ورقابة تشريعية محلية ممثلة فى المجالس التشريعية المحلية على النحو التالى:

١- الرقابة التشريعية المركزية (برلمانية):

ظهرت الرقابة التشريعية لمساءلة الملوك والحكام مالياً، وهو ما يعنى أن الاختصاص الأول الذى انعقدت البرلمانات لممارسته هو الرقابة على المسائل المالية^(١)، وتعد الرقابة البرلمانية أهم أنواع الرقابة الخارجية على المنظمات والأجهزة الحكومية، حيث تتولى الرقابة على الإدارة العامة فى كافة الأمور الإدارية والمالية والسياسية والقانونية؛ للتأكد من احترامها للقوانين وعدم تعسفها فى استعمال السلطة الممنوحة لها لتنفيذ تلك القوانين^(٢)، وتختص البرلمانات فى إطار الرقابة المالية بتشكيل لجان لتقصى الحقائق عن مخالفات السلطة التنفيذية؛ لتتبع عدم التنفيذ للقوانين واللوائح أو الانحراف فى تنفيذها، وتحديد المسئول عن ذلك ومساءلته. وأهم الاختصاصات البرلمانية فى مجال الرقابة المالية إجازة الموازنة العامة للدولة وإقرار الحساب الختامى، وتستطيع السلطة التشريعية عن طريق ذلك، إذا ما وجدت قصوراً فى أداء جهاز إدارى معين مساءلة ذلك

(١) البدرأوى، هشام (١٩٩٧)، الدور التشريعى للبرلمان فى المجال المالى، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية.

(٢) مستشار د صباح سعد الدين العلمى، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإدارى، ٢٠٠٦.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد

الجهاز، واللجوء إلى تقليص الاعتمادات المخصصة له، أو في بعض الحالات إلغاء أنشطته والاعتمادات المالية المخصصة له، ولتفعيل أكبر للرقابة المالية البرلمانية يلزم وجود حد أدنى من الخبرات المالية داخل السلطة التشريعية^(١).

ونظمت الرقابة التشريعية المواد أرقام ١٠١، و١٢٤ و١٢٥^(٢)، من دستور ٢٠١٤، والرقابة التشريعية تتبع من مبدأ أن السلطة تحد السلطة، وتعمل على توازن السلطات الرئيسية في الدولة، بحيث لا تطغى السلطة التنفيذية بما تملكه من وسائل جبر وقصر على حريات الأفراد وحقوقهم، وذلك حال إدارتها لشئون الدولة.

كما بينت المادة رقم ١٢٧ من الدستور عدم أحقية السلطة التنفيذية في الاقتراض أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بموافقة مجلس النواب.

(١) الخولي، محمد (٢٠١٥) دور الرقابة المالية على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العام، مرجع سبق ذكره.

(٢) المادة رقم ١٠١ نصت على (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور). كما نصت المادة رقم ١٢٤ على (تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه بابا بابا. ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة....، وتجب موافقة المجلس على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون)، أما المادة رقم ١٢٥ فنصت على (يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب، خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي، ويتم التصويت على الحساب الختامي بابا بابا، ويصدر بقانون. وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى).



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

أما المواد من رقم ١٢٩ إلى رقم ١٣٥، فقد بينت أحقية نواب الشعب في تقديم أسئلة، أو استجوابات، أو طلبات إحاطة، أو بيان عاجل، لرئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم، أو سحب الثقة من أحدهم، أو طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه، ويمكن ابداء أحد النواب اقتراح بشأنه، كما أن للمجلس تشكيل لجنة خاصة لتقصي الحقائق في موضوع معين، أو فحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية بشأنه، أو إجراء تحقيق في أى موضوع يتعلق بتلك الأعمال، وللجنة فى سبيل ذلك جمع ما تراه من أدله، أو سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تتطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك، كما أن لكل عضو فى مجلس النواب الحق فى الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله فى المجلس.

وفى مجال مشاركة المواطنين مجلس النواب فى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، نصت المادة رقم ١٣٨ على (لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة، وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها إلى الوزراء المختصين، وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها).

أما بالنسبة لرقابة مجلس الشيوخ المنشأ بالتعديلات الدستورية عام ٢٠١٩ كغرفة ثانية بجانب مجلس النواب؛ بهدف زيادة التمثيل المجتمعي وتوسيع المشاركة وسماع أكبر قدر من الأصوات والأراء، والذي يتكون من عدد نواب لا يقل عن ٢٥٠ عضواً، فلم يصدر القانون المنظم لعمله حتى تاريخه، لتحديد الاختصاصات التشريعية الرقابية المنوطة به.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

٢- الرقابة التشريعية المحلية (المجالس المحلية):

بينت المادة رقم ١٨٠ من الدستور تشكيل المجالس المحلية، ونصت على سلطاتها الرقابية (... وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذى ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى، ومواردها المالية و ضمانات أعضائها واستقلالها). أما المادة رقم ١٨١ فأوضحت أن قرارات المجلس المحلى الصادرة فى حدود اختصاصه نهائية، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها، إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى. وهو بيان لأهمية تفعيل الرقابة اللامركزية، وإن كان قانون الإدارة المحلية لم يصدر بعد لتنفيذ تلك الرقابة المعطلة فعليا حتى تاريخ كتابة البحث المائل.

ثانياً: الرقابة القضائية:

الرقابة القضائية تعد أهم ضمانه من ضمانات حقوق الأفراد وحررياتهم؛ لما فى ذلك من تبني لمبدأ سيادة القانون، والقاضي هو مفتاح الالتزام بذلك المبدأ، ويتوقف عليه احترامه بمعناه الواسع الذى يتجاوز مجرد التقيد بالنصوص، الى احترام مضمون القانون من حيث وجوب حمايته لحقوق الانسان. والنظام القضائي فى أى دولة يكفل سيادة القانون القائمة على احترام حقوق الانسان، وقد اقتضت وظيفة النظام القضائي إيجاد قضاء يعمل على ضمان احترام الحقوق والحرريات فى التشريعات الداخلية، إذ أن وجود الإدارة طرفاً فى علاقة قانونية مع الأفراد، بما تتمتع به من سلطات وامتيازات كثيرة يؤدي فى كثير من الأحيان الى تعسفها، وذلك عندما تصدر قراراتها دون رويه أو دراسة كافية، كما قد يحدث أحياناً أن تتجاهل الإدارة بعض القواعد القانونية التى وضعت حفاظاً على مصلحة الأفراد، متوهمة أن المصلحة العامة يحق لها أن تغطي على المصالح الخاصة



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

للأفراد. ولما كانت الإدارة في اتصال مستمر مع الأفراد، فقد ترتكب بعض الأخطاء التي تؤدي إلى الإضرار بهم والاعتداء على حقوقهم، ومن مقتضيات العدالة أن تخضع الإدارة لحكم القانون، وأن تكون كلمة القانون هي العليا.

ويختلف هدف الرقابة القضائية عن سابقتها وهي الرقابة التشريعية، حيث تهدف الأولى إلى ضمان شرعية التصرفات الإدارية، وحماية حقوق الأفراد والجماعات من أي انتهاك قد تتعرض له من قبل السلطة التنفيذية بما تتمتع به من امتيازات مقررّة أساساً لتحقيق الصالح العام دون عسف أو انحراف. بينما تهدف الثانية إلى التأكد من تطبيق السياسات العامة، وسياسات الإنفاق الحكومي طبقاً لما توصل من اتفاق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وبما يحقق المصالح العامة والخاصة.

وتمثل الرقابة القضائية ضماناً أكبر لحماية حقوق الأفراد وحياتهم من الرقابة الإدارية؛ وذلك لعدم توافر اعتبارات الحيطة والنزاهة والموضوعية أحياناً في الرقابة الإدارية، ناهيك عن ميل الإدارة في كثير من الأحيان إلى تأكيد قراراتها السابقة دون فحص جدي وبحث حقيقي لادعاءات الأفراد بشأنها، ولا تقبل الإدارة عادة الرجوع عن قرارها المعيب الذي سبب الضرر للأفراد رغم مخالفته للقانون؛ لاعتقادها صحته، بل وقد لا تسحب قرارها المعيب من قبيل التعسف والتحكم والانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها^(١).

وقد أفرد الدستور الفصل الثالث من الباب الخامس المتعلق بنظام الحكم في الدولة، للسلطة القضائية، وفي نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، نصت المادة رقم ١٩٠ على (مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في

(١) المستشار صباح سعد الدين العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، مرجع سبق ذكره.



٥- الجوانب الاصحاحية والقانونية لـ عم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

الدعاوى والطعون التأديبية،...)، بينما نصت المادة رقم ١٩٧ على (النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التى تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة فى توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة،....).

ومن هذين النصين يتضح أن الرقابة القضائية المباشرة على أعمال الإدارة أنيط بها كل من مجلس الدولة وهيئة النيابة الإدارية، بالإضافة إلى بعض النيابة العامة المتخصصة مثال نيابة الأموال العامة ونيابة التهرب الضريبى.

ثالثاً: الرقابة الداخلية ورقابة المؤسسات والهيئات المستقلة:

الرقابة الإدارية عموماً قد تمارس من إدارات وأجهزة داخلية، أو تمارس من أجهزة خارجية ومستقلة عن الجهة الإدارية محل المراقبة، وأشهر أمثلة الأولى أجهزة التفتيش المالى والإدارى الموجودة فى أغلب الجهات الحكومية، لمتابعة ومراجعة الأعمال المالية والإدارية التى تتم أولاً بأول، وتتولاها عادة وزارة المالية، بالإضافة إلى رقابة الرؤساء داخل الأجهزة الحكومية، وأما أجهزة الرقابة الخارجية فهى أجهزة مستقلة تمارس عملها من خارج الوزارات والوحدات الإدارية بالدولة، ومنها أجهزة تخصصية، تمارس نوع واحد من الرقابة وتتبع وزير محدد طبقاً لتخصصها، مثال الهيئة المصرية العامة للتوحيد القياسى وجودة الإنتاج، وهيئة الرقابة على الصادرات والواردات، والإدارة العامة للرقابة على البنوك، وغيرها.

بينما أجهزة الرقابة الخارجية ذات الاختصاص العام فى الرقابة المالية والإدارية على الوحدات والجهات الإدارية أهمها: الجهاز المركزى للمحاسبات، والرقابة الإدارية، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

وتهدف جميع أنواع الرقابة السابقة إلى معاونة جهات الاختصاص فى تحقيق أهدافها وخططها، تحقيق الالتزام فى عمل ومعايير الأداء الموضوعة، محاربة كافة صور الفساد والوقاية منها، معاونة المسؤولين الإداريين فى حل مشاكل العمل وتذليل صعوباته.

وقد ختم الدستور بباب الأجهزة والهيئات الرقابية، قبل باب الأحكام الانتقالية دليل على أهميتها، حيث أفرد المشرع الدستورى الفرع الثانى من الفصل الحادى عشر للهيئات والأجهزة الرقابية، حيث نصت المادة رقم ٢١٥ على (يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفنى والمالى والإدارى،، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزى والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزى للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية)، ونصت المادة رقم ٢١٦ على (...يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يُعفى أى منهم من منصبه إلا فى الحالات المحددة قانوناً، ويُحظر عليهم ما يحظر على الوزراء).

كما نصت المادة رقم ٢١٧ من الدستور المصرى، على إلزام الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بتقديم تقارير سنوية عن نتائج عملها إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ومجلس النواب، فور صدورها، كما عليها أن تبلغ سلطات التحقيق المختصة بما تكشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات أو جرائم.

كما أفردت المادة رقم ٢١٩ ولأول مرة فى تاريخ الدساتير المصرية نص مطول خاص بالجهاز المركزى للمحاسبات، كأعلى وأهم جهاز رقابة مالية مستقل على عمل الإدارة، بعد أن ورد فى دستور ٢٠١٢ إشارة سريعة على توليه الرقابة على أموال الدولة والجهات الأخرى التى يحددها القانون. فنصت على (يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات الرقابة



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لـ عم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية)، وهو ما يوضح أهمية ذلك الجهاز في الرقابة المالية على كافة الجهات الحكومية، فهو يعتبر بمثابة بوليس المجتمع الإداري المناظر لجهاز الشرطة في المجتمع المدني.

وقد تلا المادة السابقة المادة رقم ٢٢٠، التي تناولت البنك المركزي كأهم مؤسسة رقابية على قطاع النقد فنصت على (يختص البنك المركزي بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية، ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفي، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، وعلى النحو الذي ينظمه القانون)، وهذه الرقابة النقدية لا شك لها دور بارز في محاربة الفساد وتحجيمه في القطاع النقدي.

وأما المادة رقم ٢٢١ من دستور ٢٠١٤، فتعلقت بهيئة الرقابة المالية^(١)، وهي تختص بتطبيق أحكام قانون الإشراف والرقابة على التأمين الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨١، وقانون سوق رأس المال الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢، وقانون الإيداع المركزي للأوراق المالية الصادر بالقانون رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٠ وقانون التمويل العقاري الصادر بالقانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠١ و لوائحهم التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذا لهم، وقانون تنظيم نشاط التمويل متناهي الصغر رقم ١٤١ لسنة ٢٠١٤. وتعتبر الهيئة الجهة الإدارية المختصة في تطبيق أحكام قانون التأجير التمويلي الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٥، وفي إطار قيام الهيئة بالعمل على سلامة واستقرار الأسواق المالية غير المصرفية وتنميتها وكفالة توازن حقوق المتعاملين فيها، وتوفير الوسائل والنظم

(١) المادة رقم ٢٢١ من دستور ٢٠١٤ نصت على (تختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، بما في ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين، والتمويل العقاري، والتأجير التمويلي، والتخصيم والتوريق، وذلك كل على النحو الذي ينظمه القانون).



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

وإصدار القواعد التي تتضمن كفاءة هذه الأسواق وشفافية الأنشطة التي تمارس فيها، أصدرت موسوعة التشريعات والقرارات التنظيمية للقوانين المالية غير المصرفية التي تنظم عمل الهيئة والجهات الخاضعة لها بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩.

وكان الدستور أراد تقسيم الرقابة على الأجهزة والجهات المعنية بالنقد والمال بين الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة المالية والبنك المركزي، فأوكل للأول الرقابة المالية والإدارية على كافة الجهات الحكومية، وأوكل للثانية مهمة الرقابة على الأسواق المالية غير المتعلقة بالنقد، وأوكل للأخير الرقابة على النقد وتداوله. ويهتم هذا البحث بالهيئات والجهات ذات الاختصاص العام والمباشر المالي والإداري على الجهات الحكومية والعامّة، وهي الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية، ومن جهات الرقابة القضائية هيئة النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية بمجلس الدولة، دون باقى الجهات المتخصصة رقابياً، السابق الإشارة إلى بعضها فيما سبق.



٥ - الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

المبحث الثالث

جهود الدولة في مكافحة الفساد

بذلت الدولة جهود عدة لمكافحة الفساد في عدة اتجاهات، نستعرضها من خلال المحاور الثلاثة التالية:

أولاً: الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد:

عقدت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة في ١١/٧/٢٠٠٣ بتوقيع ٥٣ دولة إفريقية، والتي وقعت عليها مصر في ٣٠/١/٢٠١٧، والتي سبقت صدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بعام، قد تضمنت ٢٨ مادة كلها تحارب الفساد وتطالب بمحاصرته والقضاء عليه، وقد أوردت في ديباجة الاتفاقية، خطورة العواقب الوخيمة للفساد والإفلات من العقاب على الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الدول الأفريقية، وآثاره المدمرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للشعوب الأفريقية، وقد تضمنت في المادة رقم ١٢ آليات دعم الإعلام والمجتمع المدني في مكافحة الفساد، بدء من خلق بيئة ملائمة لمشاركة جميع وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني وأفراده، للارتقاء إلى أعلى مستويات الشفافية والمساءلة، وكذا ضمان سبل حصولها على المعلومات عن وقائع الفساد، والجرائم المتعلقة به، شريطة ألا يؤثر ذلك على عمليات التحقيق والحق في محاكمة عادلة، كما تضمنت المادة رقم ٢٢ من ذات الاتفاقية إنشاء مجلس استشاري من ١١ عضواً ينتخبهم المجلس التنفيذي للاتحاد الإفريقي، لمتابعة تنفيذ الاتفاقية في الدول الأعضاء وجمع وتوثيق المعلومات بخصوص



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

طابع الفساد ونطاقه في إفريقيا، وتقديم النصح للحكومات المختلفة لمواجهة ومنع الفساد^(١).

بينما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي دخلت حيز التنفيذ في ١٤/١٢/٢٠٠٥، والتي وقعت على أعمالها التحضيرية في ٣١/١٠/٢٠٠٣ أكثر من ١٢٠ دولة منها مصر، بخلاف المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، ثم وصل الموقعين عليها حاليا أكثر من ١٧١ دولة، وقد تضمنت الاتفاقية في باب التجريم وإنفاذ القانون، أهمية تعزيز التعاون بين أجهزة الرقابة المختلفة، وكيانات القطاع الخاص، والسلطات القضائية، لمحاصرة الفساد ومجابهته، وسبل التعاون الدولي لتفعيل ذلك، وكذلك نصت في المادة رقم ٣٣ على حماية المبلغين بأى وقائع تتعلق بأفعال مجرمة، واتخاذ تدابير متعددة من الدول الموقعة على الاتفاقية، في إطار تمكين الموظفين العموميين من الإبلاغ عن المخالفات المالية التي تحدث في عملهم بيسر ودون مشقة، والمادة رقم ١٣ من الاتفاقية تناولت مشاركة المجتمع في مكافحة الفساد، باتخاذ الإجراءات المطلوبة حيال تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد، وتسهيل عملية الاتصال بتلك الجهات للإبلاغ عن المخالفات، دون بيان هوية المبلغين^(٢).

وبشأن الحد من مشاركة القطاع الخاص في ظاهرة الفساد، نصت الاتفاقية في المادة رقم ١٢ منها البند الرابع، بأنه على كل دولة من الدول الموقعة على الاتفاقية ألا تسمح باقتطاع النفقات التي تمثل رشاً من الوعاء الضريبي أو أى نفقات تعزز السلوك الفاسد، لأن الرشوة مجرمة قانوناً، وهذا الإجراء من شأنه أن يحد من التعامل بالرشوة،

(١) اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته (٢٠٠٣/٧)، بتوقيع ٥٣ دولة في ١١/٧/٢٠٠٣،

موقع:

<http://www.auanticorruption.org>

(٢) الأمم المتحدة (٢٠٠٤)، الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، مرجع سابق.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

والمفترض أن الجهات الرقابية عليها مهمة أساسية في استبعاد ومحاكمة أى موظف يثبت حصوله على رشوة ولو لمرة واحدة، ولو مبلغ زهيد لأن ذلك يعد سلوك مفسد يؤثر فى باقى العاملين فى الجهاز الإدارى، لضعف الرواتب فى الدول النامية، وسهولة حصول الموظف على مبالغ أضعاف راتبه من خلال الرشوة، كما أنه يجب تمكين المواطنين الشرفاء من الوصول للجهات الرقابية والإدلاء بكافة معلوماتهم عن قضايا تشكل فساد، دون إعلان هويتهم فى حالة خوفهم من الاضطهاد بسبب التصدى للفساد فى دولة انتشر فيها الفساد.

كما وقعت مصر على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد فى القاهرة ضمن ٢٢ دولة بتاريخ ٢١/١٢/٢٠١٠، وقد دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ فى ٢٩/٦/٢٠١٣، بعد ٣٠ يوماً من تاريخ ايداع وثائق التصديق عليها من سبع دول عربية، عملاً بالفقرة رقم ٣ من المادة رقم ٣٥ منها، وقد صدقت عليها مصر فى عام ٢٠١٤ وهو يعد تاريخ انضمامها للاتفاقية، وقد نصت الاتفاقية فى مادتها العاشرة على تدابير الوقاية والمكافحة من الفساد، ومنها تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دورى للتشريعات والتدابير الإدارية ذات الصلة؛ بغية تقرير مدى كفايتها للوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا تمكين الموظفين العموميين من إبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عند علمهم بها أثناء أدائهم لوظائفهم، وكذا على التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، لتعزيز وتطوير تلك التدابير، وإنشاء المشاريع والبرامج الدولية الرامية إلى الوقاية من الفساد، مع إنشاء هيئة أو أكثر داخل كل دولة لمكافحة الفساد وإعطائها الاستقلالية المطلوبة للقيام بذلك الدور بفاعلية^(١).

كما نصت المادة رقم ٣٣ من الاتفاقية على عقد مؤتمر للدول الأطراف باستمرار؛ لدعم آليات التعاون فى مكافحة الفساد، وتفعيل نصوص الاتفاقية بين الدول الأطراف، مع

(١) الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (٢٠١٠)، منشورة على موقع <https://carjj.org>



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

الوقوف على التدابير الداخلية المتخذة من جانب كل دولة في مكافحة والوقاية من الفساد؛ لتعميمها والاستفادة منها في الدول الأخرى، وإلى غير ذلك من آليات دعم التعاون المشترك التي يضمن المؤتمر استمرارية تنفيذها وتطويرها.

ثانياً: نصوص دستورية وتشريعية لمكافحة الفساد:

أهم نص دستوري يواجه ظاهرة الفساد الإداري هو المادة رقم ٢١٨ التي نصت على (تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون)^(١).

وقد وضع النص الدستوري عاليه التزام على عاتق الدولة بمكافحة الفساد، وأوكل النص الدستوري تلك المهمة للسلطة التشريعية، عندما صرح بأن يحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بمكافحة الفساد، ثم ألزم تلك الأجهزة بعد تحديدها قانوناً أن تنسق العمل بينها، من أجل مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ولضمان حسن أداء الوظيفة العامة، والحفاظ على المال العام، كما أورد النص التزام آخر على تلك الأجهزة بوضع ومتابعة استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، بالمشاركة مع كافة الجهات المعنية.

وقد صدر دستور مصر المعدل لدستور ٢٠١٢، والمعروف بدستور ٢٠١٤ في ٢٠١٤/١/١٨، وتضمنت ديباجته النص على (نكتب دستوراً يغلق به الباب أمام أى فساد وأى استبداد، ونرفع الظلم عن شعبنا الذي عانى طويلاً، نكتب دستوراً يحقق

(١) الدستور المصري، ٢٠١٤.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

المساواة في الحقوق والواجبات دون أى تمييز)، ثم استرسلت نصوص الدستور في وضوح، تحارب الفساد، وتمهد لمجتمع متحضر، يحوى نظام رقابى متكامل، وقواعد دولة مؤسسات.

والمادة رقم ١٤ من الدستور نصت على (الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى، إلا فى الأحوال التى حددها القانون). وقد بينت هذه المادة أن الكفاءة والجدارة هى الأساس الذى يجب عليه اختيار المكلفين بالوظائف العامة، لأن الوساطة والمحسوبية تفتح باب الفساد، وتضعف من هبة الدولة، وتقلل من كفاءة وفاعلية الجهاز الإدارى، ومن هنا يجب أن يحصل الموظف العام على كافة حقوقه، حتى يلتزم بأداء واجباته التى ترعى مصالح الشعب.

كما نص الدستور فى المادة رقم ٢٣ على (تكفل الدولة حرية البحث العلمى، وتشجيع مؤسساته، باعتباره وسيلة لتحقيق السيادة الوطنية، وبناء اقتصاد المعرفة، وترعى الباحثين والمخترعين)، كما نصت المادة رقم ٦٦ على (حرية البحث العلمى مكفولة، وتلتزم الدولة برعاية الباحثين والمخترعين وحماية ابتكاراتهم والعمل على تطبيقها)، ومن هذا المنطلق نحاول بنظرة تحليلية قانونية اقتصادية، تتبع نصوص الدستور المصرى، بشأن مكافحة الفساد والأجهزة الإدارية والقضائية المنوط بها ذلك؛ سعياً لتقديم رؤية علمية عملية، لجعل مساهمات الأجهزة الرقابية فى مكافحة الفساد أكثر إنتاجاً وفاعلية، انطلاقاً من مبدأ اقتصادى هام، وهو أهمية التخصيص والاستغلال الأمثل لكافة الموارد المتاحة للمجتمع، بهدف تعظيم رفاهية المجتمع إلى أقصى حد ممكن.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

وقد نص الدستور المصرى فى بداية باب المقومات الاقتصادية^(١)، على التزام النظام الاقتصادى بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافسية، وضمان تكافؤ الفرص، والتوزيع العادل لعوائد التنمية، وتقليل الفوارق بين الدخول.

أما عن النصوص التشريعية لمكافحة الفساد فقد جرم قانون العقوبات المصرى رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ الرشوة من موظف عام وما فى حكمه، واستغلال النفوذ وتجاوز الموظفين اختصاصاتهم الوظيفية وتقصيرهم فى أدائها، واختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، كما صدر القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥، بشأن الكسب غير المشروع لكافة الأفعال المادية، التى تمثل كسبا غير مشروع بسبب شغل وظيفة عامة، كما جرم القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ غسل الأموال، وأنشئت بموجبه وحدة مستقلة لمكافحة غسل الأموال، وتمويل الإرهاب، وألزمت المؤسسات المالية بتنفيذ الالتزامات الواردة فى هذا القانون.

كما أن قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ألزم الجهات الحكومية المختلفة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة فى الحدود المقررة، وفرض رقابة الجهات المختصة على ذلك، وعلى رأسها الرقابة السابقة على الصرف من مراقبى وزارة المالية، وقانون تنظيم التعاقدات التى تبرمها الجهات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، البديل لقانون المناقصات والمزايدات قد جاء بنصوص عديدة هدفها مكافحة الفساد، وقد أنشئت الجهات الرقابية المختلفة خطوطاً ساخنة من أجل تيسير الإبلاغ عن حالات الفساد الحكومى، وأيضاً أنشأت الحكومة على بوابتها الإلكترونية الجهات العاملة فى مكافحة الفساد وسبل الاتصال بها لتقديم شكاوى، وأنشأت وزارة الداخلية غرفة عمليات بالإدارة

(١) المادة رقم ٢٧ من دستور ٢٠١٤.



٥- الجوانب الاصحاحية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

العامه لمباحث الاموال العامه لتلقى الشكاوى مع المواطنين، ويتم الاعلان عنها بالتنسيق مع القنوات الفضائية على الشريط الاخبارى. وفي إطار عمل اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، أنشئت لجنة لمراجعة التشريعات؛ بهدف إجراء تقييم دورى للقوانين ذات الصلة بمكافحة الفساد؛ بغية تطويرها أو إصدار قوانين جديدة فى هذا المجال، مما أثمر عن صدور قانون جديد لمنع تضارب المصالح، ومشروعات قوانين لحماية الشهود والمبلغين والخبراء، والحق فى تداول المعلومات، ورشوة الموظف العام الأجنبى.

ثالثاً: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد:

أصدر رئيس مجلس الوزراء عام ٢٠١٠ قرارا بإنشاء لجنة عرفت باللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد برئاسة وزير العدل، وفى ضوء اهتمام الدولة مؤخراً بموضوع مكافحة الفساد، أصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً عام ٢٠١٤ بتعديل تشكيل تلك اللجنة، لتصبح برئاسته وتضم فى عضويتها كافة الجهات المعنية بمكافحة الفساد، إذ تضم عضويتها كل من: وزير العدل ووزير التنمية المحلية ورئيس هيئة النيابة الإدارية ورئيس هيئة الرقابة الإدارية، وممثلين عن كل من وزارتى الداخلية والخارجية، والمخابرات العامة والجهاز المركزى للمحاسبات ووحدة مكافحة غسل الأموال والنيابة العامة، وكان الهدف الأساسى من إنشاء اللجنة عام ٢٠١٠، الإنفاذ الفعلى لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتنسيق بين الجهات المعنية فى هذا الشأن، وإعداد البحوث والدراسات اللازمة لمنع الفساد، واقتراح خطة عمل قومية تتضمن الأهداف والسياسات والإجراءات اللازمة لمكافحة الفساد والوقاية منه.



مجلة روج القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

١- استراتيجية مكافحة الفساد ٢٠١٤/٢٠١٨^(١):

انبثقت عن اللجنة الوطنية لجنة فرعية عرفت باللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد، وضعت استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في ذلك العام، عرفت بإسم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤-٢٠١٨، اعتمدت خطة بدأت بالتعرف على أسباب الفساد الحقيقية، ووضع السياسات والبرامج والآليات التي تعزز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة دون مجاملة أو تمييز، من خلال تكاتف جهود كافة أطراف المنظومة الوطنية لمكافحة الفساد، وتحديد أدوار كل منها.

اعتمدت الاستراتيجية تعريفاً موسعاً للفساد طرحته إحدى المنظمات الدولية هو "إساءة استغلال السلطة المخولة لتحقيق مكاسب خاصة"، مما يعنى أن الفساد يشمل القطاعين العام والخاص، واعتبرت أن للفساد عدة أنواع تختلف حسب معيار التقسيم، وقد تبنت معيارين: حجم المتحصلات من جريمة الفساد والدرجة الوظيفية لمن يقوم به، والذي يجعل من الفساد فساد صغير يقوم به صغار الموظفين والمسؤولين، وغالباً حجم متحصلاته قليل، وهو فى الأغلب غير منظم والهدف منه تيسير الإجراءات المعقدة، وهو المتسبب فى تعمد بعض الموظفين وضع العراقيل أمام المواطنين، لحفزهم على تقديم رشاوى، أملاً فى إنهاء مصالحهم بصورة سريعة، حفاظاً على اوقاتهم وإنجاز الخدمات التى يطلبوها. والنوع الثانى فساد كبير يحدث من كبار الموظفين والمسؤولين، وغالباً متحصلاته كبيرة، ويتسم بالتنظيم، وعادة ينتشر فى الدول النامية، التى تعاني من غياب القواعد والتنظيمات التى تحكم عملها.

وقد توصلت الاستراتيجية أن بداية دراسة ظاهرة الفساد فى مصر بدأت داخلياً عام ٢٠٠٨، وخارجياً عام ٢٠٠٩، وكان فى مقدمة الدراسة الداخلية تقارير لجنة الشفافية

(١) الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤/٢٠١٨، منشورة على موقع



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

والنزاهة بوزارة التنمية الإدارية، بالإضافة إلى تقرير حول مؤتمر الأمم المتحدة الثالث للدول الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد في الدوحة ٩-١٣/١١/٢٠٠٩، ولم تؤد الدراسات الخارجية لنتائج جيدة، لعدم مشاركة أجهزة مكافحة الفساد المصرية في إعدادها.

ولقياس حجم الفساد في مصر استخدمت طريقتين: الأولى قياس حجم الاقتصاد غير الرسمي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الرسمي. والطريقة الثانية تقيس حجم المبالغ المهذرة للجرائم المسجلة في قطاع معين، مثال قياس حجم جرائم التهرب الضريبي عام ٢٠١٣ كان مبلغ ٦١ مليار جنيهاً، من إجمالي التحصيلات الضريبية المقدره ذلك العام، وهي ٣٦٦ مليار جنيهاً، أي أن نسبة الفساد في ذلك القطاع حوالي ١٦.٧٪.

٢- استراتيجية ٢٠٢٢/٢٠١٩^(١):

استكملت الاستراتيجية السابقة بأخرى عن الفترة من ٢٠١٩ حتى عام ٢٠٢٢، وقد بدأت باستعراض نتائج تطبيق الاستراتيجية الأولى وأوجه الصعوبات التي حالت دون تنفيذ جميع الآليات المخططة بها لمكافحة الفساد، وكان من ضمن الإنجازات: عقد دورات تدريبية بعدد ١٢٥ دورة تدريبية استفاد منها عدد ٤٢١٤ متدرباً من العاملين بالجهاز الإداري للدولة، وكذا أصدر المجلس الأعلى للجامعات قرار بتدريس منهج "حقوق الإنسان ومكافحة الفساد"، بجميع الكليات والمعاهد الحكومية، ضمن المقررات التي يجب اجتيازها بنجاح قبل الحصول على الشهادة الجامعية، بهدف نشر قيم الشفافية والنزاهة والتوعية بمخاطر الفساد، والتعريف بدور الأجهزة الرقابية واختصاصاتها.

كما تم بتاريخ ٢٠١٧/٧/١٢ إصدار قرار جمهوري برقم ٣١٤، بإنشاء منظومة شكاوى موحدة على مستوى الجمهورية، ثم صدر بتاريخ ٢٠١٧/٧/١٧ قرار من رئيس مجلس الوزراء برقم ١٨٥٥، تضمن تشكيل اللجنة التنسيقية لمنظومة الشكاوى الحكومية الموحدة

(١) الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٢٢/٢٠١٩، منشورة على موقع

<https://www.aca.gov.eg>



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

برئاسة رئيس مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، وعضوية هيئة الرقابة الإدارية، ثم ربط عدد ١٨٤٤ (وزارة-محافظة-هيئة-جهاز)، والجهات التابعة لهم بالمنظومة عن طريق بوابة المنظومة، سواء شكوى ورقية أو تليفونية على رقم مختصر هو ٦٥٢٨. وقد وضعت خطة ٢٠٢٢/٢٠١٩ تسعة أهداف رئيسية تعمل على تنفيذها في اتجاه مكافحة الفساد، أهمها المتعلق ببحثنا الهدفين الرابع والسادس، بشأن تطوير البيئة التشريعية الداعمة لمكافحة الفساد، ودعم جهات إنفاذ القانون للوقاية من الفساد ومكافحته. كما وضعت سبعة إجراءات لتنفيذ الهدف الأول هي: تحديث البنية التشريعية للجهاز الإداري للدولة بما يضمن جودة أدائه، وتحديث التشريعات واللوائح المنظمة للصناديق والحسابات الخاصة تضمن مزيد من الشفافية والمحاسبة، وتحديث التشريعات المنظمة لعمل الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد لضمان الاستقلالية والشفافية في ذلك المجال، وسن قوانين (حماية الشهود والمبلغين والضحايا والخبراء، قانون التعاون الدولي في المسائل الجنائية، قانون إتاحة وحرية تداول المعلومات)، ودراسة ميكنة إقرارات الذمة المالية وإصدار التشريع الخاص بها، وتفعيل قانون تعارض المصالح، وتعديل وتحديث التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد ومنها (تعديل قانون الإجراءات الجنائية، قانون المرافعات)، وذلك بغرض تسهيل الإجراءات وتحقيق مبدأ العدالة الناجزة. بينما لتنفيذ الهدف الثاني الخاص بدعم جهات إنفاذ القانون للوقاية من الفساد ومكافحته، وضعت الاستراتيجية سبعة إجراءات لتنفيذه هي: استكمال تطوير هياكل الأجهزة الرقابية، وإبرام اتفاقيات بين الأجهزة الرقابية لتفعيل تبادل المعلومات، وتحديث البنية المعلوماتية للأجهزة الرقابية، وتطوير مهارات وقدرات العاملين بالأجهزة الرقابية، ووضع خطط خاصة بإدارة مخاطر الفساد بكافة جهات إنفاذ القانون، وتطوير المؤشرات الوطنية الخاصة بمدرجات الفساد؛ لتكون بمثابة مصدر تغذية عكسية لأولويات الوقاية من الفساد ومكافحته، وإعداد البحوث والدراسات في المجالات المتعلقة بالحوكمة ومكافحة الفساد.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

المبحث الرابع

تقييم جهود الدولة في مكافحة الفساد

على النحو الذي عرضناه في المبحث السابق يتضح أن الدولة قامت بجهود لا تتكرر؛ لمواجهة ظاهرة الفساد الإداري، إلا أننا نرى أن هناك المزيد مما يمكن اتخاذه لمواجهة تلك الظاهرة البغيضة، خاصة فيما يتعلق بتفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، باتاحة أدوات عملية؛ لتقوم الأجهزة والهيئات الرقابية بدور ايجابي وفاعل في مواجهة تلك الظاهرة. وفيما يلي نعرض لأهم ما جاء بالاتفاقيات والدستور واستراتيجية مكافحة الفساد، ولم يتخذ بشأنه خطوات عملية لتطبيقه على أرض الواقع.

أولاً: تقييم الجهود الدستورية:

١- أهم نص دستوري وضع لمحاربة الفساد لم يفعل: (١)

مر علي هذا النص أكثر من ست سنوات، ولم يفعل كما ينبغي، لأنه لم يتم أي تنسيق قانوني من مجلس النواب، لتعدد أجهزة الرقابة وعدم وضوح آليات العمل بينها، ولكون كل منها يسعى جاهدا لتعديل قانونه لتعظيم مجهوده وآليات عمله، ولم ينجح في ذلك سوى جهاز رقابي وحيد هو هيئة الرقابة الإدارية، التي كانت مجرد قسم داخل هيئة النيابة الإدارية وقت إنشائها عام ١٩٥٤، ثم تم فصلها بعد عشر سنوات، وصارت تابعة لرئيس الجمهورية، ولم يهتم أحد بها إلا في العهد الحالي ومنذ صدور دستور ٢٠١٤، وتم تعديل قانونها عام ٢٠١٧، لتعطى صلاحيات وسلطات واسعة؛ من أجل مكافحة ظاهرة الفساد الإداري، دون مراعاة لجهود واختصاصات باقى الأجهزة المعنية.

٢- إلغاء اختصاص للنيابة الإدارية من الدستور السابق:

(١) راجع المادة رقم ٢١٨ من الدستور المصري، ٢٠١٤، السابق عرضها في المبحث السابق، ص ٢٢.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

حذفت أهم آلية لمكافحة الفساد في دستور ٢٠١٢، عند وضع دستور ٢٠١٤، والتي أعطت النيابة اختصاص اتخاذ الإجراءات حيال مجابهة القصور في أداء المرافق العامة، وكان نص المادة رقم ١٨٣ من دستور ٢٠١٢ الخاص بالنيابة الإدارية (...)، واتخاذ الإجراءات القانونية لمعالجة أوجه القصور في أداء المرافق العامة (...). وهو من أفضل الاختصاصات التي أنيطت بها النيابة منذ إنشائها في إطار مكافحة الفساد الإداري.

٣- عدم تفعيل اختصاص توقيع الجزاءات للنيابة الإدارية بدستور ٢٠١٤:

عند تعديل نص النيابة الإدارية في دستور ٢٠١٤، أضيفت صلاحية جديدة للنيابة، وهي توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين أسوة بالجهة الإدارية، ونظرا لعدم تعديل قانون النيابة الإدارية إلى الآن لإضافة ذلك الاختصاص للنيابة، وممارستها له عن طريق تشكيل لجان تأديب عقب النص عليه في قانوني الخدمة المدنية رقمي ١٨ لسنة ٢٠١٥، و٨١ لسنة ٢٠١٦، حدثت مشاكل قانونية عديدة في التطبيق، وتضارب في الاختصاصات بين النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية، بإصدار النيابة عدد من قرارات الجزاء في قضايا عديدة وإلغاء المجلس لها على أساس عدم تعديل قانون النيابة الذي يمكنها من ممارسة تلك الصلاحية، مما أدى لإفلات العديد من العاملين المرتكبين لمخالفات إدارية ومالية من العقاب، مما ساهم في نشر الفساد.

ويعد إلغاء قرارات لجان التأديب بمثابة إهدار لتحقيقات النيابة، واضطرت النيابة الإدارية إلى إحالة القضايا التي كانت قد انتهت فيها بداية إلى الجزاء وتم إلغاء قراراتها، إلى المحاكم التأديبية لمحاكمة العاملين الثابت إدانتهم؛ حتى لا يفلتوا من العقاب، لأن إلغاء قرارات النيابة كان إلغاء شكلي لم يتطرق لوقائع الإدانة، إلا أن المحاكم التأديبية بمجلس الدولة تحكم في تلك القضايا بعدم القبول، لكون النيابة قد استنفذت ولايتها أول مرة بتوقيع جزاءات على العاملين، ولا يحق لها إعادة محاكمتهم مرة أخرى، وتم الطعن



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

أمام المحكمة الإدارية العليا، التي لم تحسم الأمر بعد، وأفلت العديد من المتهمين المدانين من العقاب بسبب ذلك، مما ساهم في نشر الفساد الإداري.

٤- إلغاء النص المقترح في مسودة دستور ٢٠١٤ للقضاء التأديبي:

تطبيقا لمعايير النخصص القضائي المتبعة مؤخرا، وضع نص في مسودة دستور ٢٠١٤، ولم يؤخذ به في آخر وقت، واستبدل بسلطة توقيع الجزاءات السالف بيانها، وكان النص (القضاء التأديبي جهة قضائية مستقلة يختص بالفصل في الدعاوى التأديبية، والنيابة الادارية جزء منه، تختص بالتحقيق في المخالفات المالية والادارية ومباشرة وتحريك الدعوى التأديبية)، وكان هدف النص الاستفادة من خبرات النيابة الإدارية في المحاكم التأديبية، كما يحدث مع أعضاء النيابة العامة، عند تصعيدهم إلى منصة القضاء العادي، ولكنه ألغى في آخر وقت، على أثر خلافات بين النيابة الإدارية ومجلس الدولة، لا علاقة لها بالمصلحة العامة، تمسك فيها من شارك في القرار الأخير من مجلس الدولة.

ثانيا: تقييم الجهود التشريعية والإجرائية:

رغم توقيع مصر على عدد من الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد التي نصت على أهمية إتاحة المعلومات، وانخفاض المقابل المادي للاطلاع عليها، وإتاحتها في زمن معقول، إلا أن ذلك لا زال غير متاح في مصر بشكل كافي، ويلزم إصدار التشريعات التي تسمح بذلك.

ولا زال يوجد عدد من المشكلات، التي يلزم حلها تشريعا وإجرائيا منها: طول فترة تقديم الخدمة، وعدم تحديد موعد انتهائها، وعدم توافر صلاحيات كافية للموظفين لإبداء مرونة تجاه تعقد بعض الإجراءات، وسوء تعامل الموظفين مع المواطنين، والميل إلى التعقيد دون رقابة عليهم، وعدم وجود وسائل كافية لتعريف المواطنين بإجراءات الحصول على الخدمة، وعدم وجود قنوات اتصال واضحة وفعالة بين جمهور المتعاملين وكبار



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

المسؤولين لحل مشكلات التعامل، فضلاً عن صورية إجراءات تحقيق الشكاوى المتعلقة بسوء أداء الخدمة، وعدم ملائمة أماكن تقديم الخدمات مع متطلبات المواطنين، سواء من حيث الموقع أو المرافق أو أماكن الانتظار، وعدم استعانة بعض منافذ تقديم الخدمات بالوسائل التكنولوجية، والاعتماد بصورة كبيرة على العنصر البشري.

وقد نصت المادة رقم ٢١٧ من الدستور المصري، على إلزام الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بإبلاغ سلطات التحقيق المختصة بما تكشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات أو جرائم، ومع ذلك لم تفعل إلى الآن، وظل الجهاز المركزي للمحاسبات أهم الجهات الرقابية ملتزماً بقانونه بأن يبلغ رئيس الجهة التي اكتشف المخالفات بها، وهو شأنه في إبلاغ النيابة المختصة من عدمه، مما يلزم تعديل قوانين الأجهزة الرقابية بما يحقق ذلك.

وضمن التحديات التي ظهرت خلال تنفيذ المرحلة الأولى من الاستراتيجية، عدم اكتمال تعديل قوانين الأجهزة الرقابية واللوائح المنظمة لعملها، وتحديث هيكلها التنظيمية، بهدف دعم الجهات المعنية بمكافحة الفساد، باستثناء هيئة الرقابة الإدارية التي عدل قانونها في عام ٢٠١٧، وصدر قرار في مايو/٢٠١٤، باعتبارها الهيئة الممثلة لمصر أمام الأمم المتحدة، وهذا يعد خللاً تشريعياً غير مقبول، لأنه من المفترض أن مجلس النواب كان يضع ضمن أولوياته الأولى لمكافحة الفساد، تعديل كافة قوانين الأجهزة الرقابية مجتمعة؛ لتفعيل عملها، ورسم سياسات التنسيق بينها، وليس تعديل قانون جهة رقابية واحدة، واعطائها صلاحيات موسعة.

وكان الأمر يقتضى إشراك الأجهزة الأخرى معها؛ لتوحيد الجهود، لأن ذلك يعد تغوياً على الجهات الرقابية الأخرى، وضعف في أداء المنظومة ككل، على حساب نشاط جهاز واحد فقط، وهو هيئة الرقابة الإدارية، الذى ظهر لها نشاط ملحوظ منذ عام ٢٠١٤، تنامى بشكل كبير بمساندة سياسية وتشريعية خاصة عند تعديل قانونها عام ٢٠١٧، كما لم يحدث إبرام اتفاقيات بين الأجهزة الرقابية لتفعيل تبادل المعلومات، وتحديث البنية المعلوماتية للأجهزة الرقابية.



٥- الجوانب الامتدادية والقانونية لـ عم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

كل ما سبق أدى إلى الانفصال المؤسسي، وعدم وجود جهة فنية منوط بها التنسيق لمحاربة الفساد، وقطع قنوات الاتصال بين الأجهزة الرقابية، بحيث يعمل كل منها بمعزل عن الآخر، مساهماً أساسياً في نشر الفساد الإداري.

فبالرغم من تعدد الأجهزة والجهات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في مصر، إلا أنه توجد بعض المعوقات تحول دون أداء تلك الأجهزة بفاعلية كمنظومة رقابية، وتعوق عملية التنسيق بينها أهمها: وجود بعض القيود الإجرائية على التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بالجهاز الإداري للدولة، استغلال الجهات الإدارية السلطة التقديرية الممنوحة لها بما يخالف ما انتهت إليه الجهة الرقابية من رأى، وبما يجهض جهود أجهزة مكافحة الفساد، افتقار أعضاء الأجهزة الرقابية الحصانة الكافية للقيام بدورهم، قلة الموارد المادية والبشرية لبعض الجهات الرقابية، عدم إفصاح بعض جهات التحقيق عن أسباب الحفظ بشأن البلاغات المحالة إليهم من الأجهزة الرقابية، تبعية بعض الأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في مصر للسلطة التنفيذية، مما يؤثر على استقلاليتها، خاصة في عهود سابقة قبل عام ٢٠١٤، حيث كانت هيئة الرقابة الإدارية ترفع العديد من التقارير الرقابية عن وقائع فساد ارتكبتها مسئولون مصريون أثناء ممارسة عملهم، وكانت تحفظ هذه التقارير دون التحقيق فيها، أو تحويلها للأجهزة القضائية المختصة.

كما أن الأجهزة الرقابية المصرية لا تستعين بنظم التكنولوجيا الحديثة لتبادل المعلومات وسهولة الاتصال بينها في شأن التحريات وإجراء التحقيقات، كما أن علاقات التكامل بين تلك الأجهزة غير واضحة المعالم، مما يؤدي لتكالب كل منها على إبراز الدور الذي تقوم به، ولو كان على حساب الاختصاصات المخولة لجهاز رقابي آخر، مما يظهر أوجه التعارض في عملها.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

المبحث الخامس

الجوانب القانونية والاقتصادية المقترحة لتفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

من الأسس القانونية لمكافحة الفساد هو عمل الأجهزة الرقابية تحت غطاء قانوني، يسبغ على عملها الشرعية الدستورية والقانونية، ومن هنا يبرز دور مجلس النواب في تشريع قوانين لتلك الأجهزة^(١)، تجعلها تعمل في منظومة متكاملة، تستفيد من بعضها البعض ولا يتعارض أو يتكرر ما تقوم به من إجراءات، ومن المتفق عليه عدم إمكانية كشف كافة وقائع الفساد، والقضاء عليها جذرياً، في مجتمع تشبع بتلك الظاهرة، وبانت مألوفة فيه للكافة، إلا أن البدء بكشف العديد من وقائع الفساد، وبث هاجس في نفس المفسدين بأن السلطات الرقابية يمكنها الكشف عن أي واقعة فساد تحدث، وتماسك السلطات الرقابية، وعملها بشكل آلي منظم متصل، يمكن أن يحقق الردع العام، ويقلل من حجم الفساد^(٢)، ويمثل بداية جيدة لمكافحة الفساد الإداري.

والجهات والهيئات الرقابية في مصر عديدة تصل إلى ٢٢ جهة، طبقاً لما أعلنته وزارة التنمية الإدارية^(٣)، وبالتالي لا حاجة للمجتمع في إنشاء أجهزة رقابية جديدة لمكافحة الفساد، أو حتى مفوضية وطنية لمكافحة الفساد، وإنما يلزم دراسة واقع هذه الأجهزة

(١) عبد الحسن، إحسان (٢٠١٥)، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث مقدم لهيئة النزاهة، دار الشؤون القانونية قسم البحوث والدراسات، العراق

(2) Gould, J. (1983) The effects of Corruption on Administrative Performance : Illustrations Form developing Countries , World Bank Staff Working , (Washington , D.C., World Bank.

(٣) الخولي، محمد (يوليو/٢٠١٩)، الأبعاد الاقتصادية لظاهرة الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

أولاً؛ حتى يتبين أوجه القصور فيها، تمهيداً لوضع أطر عمل لها، تساهم في مكافحة الفساد الإداري.

وبمراعاة الجانب الاقتصادي، نستبعد مؤقتاً من الحلول والآليات المقترحة، ما يتطلب منها تعديلات دستورية، لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري، لكون ذلك يكلف الدولة وقت وجهد ومال ليس مجاله الآن، بعد ثورتين متتاليتين أعقبهما دستورين أيضاً متتالين، ثم تعديلات دستورية أخيرة في العام الماضي، استهدفت ضبط أخير للأداء الدستوري للدولة في المرحلة الراهنة، يجب أن يعقبه تعديلات تشريعية عديدة، لتفعيل النصوص الدستورية، واستغلال الموارد والأماكن المتاحة للدولة أفضل استغلال ممكن، دون إجهادها مالياً أكثر من ذلك، سيما وأن الحلول التشريعية تستوعب ما نقترحه لضبط أداء عمل الأجهزة الرقابية، حتى تعمل في منظومة مؤسسية متوافقة، تكون حائط صد منيع أمام دهاليز وحييل الفساد.

ولمعالجة هذه التحديات نقسم اقتراحاتنا إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: مقترحات تفعيل كل جهاز رقابي منفرداً.

المطلب الثاني: آليات التنسيق بين الأجهزة الرقابية الرئيسية.

المطلب الثالث: تشريعات وسياسات اقتصادية ومالية مقترحة.

المطلب الأول

مقترحات تفعيل كل جهاز رقابي منفرداً

أولاً: الجهاز المركزي للمحاسبات:

إن عدم فاعلية رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أحد الأسباب الرئيسية وراء الاستهتار بالمال العام والعبث به، وانتشار الأنشطة غير المشروعة، ونقترح تعديلات تشريعية في قانون الجهاز، وإجرائية في نطاق عمل الجهاز والجهات الحكومية التابعة له؛ من أجل



مجلة روح القانونيين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

تفعيل عمل الجهاز واستغلال مجهودات أعضائه في خدمة المصلحة العامة، وتوفير الأموال المهذرة، الناتجة عن عدم فاعلية الجهاز بالقدر الكافي.

وقد نصت اتفاقية مكافحة الفساد كما رأينا على وجوب اتخاذ تدابير متعددة من الدول الموقعة على الاتفاقية، في إطار تمكين الموظفين العموميين من الإبلاغ عن المخالفات المالية التي تحدث في عملهم ببسر ودون مشقة، وبما أن الجهاز المركزي للمحاسبات هو الجهاز الرقابي الأول مالياً، فنقترح مايلي:

١- وضع تعليمات إدارية واضحة في كافة الجهات الإدارية، بتمكين أى موظف عمومي من إبلاغ عضو الجهاز المركزي الذي يفحص حسابات جهة عمله بأى واقعة فساد مالى أو إدارى تستحق الفحص، وفي حالة استغلال الموظف هذه الصلاحية لإثارة البلبلة دون داعي يتم إحالة الموظف للتحقيق فوراً، وكذا تعليمات داخل الجهاز المركزي للمحاسبات بأن كل عضو يفحص حسابات جهة يبدأ عمله بتحفيز العاملين على إعلامه بأى واقعة فساد مالى أو إدارى تحدث في الجهة، خاصة وأن عضو الجهاز عادة ما يفحص بطريق العينة العشوائية أو الجشنى، حتى يتأكد من صحة الإجراءات المالية والمحاسبية والإدارية، ليقف على أى مخالفات تحدث، لكونه لا يمكنه عملاً فحص كافة حسابات الجهة.

٢- النص في قانون الجهاز المركزي على أن أى مخالفات مالية أو إدارية يتيقن عضو الجهاز من ارتكابها، طالما أن الجهة محل الفحص لم تبرئ ذمتها من تلك المخالفات، ولم تكن مجرد ملاحظات في العمل يمكن تداركها، أن يبلغ النيابة الإدارية مباشرة بها، وليس كما يحدث الآن بأنه يبلغ الجهة وهي وشأنها في إبلاغ النيابة من عدمه، وفي حالة اقتران المخالفات المالية بجرائم جنائية، ووجود ضرر مالى فوق نصاب معين، يمكنه إبلاغ النيابة العامة أيضاً، وذلك لأن الواقع أثبت أن الجهة أحياناً تقوم بالحفظ المباشر دون تحقيق، مما يحول دون قيام الجهاز بسلطاته المخولة في الرقابة القانونية



٥- الجوانب الامتدادية والقانونية لـ عم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

بالتعقيب على نتيجة التحقيقات التي تجرى في موضوع معين، بطلب الإحالة للمحاكمة التأديبية.

وقد أثبت الواقع العملي حفظ الجهات الحكومية تقارير رقابة للجهاز، اكتشفت مخالفات مالية وإدارية، مثال محافظ البحيرة أكثر من مرة يؤشر بالحفظ على تقارير للجهاز تضمنت مخالفات مالية، خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٢، بينما الجهاز لا يملك أى مكنة قانونية حيال الجهات التي تحفظ تقاريره دون تحقيق، أو التي تعتمد بالتسويف فى الرد على الجهاز^(١)، ولا شك أن تمكين الجهاز من إبلاغ النيابة الإدارية مباشرة بالمخالفات المالية التي يكتشفها، وتعجز الجهة عن تبريرها، سيعطيه استقلالية وقوة تمكنه من مباشرة عمله بكفاءة خاصة عند إهدار المال العام، ودون أن تهدر الجهة جهد الجهاز فى كشف التلاعب المالى، بحفظ تلك الوقائع رغم طلب الجهاز التحقيق فيها، ويعد هذا النص تفعيل لكل المواثيق والاتفاقات الدولية التي نصت على وجوب استقلال الأجهزة الرقابية، ومنحها الصلاحيات اللازمة فى هذا الشأن.

٣- إلغاء المادة رقم ٨٧ من اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز الصادرة بالقرار رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩ التي نصت على "لا يجوز الاستعانة بأحد أعضاء الجهاز، لاستطلاع رأيه الفنى فى المسائل المتعلقة بما تجرّيه سلطات التحقيق من تحقيقات، إلا بموافقة رئيس الجهاز بناء على طلب المدعى العام الاشتراكى أو النائب العام، أو مدير النيابة الإدارية بحسب الأحوال"، والتي جعلت عملية التنسيق بين الجهاز والجهات القضائية لمناقشة التقارير المالية أكثر صعوبة، وعطلت مجريات العدالة فى هذا الشأن، على أن تستبد تلك المادة بأخرى تنص على آليات تعاون أعضاء الجهاز مع النيابة الإدارية والنيابة العامة؛ لتوضيح وبيان صحة الوقائع التي أبلغ بها الجهاز النيابة، كما يحدث بين هيئة

(١)العسكري، على(٢٠٠٨)، الرقابة المالية على الأموال العامة فى مواجهة الأنشطة غير المشروعة، مرجع سبق ذكره.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

الشرطة والنيابة العامة، مما يقوى عمل الجهاز ويجعله أكثر تأثيراً في مكافحة الفساد والوقاية منه.

ثانياً: النيابة الإدارية:

نقترح لتفعيل دور النيابة الإدارية عند تعديل قانونها مع باقى قوانين الأجهزة الرقابية النص على ما يلى:

١- إضافة اختصاص بمضمون الفقرة التى وردت بدستور ٢٠١٢ فى المادة ١٨٣ وحذفت من دستور ٢٠١٤، والخاصة باختصاصات النيابة الإدارية التى جاء بها ".... واتخاذ الإجراءات القانونية لمعالجة أوجه القصور فى أداء المرافق العامة...."، حيث أن إسناد مثل هذا الاختصاص لهيئة قضائية كالنيابة الإدارية يضمن حسن سير المرافق العامة، ويصح أى خلل فور وقوعه، خاصة أن النيابة الإدارية هى الجهة القضائية الوحيدة المتعاملة مباشرة مع الأجهزة الإدارية للدولة، ولتّى لديها نيابات متخصصة بكافة الوزارات والجهات الحكومية، يمكن لكل منها متابعة الجهات التابعة لها، على أن يقترن ذلك بصلاحيتين رئيسيتين فى اللائحة التنفيذية لقانون النيابة بعد تعديله:

أ- التفتيش المفاجئ من النيابة المختلفة كل فى نطاق اختصاصه على الجهات الإدارية التابعة للنيابة، لدرء مفاصد ومآرب العديد من موظفى الدولة، سعياً للحصول على رشاوى للقيام بمهامهم الوظيفية، وهو ما يعد نوعاً من الوقاية قبل ارتكاب المخالفة، وتصدياً مباشراً لها فور وقوعها بإحالتها للتحقيق، وتأسياً بالمعمول به مع أعضاء النيابة العامة فى التفتيش على مرفق الداخلية، على أن يتم التحقيق بمعرفة الجهة الإدارية فى المخالفات الإدارية والمالية هيئة الأثر، أو من جهات رئاسية فى النيابة كالمكتب الفنى أو الدعوى التأديبية، وليس من النيابة مكتشفة الوقائع، فى المخالفات الجسيمة، تحقيقاً للحيادية والشفافية.



٥- الجوانب الاصلية والقانونية لـ عم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

ب- إعطاء النيابة الإدارية صلاحية إصدار أوامر وقتية لجهة الإدارة، بجبر القصور الموجود في المرفق لحين تنظيمه تشريعياً أو فصل القضاء فيه، والذي غالباً ما يطول أمده، سيما في حالة وقوع أضرار ماسة بالمال العام أو المصلحة العامة، مع إمكانية الطعن على تلك الأوامر بصفة مستعجلة أمام القضاء الإداري، وهي أيضاً ذات الصلاحية المعطاة للنيابة العامة في نطاق المجتمع المدني، وذلك لعلاج القصور الذي أوردته الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، باستغلال الجهات الإدارية السلطة التقديرية الممنوحة لها بما يخالف ما انتهت إليه الجهة الرقابية من رأي، وبما يجهض جهود أجهزة مكافحة الفساد. ومثال ذلك غلق جراج حديقة الخالدين بمنطقة القائد إبراهيم بالأسكندرية لعدة سنوات؛ لمجرد ظهور نزاع على ملكية الأرض المقام عليها الجراج بين محافظة الأسكندرية -التي تقوم بإدارته- وهيئة الأوقاف المصرية، وهو ما يمثل توقف في أداء مرفق عام، يمكن بإعطاء النيابة الإدارية صلاحية إصدار أمر وقتي لجهة الإدارة، وهي محافظة الأسكندرية، بفتح الجراج لاستخدام الجمهور، مع تجنب الأرباح اليومية المتحققة منه في حساب خاص لمصلحة الجهة الحكومية التي تحصل على حكم قضائي نهائي بملكية الأرض المقام عليها الجراج^(١).

وتطبيق هاتين الصلاحيتين يؤدي إلى متابعة ورقابة مستمرة على الجهات الإدارية، بما يضمن انتظام دولا العمل بها، والقضاء على ظاهرة الفساد الإداري.

٢- بشأن وجود بعض القيود الإجرائية على التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بالجهاز الإداري للدولة كسلبية أوردتها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ، يجب أن يتضح للكافة أن النيابة الإدارية صاحبة الولاية العامة في التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بالجهاز الإداري دون استثناء، حتى في الجهات التي بها مجالس تأديب تحقيقاً للحيادية

(١) الخولي، محمد(٢٠١٥) دور الرقابة المالية على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العام، مرجع سبق ذكره.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

وتوحيد الرأى، وتنفيذاً لنص قانون الخدمة المدنية وقانون النيابة على أحقية وصلاحيات النيابة الإدارية للقيام بهذا الدور، مع تشديد العقوبة على كل من يخالف ذلك بتحويل أحد شاغلي الوظائف العليا للتحقيق بجهة خلاف النيابة الإدارية، على أن تشكل مجالس التأديب الخاصة من عضو من النيابة الإدارية بدلاً من عضو من مجلس الدولة لما أسلفناه.

٣- تقنين صلاحيات الجزاءات المعطاة للنيابة الإدارية فى دستور ٢٠١٤، بحيث يكون للنيابة الإدارية سلطة توقيع جزاءات فى المخالفات، فى الحدود التى ترى أنها لا تستأهل الإحالة إلى المحاكمة التأديبية.

ثالثاً: الرقابة الإدارية:

هيئة الرقابة الإدارية بدأت عملها كقسم للرقابة يتبع النيابة الإدارية عام ١٩٥٨، ثم أصبحت هيئة مستقلة طبقاً للقانون رقم ٥٤ عام ١٩٦٤، وصدر قرار بوقف نشاطها عام ١٩٨٠، ثم أعيد تشكيلها عام ١٩٨٢، وعدل قانونها بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧، لتصبح هيئة رقابية مستقلة، تتبع رئيس الجمهورية، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتتمتع بالاستقلال الفنى والمالى والإدارى. وتهدف إلى منع الفساد ومكافحته بكافة صورته، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، وحفاظاً على المال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة. وتضع تقريراً سنوياً عن جهودها ونشاطها تُضمّن نتائج أعمالها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها، وتقدمه إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، ويجوز لهيئة الرقابة الإدارية، كلما رأت مقتضى لذلك، أن تُجرى التحريات فيما يتعلق بالجهات المدنية.

وإذا أسفرت التحريات عن أمور تستوجب التحقيق تُحال الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة، بحسب الأحوال بعد موافقة رئيس الهيئة أو



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

نائبه، وتقوم النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة بإفادة الهيئة بما انتهى إليه التحقيق، ويكون تعيين رئيس هيئة الرقابة الإدارية بقرار من رئيس الجمهورية، بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه، لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة^(١).

وهي تختص بالرقابة على الجهاز الإداري للدولة، وقطاع الأعمال العام، والهيئات العامة، والقطاع الخاص الذي يباشر أعمالاً عامة، والجهات التي تساهم فيها الدولة، ولها أربعة محاور عمل رئيسية: التحريات، وبحث الشكاوى، وتلبية مطالب قطاعات الدولة، بجانب الأعمال المدرجة بخطة الهيئة السنوية وما يعرف بالأعمال التلقائية المتعلقة بكشف الجرائم والمخالفات.

وهذه المحاور تهدف إلى تحقيق الوظائف والمهام التالية: التحرى عن أسباب القصور فى العمل والإنتاج، ومتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من تحقيق الهدف منها، والكشف عن عيوب النظم الإدارية والمالية والفنية، والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التى تقع من العاملين أثناء أداء الوظيفة، وضبط الجرائم الجنائية التى تقع من العاملين والتى تمس سلامة أداء الوظيفة العامة، وفحص ما تنشره الصحف ووسائل الإعلام من أوجه فساد أو سوء إدارة، والتحرى عن المرشحين لشغل الوظائف القيادية والعليا، وتلبية مطالب رئيس الوزراء والوزراء والمحافظين فى هذا الشأن، وإجراء التحريات عن حالات الكسب غير المشروع، وأخيراً إجراء التحريات عن العمليات المالية التى يشتبه فى أنها تتضمن غسل الأموال بالتنسيق مع وحدة مكافحة غسل الأموال بالبنك المركزى.

وفى سبيل تحقيقها محور مطالب الدولة فهى تحصل على تكاليفات بحث وتحرى من كل من: رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب والوزراء والمحافظين، بينما تلبى احتياجات البحث والتحرى لكل من: المسؤولين بالجهاز الإدارى للدولة،

(١) قانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ فى شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، منشور فى الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٨.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

ورؤساء الشركات العامة، والنيابة العامة، والنيابة الإدارية، وإدارة الكسب غير المشروع، ووحدة مكافحة غسل الأموال. وفي المحور الخاص بالشكاوى: فلها مكتب تلقى الشكاوى، وبريد عادى وإلكترونى لتلقى الشكاوى، وكذا عن طريق التليفون والفاكس، والمقابلة الشخصية، ومن جهات الدولة المختلفة، وترعى الهيئة الحفاظ على أمن الشاكي وسرية شكواه. وهى فى محور التحريات: تكون بهدف الترقى لشغل الوظائف العليا أو تقييم القيادات أو لنيل الأوسمة والنياشين.

وأما عن الجرائم الجنائية التى تختص الهيئة بضبطها فتتمثل فى: جرائم التزوير فى المحررات الرسمية وجرائم الكسب غير المشروع، وجرائم غسل الأموال، وجرائم الاتجار بالوظيفة العامة، وهى الرشوة واستغلال الوظيفة. وجرائم الاعتداء على المال العام وهى جرائم الاستيلاء والتربح والاختلاس والاضرار العمدى بالمال العام.

ونرى تفعيل كل اختصاصات الهيئة فى إطار تعاون كامل مع هيئة النيابة الإدارية، خاصة فى كشف أوجه القصور فى المرافق العامة واقتراح سبل علاجها، مثلما يحدث تماما من تعاون بين المباحث وهيئة الخبراء من جانب والنيابة العامة من جانب آخر، لكون الرقابة الإدارية لا يعدو اختصاصها أن يمثل أهم جهاز معاون فى البحث والتحري للنيابة الإدارية كأمينة على الدعوى التأديبية فى المجتمع الإدارى، وذلك لضبط أداء ذلك المجتمع بالصورة التى عليها المجتمع المدنى.



٥ - الجوانب الاضهارية والقانونية لرد عم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

رابعاً: مراقبي وزارة المالية:

يجب إخضاع الصناديق الخاصة الموجودة بالمحليات لرقابة مندوبي وزارة المالية، قبل إتمام أى صرف، لحين البت فى إلغائها، أو وضع قانون خاص برقابتها، مع تفعيل كافة الإجراءات التى تضمن استقلالهم عن الجهات المراقبين عليها.

خامساً: الشئون القانونية بالجهات الإدارية:

يجب أن تكون قرارات الشئون القانونية بالجهات الإدارية مستقلة، ولا تخضع لاعتماد أو تقييم رئيس الجهة الإدارية، الذى يكفيه أنه آحال الموظف للتحقيق، وذلك حتى تكون الشئون القانونية درجة ردع رقابية أعلى داخل المجتمع الإدارى، يستفيد منها المجتمع، وتعمل على تخفيف العبء عن كاهل الأجهزة الرقابية، والحد من اللجوء إليها.

المطلب الثانى

آليات التنسيق بين الأجهزة الرقابية الرئيسية

إن تعظيم قيم الشفافية والمساءلة والعدالة تتطلب وجود منظومة رقابية متكاملة، تعمل بأسلوب يثاب فيه المجيد ويحاسب فيه المخطئ، ومعالجة أى ظاهرة يجب أن تكون من خلال معالجة أسباب ظهورها، بحيث تعمل الحلول على إزالة تلك الأسباب أو الوقاية منها^(١)، مع مراعاة الظروف المجتمعية التى تمت فيها تلك الظاهرة، مع مراعاة أن الدول التى انتشر فيها الفساد يجب أن تكون الحلول جذرية، ويجب أن تكون الحلول متكاملة، والتى يلزمها الوصول إلى كل المعلومات المتعلقة بتلك الظاهرة.

ولازالت الأجهزة الرقابية غير قادرة على ردع الفساد، بما يُمكن شرفاء المجتمع ونوابغه من ريادته يوماً ما، والمتابع لسياسة الدولة فى عمل استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد،

(١) سلمان، حيان، اقتصاد الظل أو الاقتصاد الخفى، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، موقع

<http://www.mafhoum.com>



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

يتيقن أن المعلومة ليست مكتملة وظاهرة أمام أصحاب القرار بشأن طبيعة المجتمع الإدارى وأجهزة الرقابة المالية الرئيسية الموجودة داخله؛ وهذا نتج عنه اتخاذ قرارات غير كافية لإصلاح المنظومة الرقابية. مثل تعديل قانون هيئة الرقابة الإدارية عام ٢٠١٧ بمزيد من الاختصاصات والصلاحيات، دون تعديل قوانين الأجهزة الرقابية الأخرى منذ دستور يناير/٢٠١٤، والمفترض أن تلك القوانين كانت تعدل مجتمعة؛ لتمكين مجلس النواب من عمل تنسيق وتوازن فى الاختصاصات بين هذه الأجهزة يعضد عملها، وتمكن كل منها من الاستفادة من عمل الأجهزة الأخرى، دون سيطرة أحداها بصلاحيات تفوق الاختصاصات المنوطه بها^(١).

وقبل اقتراح وسائل التنسيق بين أجهزة الرقابة الرئيسية ذات الاختصاص العام فى الرقابة المالية والإدارية نعرض جدول يوضح أهم اختصاصات الأجهزة الرقابية، ونوع ونتيجة الرقابة التى تجريها، أسفله مباشرة رسمة توضيحية لخريطة الرقابة لأجهزة الرقابة المالية الرئيسية فى المجتمع الإدارى، مناظرة بذات الخريطة فى المجتمع المدنى؛ للوقوف على طبيعة الدور والاختصاصات التى يجب أن يؤديها كل جهاز، ثم يسلم نتيجة عمله إلى الجهاز الذى يليه؛ ليتم العمل فى منظومة متكاملة، تؤدى عملها بتعاون دون تضارب أو تعالى، مثلما يحدث فى المجتمع المدنى.

(١) الخولى، محمد (٢٠٢٠)، ترشيد أداء ونفقات منظومة الرقابة المالية فى ظل اقتصاد المعرفة، مرجع سبق ذكره.



٥ - الجوانب الامتدادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

جدول باختصاصات الأجهزة الرقابية الرئيسية ذات الاختصاص العام (إعداد الباحث)

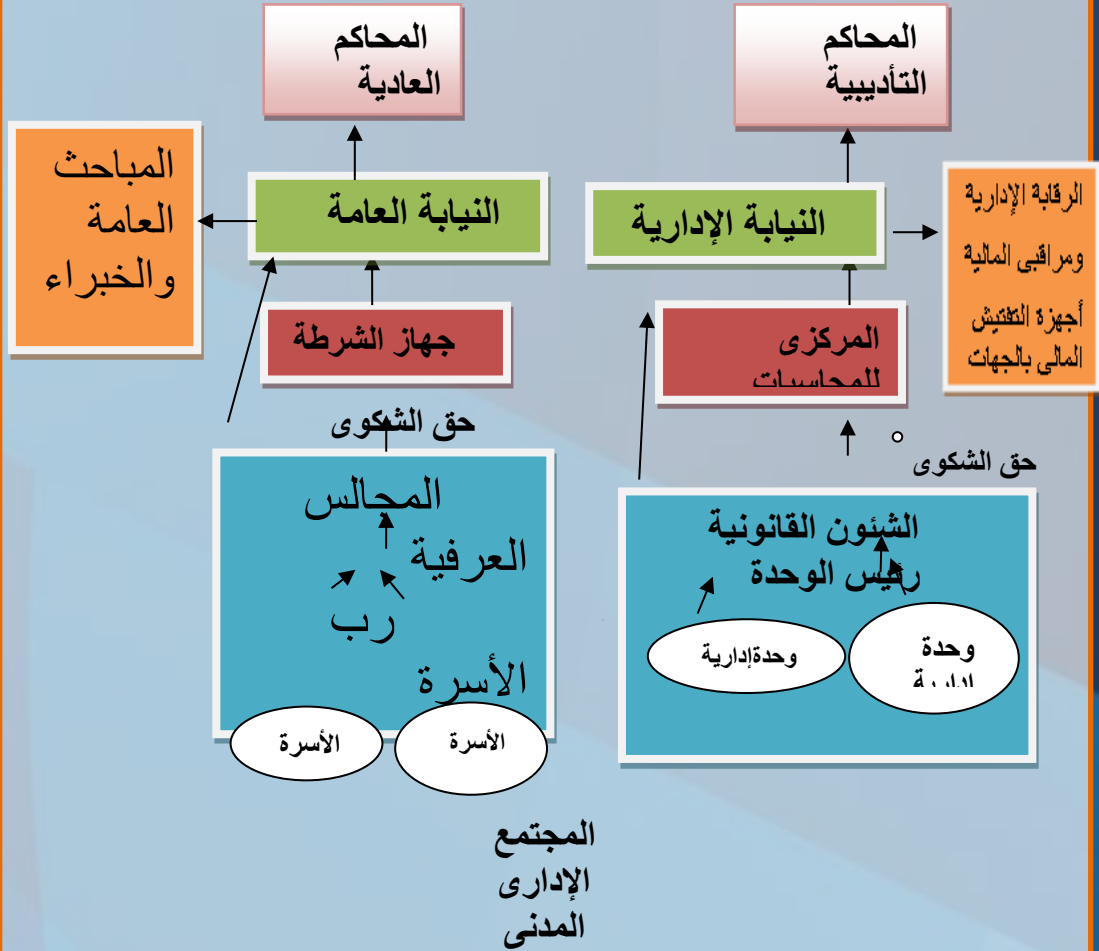
نتيجة الرقابة	نوع الرقابة	اختصاص كل جهاز	تاريخ إنشاء الجهاز	الأجهزة الرقابية الرئيسية المعنية بمكافحة الفساد
رفع تقرير سنوى لرئيس الدولة والبرلمان	محاسبية وقانونية وعلى الأداء وتنفيذ الموازنة	الرقابة على أموال الدولة والأشخاص العامة	القانون ٤٤ لسنة ١٩٨٨	الجهاز المركزى للمحاسبات
رفع تقارير لرئيس الدولة، وإبلاغ الجهات القضائية	بحثية وقانونية	البحث والتحري لكشف أوجه القصور فى العمل والمخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية من موظفى الدولة، واقتراح سبل علاجها	القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤	هيئة الرقابة الإدارية
حفظ التحقيق أو مجازاة الموظفين المدانين تأديبياً أو إحالتهم إلى المحاكمة التأديبية، ومباشرة الدعوى	قانونية وقضائية	التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية، وتوقيع الجزاءات على المخالفين، ومباشرة الدعوى أمام المحاكم التأديبية	القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨	هيئة النيابة الإدارية
حفظ التحقيق أو الإحالة للمحاكمة حسب قواعد الاختصاص	قانونية وقضائية	التحقيق وإحالة الدعاوى فى قضايا الفساد	قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢	النيابة العامة
الموافقة أو عدم الموافقة على الصرف بالجهات الحكومية	قانونية محاسبية	رقابة سابقة على الصرف	قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١	مراقبى وزارة المالية

رسمة توضيحية مقارنة لمنظومة الرقابة المالية فى المجتمعين المدنى والإدارى فى مصر^(١)

(١) الخولى، محمد (٢٠١٥) دور الرقابة المالية على الموازنة العامة فى ترشيد الإنفاق العام، رسالة دكتوراة، حقوق الأسكندرية، قسم المالية العامة والاقتصاد.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١
منظومة الرقابة المالية داخل المجتمع الإداري
منظومة الرقابة داخل المجتمع المدني



لكل جهاز داخل المجتمع الإداري جهاز مناظر له داخل المجتمع المدني وقد استخدم ذات اللون لكل جهازين متناظرين

ومن هنا نرى تفعيل المقترحات التالية في هذا الإطار:

١- يجب تنشيط ودعم أجهزة الرقابة؛ لتقوم بحصر شامل لمناطق الاقتصاد غير الرسمي؛ لإجبارها على العودة إلى مضمار الاقتصاد الرسمي، خاصة إدارات مكافحة التهريب



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

الضريبي والتفتيش المالي والإداري كالأمن الصناعي، وهيئة الرقابة الإدارية، على أن يتم التنسيق بين تلك الجهات لحصر لكافة مناطق الجمهورية في أسرع وقت؛ لكشف الأنشطة غير المرخصة وغير المشروعة.

٢- تعديل قوانين الأجهزة الرقابية المبينة عاليه مجتمعة أمام مجلس النواب؛ لتعمل تلقائياً من خلال منظومة واحدة شبيهه بنظيرتها في المجتمع المدني؛ طبقاً للرسمه والجدول عاليه؛ لمكافحة وتحجيم الفساد الإداري. وضمان تفعيل آليات تنسيق تشريعية ولأئحية وعملية، بين كافة الأجهزة الرقابية، والذي لا يمكن تحقيقه عند تعديل قانون كل جهة رقابية منفردة، لعدم وضوح الرؤيا لقنوات الاتصال ونقاط العمل المشترك بين الجهات الرقابية المختلفة سواء الداخلية أو المستقلة أو القضائية، كما يجب أن ينص في قانون كل جهاز على إعطائه صلاحية الضبطية القضائية في نطاق عمله الرقابي فقط، واشتراك النيابة الإدارية والرقابة الإدارية في اقتراح سبل معالجة أوجه القصور في أداء المرافق العامة، والذي ورد كصلاحية جديدة لهيئة الرقابة الإدارية عند تعديل قانونها في ٢٠١٧.

٣- بشأن السلبية التي اوردها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد المتعلقة بافتقار أعضاء الأجهزة الرقابية الحصانة الكافية للقيام بدورهم، وكذا سلبية تبعية بعض الأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في مصر للسلطة التنفيذية، مما يؤثر على استقلاليتها، والمقصود من ذلك كل من: الجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ومراقبي وزارة المالية والتفتيش المالي والإداري بكافة الجهات الإدارية، تنتهي هاتين السلبيتين بإحالة كافة تقارير تلك الأجهزة التي تكشف مخالفات مالية مباشرة للنيابة الإدارية، تطبيقاً للاختصاص الوجوبي للنيابة الإدارية في المخالفات المالية، والنيابة الإدارية تتمتع بالحصانة الكافية لتتصدى لتلك المخالفات.

٤- بشأن تحدى نقص الموارد المادية والبشرية لبعض الجهات الرقابية، الذي أورده الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، فنرى أن أداء كل جهة رقابية دور محدد لها، دون تزييد أو قصور، ثم متابعة الأجهزة الأخرى دورها في منظومة متصلة وواضحة المعالم،



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

- مع إعادة التنسيق بين الأجهزة الرقابية بعضها البعض، لوجود عجز في بعضها وفائض في الأخرى، عن طريق النقل أو الندب.
- ٥- بشأن سلبية عدم إفصاح بعض جهات التحقيق عن أسباب حفظ بعض البلاغات المحالة إليها من الأجهزة الرقابية، التي أوردتها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، نرى تحقيقاً للشفافية نشر تقارير النيابة الإدارية والنيابة العامة بشأن البلاغات التي تم حفظها والتي تم إحالتها للمحاكمة، مع سرعة الفصل في قضايا الفساد من المحاكم المختصة، ونشر بيان بها لردع الكافة.
- ٦- بشأن سلبية محدودية التنسيق بين الجهات الرقابية التي أوردتها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، يمكن أن تنتهي بإصدار قانون وليس قرار وزارى بتشكيل لجنة يمثل فيها عضو من كافة الأجهزة الرقابية المختلفة، لدراسة وظائف هذه الجهات والتنسيق بينها، لتفعيل أوجه التعاون؛ للقضاء على الفساد، واقتراح التعديلات التشريعية اللازمة في قوانينها المختلفة، تمهيدا لإصدار التشريعات المناسبة. بحيث تتضمن كافة الآليات الممكنة لتوصيل حلقات الاتصال المقطوعة بين الأجهزة الرقابية، وتجعل التنسيق مؤسسى وليس مجرد شكلى، وبحيث تعمل على تطوير آليات التنسيق باستمرار بناء على التطبيق العملى والثغرات التي تتبين منه.
- ٧- بشأن سلبية عدم الاستعانة بنظم التكنولوجيا الحديثة لتبادل المعلومات وسهولة الاتصال بين تلك الأجهزة فى شأن التحريات وإجراء التحقيقات، التي أوردتها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، من خلال برنامج حاسب آلى واحد يصمم خصيصا لتكامل عمل تلك الأجهزة طبقا للرسمه عاليه، بحيث يشكل شبكة إلكترونية متكاملة تسمى بشبكة الرقابة، تحدد نقاط الالتقاء بين الأجهزة الرقابية، بحيث يسهل فى أى وقت متابعة أى واقعة أو موضوع من داخل أى جهاز رقابى، حيال درجة التعامل معها وما انتهت إليه من تصرف، مع تحديد نقطة تدخل المواطن لتلك الشبكة؛ لتقديم بلاغ أو شكوى حيال واقعة معينة داخل الجهاز الإدارى للدولة.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

٨- بشأن السلبية التي أوردتها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، الخاصة بعدم توافر الوعي الكافي لدى المواطن بالجهات المعنية بمكافحة الفساد في مصر، وأين يقدم شكواه، مما كدس الشكاوى أمام الجهات الرقابية دون فاعليتها في حصول الشاكي على حقه، سيما عند عدم تعريف الأجهزة الرقابية بنفسها وبأدوارها في خدمة المواطنين، نرى أنه عند تحقيق كافة أوجه التنسيق السابقة، يجب أن تعلن المنظومة المكتملة للرأي العام، حتى تتضح الخطوط الفاصلة بين الأجهزة الرقابية، ليعلم المواطن أين يتوجه بشكواه، ويفرض تقديمها إلى جهة رقابية أخرى غير المختصة بفحص شكواه ترسل مباشرة من تلك الجهة للجهة المختصة، بناء على التنسيق الذي تم بين الأجهزة بمعرفة اللجنة التنسيقية، ويخطر الشاكي لمتابعة شكواه في الجهاز الذي ينظرها.

٩- تنسيق جهود الأجهزة الرقابية للقضاء على تكرار الإجراءات الرقابية: ونرى أن تبدأ من مراقبي وزارة المالية وأعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات المتواجدين بالجهات الإدارية لفحص أعمالها بالإبلاغ عن المخالفات المالية والإدارية التي تستوجب التحقيق، حسب جسامته المخالفة، إما بإبلاغ الشئون القانونية داخل الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية كهيئة قضائية مستقلة، لأن تكرار إجراءات الرقابة على بعض تصرفات الإدارة دون مبرر، مثال أن تفحص شكوى واحدة من كل من الرقابة الإدارية، والنيابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات دون تنسيق بينهم، وهذه الازدواجية في عمل الأجهزة الرقابية تُرتب سلبيات عديدة منها الإرهاق الذي تتعرض له الأجهزة التنفيذية لتلبية احتياجات أجهزة الرقابة؛ لدرجة أنه يمكن القول أن بعض العاملين بالجهاز الإداري يكادون يتفرغون للرد على استفسارات الأجهزة الرقابية، وتجهيز البيانات والفحوصات التي تطلبها^(١)؛ مما يؤثر سلباً على أداء وقت الموظفين المختصين بالفحص، رغم أن

(١) عثمان، العوضى(١٩٩٢)، الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

الحفاظ على المال العام وإعلاء المصلحة العليا للوطن يتطلبان تجنب الازدواجية الرقابية، إما بتوحيد الجهات الرقابية، أو بالتنسيق بينها^(١).

١٠- ندب أو نقل بعض أعضاء النيابة الإدارية للعمل بالمحاكم التأديبية، لتقديم المساعدة لقضاة مجلس الدولة فى القضاء التأديبى، والمتقلين بملايين القضايا، خاصة بعد أن أنيط بمجلس الدولة الفصل فى دعاوى الضريبية، التى تحول دون قيامهم بأعباء المحاكم التأديبية بكفاءة، سيما وأنها تختلف كثيرا عن طبيعة عملهم فى محاكم القضاء الإدارى، سيما مع وجود وفرة فى أعضاء النيابة الإدارية من درجة مستشار وما يعلوها، وهو يعد تخصيص أمثل لأعضاء الهيئات القضائية ذات الاختصاص الرقابى على جهة الإدارة، وكخطوة هامة وأساسية للقضاء على التضارب غير المسبوق بين النيابة الإدارية ومجلس الدولة، الذى ساهم فى زيادة حجم الفساد الإدارى، بزيادة ارتكاب المخالفات المالية، وإفلات الموظف من العقاب على النحو المعروض تفصيلاً سلفاً، لى تصبح منظومة القضاء التأديبى متناغمة ومتكاملة بالجمع بين أعضاء النيابة الإدارية وأعضاء المحاكم التأديبية فى منظومة عمل واحدة يستفيد كل منها من الآخر، أسوة بمنظومة النيابة العامة والقضاء العادى، مما يقلل مدد المحاكمات التأديبية فى قضايا الفساد، ويزيد سرعة الردع التأديبى فى القضايا المتعلقة بالفساد، من الجانب التأديبى، وتلك نقطة رئيسة وجوهرية لاغنى عنها، لتفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وذلك لى وجود فرصة لتعديل دستورى يجعل القضاء التأديبى جهة قضائية مستقلة تختص بالفصل فى دعاوى التأديبية، والنيابة الإدارية جزء منه، تختص بالتحقيق فى المخالفات المالية والإدارية، ومباشرة تحريك الدعوى التأديبية، وهو النص

(١) العمورى، محمد(٢٠٠٥)، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

الذي كان مقترحا في دستور ٢٠١٤ ولم يؤخذ به، خاصة وأن كثيرا من فقهاء القانون الإداري يرى ذلك^(١).

١١- تمكين المواطنين من الشكوى للجهات الرقابية، حسب نوعية شكاوهم، بعد توضيح اختصاصات عمل كل جهاز رقابي؛ حتى لا يتم تكرار الشكوى لأكثر من جهاز، مما يضيع الوقت والجهد، ويكلف مبالغ مالية تتعارض مع اعتبارات ترشيد الإنفاق العام، وفي حالة تقديم المواطن شكواه لجهة غير مختصة، تحال تلقائياً إلى الجهة المختصة، بآليات تعاون وتنسيق عن طريق شبكة المعلومات، وبرنامج حاسب آلي يصمم خصيصاً لمتابعة الشكاوى بين أجهزة الرقابة المالية الرئيسية، كما يخطر الشاكي بالجهة المحال إليها؛ لمتابعة نتيجة شكاواه.

المطلب الثالث

تشريعات وسياسات اقتصادية ومالية مقترحة

على جانب السياسات والتشريعات الاقتصادية والمالية التي يتعين أن يكون لها دور في مجابهة الفساد الإداري، نقترح بإيجاز النقاط التالية:

١- فرض ضريبة دخل بنسبة مرتفعة على الدخل غير المشروعة التي صدر بشأنها أحكام قضائية في قضايا الفساد.

٢- إعادة نص المادتين رقمي ١٣١، و١٥٤ من قانون الضرائب الملغى رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١، واللتين لم تردا بالقانون الحالي للضرائب رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، والأولى كانت تقرر تقديم إقرار ثروة كل خمس سنوات من ممولي ضرائب الدخل، والمادة الثانية تفرض ربط إضافي إذا تبين لمصلحة الضرائب من فحص إقرار الثروة أنه قد طرأت زياده على ثروة الممول وزوجه وأولاده القصر، وأن هذه الزيادة مضافا إليها المصاريف المناسبة له ولأسرته طوال الخمس سنوات تفوق ما سبق الربط به على الممول، وعجز نسبة

(١) الحلو، ماجد (٢٠١٥)، دعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، اسكندرية .



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

مصدر هذه الزيادة، يكون لمصلحة الضرائب الحق في ربط الضريبة عليه أو إجراء ربط إضافي إذا كان قد سبق الربط على الممول.

٣- يمكن للدولة أن تعاود إصدار قانون يتيح لغير المسجلين ضريبيا التقدم طواعية للتسجيل خلال فترة زمنية معينة، والنص على عقوبات رادعة لمن لا يستجيب لذلك، مع القيام بحملة حصر على الطبيعة على نطاق واسع، بعد انتهاء المهلة المحددة، وتطبيق العقوبات فورا لمن لا يلتزم بأحكام القانون، وإلى جانب مصلحة الضرائب يجب أن تقوم جهات الإدارة المحلية المختصة بالتراخيص المختلفة، والأمن الصناعي التابع لوزارة القوى العاملة، بحملات مماثلة، مع تبسيط إجراءات التراخيص التي غالبا ما تكون معقدة ومكلفة^(١)

٤- إحكام الرقابة على العملات الصعبة المحولة خارج البلاد، للتأكد من أن مصدرها ليس ناتجا عن وقائع تشكل فساد.

٥- تفعيل منظومة عمل إلكترونية داخل كافة الأجهزة الرقابية، ترشيدها لنفقاتها في الأدوات الكتابية ونحوها، ولجعل عملها أكثر سرعة واستجابة لردع وقائع الفساد المختلفة.

(١) الخولي، محمد (يوليو/٢٠١٩)، الأبعاد الاقتصادية لظاهرة الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

أولاً : النتائج :-

مما سبق بيانه من تحليل وعرض لقضية الفساد الإداري ، نخلص إلى النتائج التالية :-

١- الفساد الإداري سلوك بيروقراطي منحرف، يستهدف تحقيق مصالح خاصة، بطرق غير مشروعة وبدون وجه حق، ولا يشترط في الفعل الذي يشكل فساداً أن يكون مجرماً قانوناً أو يمكن إثباته، لأن من الأفعال ما لا يجرمه القانون ورغم ذلك يعد فساداً؛ لتعارضه مع مبادئ وقيم وأخلاق المجتمع المستقرة.

٢- يؤدي الفساد في جميع الأحوال إلى الإضرار بالمصالح الاقتصادية والاجتماعية أو السياسية أو الثقافية للمجتمع، ويتولد عن الفساد الإداري أربعة أنواع من المخالفات: مخالفات مالية، مخالفات إدارية، مخالفات مسلكية، مخالفات ترتبط بجرائم جنائية. وعند انتشار تلك المخالفات في المجتمع حتى يألفها الناس ويعتادوا عليها، تظهر خطورة الفساد، ولذلك نعني بالفساد ليس فعلاً محدداً بذاته، وإنما الظاهرة السيئة الناتجة عن شيوع وانتشار أفعال وسلوكيات متعددة، ينتج عنها تحقق ظاهرة الفساد، ذات الآثار السيئة على المجتمع.

٣- في كل مجتمع طبقة تدير الحكومة وتمدها بالقادة، وتملى إرادتها عليها، وترسم لها السياسة، فتصبح الأداة الحكومية أداة هذه الطبقة، وقد تتسع هذه الطبقة الحاكمة، فتدخل فيها أكثر من درجة من درجات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وقد تضيق فتقتصر على مجموعة صغيرة تستأثر بخيرات المجتمع، بعيدة عن كل متاعبه وضرائبه، وإذا أردت أن تتحدث عن الفساد في مجتمع ما، يجب أن تسأل عن الطبقة المتحكمة في الأداة الحكومية؛ لكي تتمكن من وصف حقيقى لذلك الفساد، وبالتالي يمكنك وضع آليات مواجهته.

٤- للفساد الإداري أسباب عديدة منها: أسباب اجتماعية وثقافية وسياسية وهي تراجع القيم والعادات السلوكية، وضعف الرقابة الذاتية وثقافة توريث الوظيفة العامة، والوساطة والمحسوبية، والقبول الاجتماعي للفساد الصغير، وغياب الشفافية، وكذا أسباب اقتصادية



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

أهمها: عدم العدالة فى توزيع الدخل والثروة، وضعف أداء الاقتصاد القومى، والتوسع فى إنشاء الصناديق الخاصة، وسوء استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة.

وأيضاً أسباب إدارية أهمها: ندرة القدوة الحسنة فى الجهاز الإدارى، والبيروقراطية الإدارية وتضخم الجهاز الإدارى، وضعف الرقابة الداخلية على الأجهزة الحكومية، وفساد نظم التعيين والتقييم والترقية فى الوظيفة العامة، وقصور نظم المرتبات والأجور. علاوة على أسباب قانونية هى ضعف الحماية للشهود والخبراء والمجنى عليهم والمبلغين، وطول الإجراءات القانونية والقضائية، والتراخى فى تنفيذ العقوبات الصادرة فى جرائم الفساد، وضعف العقوبات المقررة على بعض تلك الجرائم، وتعدد القوانين واللوائح المنظمة لعمل الجهات الحكومية وتداخلها أحيانا.

٥- من آثار الفساد هجرة الكفاءات المصرية فى كافة المجالات إلى الخارج، وانتشارها فى دول العالم المتقدم، لعدم قدرتها على الإبداع فى ظل مظاهر الفساد المنتشرة داخل جنابات المجتمع المصرى، علاوة على تهريب الآثار، والاستيلاء على أراضي الدولة بأبخس الأثمان، ومخالفات القطاع العقارى دون سداد مستحقات الدولة، وغيره من أوجه الفساد التى تؤثر على الناتج والدخل القومى والإيرادات العامة للدولة، مما يسبب عجز الموازنة وضعف الأداء الاقتصادى عموماً.

٦- تبين أن أنواع الرقابة التشريعية وقضائية ومستقلة، وبينما أهم الأجهزة الرقابية ذات الاختصاص العام فى الرقابة المالية والإدارية وعلى رأسها الجهاز المركزى للمحاسبات والرقابة الإدارية.

٧- تنوعت جهود الدولة فى مكافحة الفساد على الجانب الدولى والدستورى والتشريعى ووضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، وتم تقييم هذه الجهود على كافة الأصعدة، لبيان أوجه القصور بها تمهيدا لاقتراح أوجه علاجها.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

ثانياً : التوصيات :

بعد عرض النتائج التي توصل إليها البحث، نرى أن معالجة أى ظاهرة اقتصادية أو غير اقتصادية، يجب أن تكون من منطلق أسباب ظهورها، وتكون الحلول منسجمة مع عناصرها الداخلية، وترعى الظروف المجتمعية التي تمت فيها هذه الظاهرة، وهنا يوصى الباحث باتباع الآليات التالية؛ لمكافحة الفساد الإدارى وتحجيم آثاره السلبية على مسيرة التنمية المستدامة:

١- تم اقتراح عدة إجراءات وتشريعات لدعم أجهزة الرقابة، لكل جهاز على حدى، وهى الجهاز المركزى للمحاسبات والرقابة الإدارية والنيابة الإدارية والمحاكم التأديبية التابعة لمجلس الدولة. وأيضاً اقتراحات أوجه التنسيق بينها؛ لتعمل تلقائياً من خلال منظومة واحدة شبيهة بنظيرتها فى المجتمع المدنى؛ لمكافحة وتحجيم الفساد الإدارى. وهذه الآليات تشريعية ولأئحية وعملية، واقتراح باشتراك الأجهزة الرقابية فى معالجة أوجه القصور فى أداء المرافق العامة، والذى ورد كصلاحية منفردة لهيئة الرقابة الإدارية عند تعديل قانونها فى ٢٠١٧.

٢- اقتراح طرق علاج للسلبيات التي وردت بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد المتعلقة بافتقار أعضاء الأجهزة الرقابية الحصانة الكافية للقيام بدورهم، وتبعية بعض الأجهزة الرقابية المعنية بمكافحة الفساد فى مصر للسلطة التنفيذية، مما يؤثر على استقلاليتها، ونقص الموارد المادية والبشرية لبعض الجهات الرقابية، وعدم إفصاح بعض جهات التحقيق عن أسباب حفظ بعض البلاغات المحالة إليها من الأجهزة الرقابية، بنشر تقارير النيابة الإدارية والنيابة العامة بشأن البلاغات التي تم حفظها والتي تم إحالتها للمحاكمة، مع سرعة الفصل فى قضايا الفساد من المحاكم المختصة، ونشر بيان بها لردع الكافة.

٣- بشأن سلبية محدودية التنسيق بين الجهات الرقابية اقترحنا إصدار قانون وليس قرار وزارى بتشكيل لجنة يمثل فيها عضو من كافة الأجهزة الرقابية المختلفة، لدراسة وظائف هذه الجهات والتنسيق بينها، لتفعيل أوجه التعاون؛ للقضاء على الفساد، واقتراح



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

التعديلات التشريعية اللازمة في قوانينها المختلفة، تمهيدا لإصدار التشريعات المناسبة. بحيث تتضمن كافة الآليات الممكنة لتوصيل حلقات الاتصال المقطوعة بين الأجهزة الرقابية، وتجعل التنسيق مؤسسى وليس مجرد شكلى، وتعمل على تطوير آليات التنسيق باستمرار بناء على التطبيق العملى والثغرات التى تتبين منه.

٤- الاستعانة بنظم التكنولوجيا الحديثة لتبادل المعلومات وسهولة الاتصال بين الأجهزة الرقابية من خلال برنامج حاسب آلى واحد يصمم خصيصا لتكامل عمل تلك الأجهزة طبقا للرسمه المقترحة لبيان خريطة الرقابة، بحيث يشكل شبكة إلكترونية متكاملة تسمى بشبكة الرقابة، تحدد نقاط الالتقاء بين الأجهزة الرقابية، بحيث يسهل فى أى وقت متابعة أى واقعة أو موضوع من داخل أى جهاز رقابى، حيال درجة التعامل معها وما انتهت إليه من تصرف، مع تحديد نقطة تدخل المواطن لتلك الشبكة؛ لتقديم بلاغ أو شكوى حيال واقعة معينة داخل الجهاز الإدارى للدولة.

٥- تنسيق جهود الأجهزة الرقابية للقضاء على تكرار الإجراءات الرقابية، وندب أو نقل بعض أعضاء النيابة الإدارية للعمل بالمحاكم التأديبية، لتقديم المساعدة لقضاة مجلس الدولة فى القضاء التأديبى، لاختلافها عن طبيعة عملهم فى محاكم القضاء الإدارى، سيما مع وجود وفرة فى أعضاء النيابة الإدارية من درجة مستشار وما يعلوها، مما يمثل إعادة تخصيص أمثل لأعضاء الهيئات القضائية ذات الاختصاص الرقابى على جهة الإدارة، وكخطوة هامة وأساسية للقضاء على التضارب غير المسبوق بين النيابة الإدارية ومجلس الدولة، والذى ساهم فى زيادة حجم الفساد الإدارى.

٦- تمكين المواطنين من الشكوى للجهات الرقابية، حسب نوعية شكاوهم، بعد توضيح اختصاصات عمل كل جهاز رقابى؛ حتى لا يتم تكرار الشكوى لأكثر من جهاز، مما يضيع الوقت والجهد، ويكلف مبالغ مالية تتعارض مع اعتبارات ترشيد الإنفاق العام، وفى حالة تقديم المواطن شكواه لجهة غير مختصة، تحال تلقائياً إلى الجهة المختصة، بآليات تعاون وتنسيق عن طريق شبكة المعلومات، وبرنامج حاسب آلى يصمم خصيصاً



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

لمتابعة الشكاوى بين أجهزة الرقابة المالية الرئيسية، كما يخطر الشاكي بالجهة المحال إليها؛ لمتابعة نتيجة شكواه.

٧- اقتراحات اقتصادية تمثلت في فرض ضريبة دخل بنسبة مرتفعة على الدخول غير المشروعة التي صدر بشأنها أحكام قضائية في قضايا الفساد، وإعادة فرض ربط إضافي إذا تبين لمصلحة الضرائب من فحص إقرار الثروة أنه قد طرأت زياده على ثروة الممول وزوجه وأولاده القصر غير مبررة، وإصدار قانون يتيح لغير المسجلين ضريبيا التقدم طواعية للتسجيل خلال فترة زمنية معينة، والنص على عقوبات رادعة لمن لا يستجيب لذلك، مع القيام بحملة حصر على الطبيعة على نطاق واسع، بعد انتهاء المهلة المحددة، وتطبيق العقوبات فورا لمن لا يلتزم بأحكام القانون، وإحكام الرقابة على العملات الصعبة المحولة خارج البلاد، للتأكد من أن مصدرها ليس ناتجا عن وقائع تشكل فساد، وتفعيل منظومة عمل إلكترونية داخل كافة الأجهزة الرقابية، ترشيدا لنفقاتها في الأدوات الكتابية ونحوها، ولجعل عملها أكثر سرعة واستجابة لردع وقائع الفساد المختلفة.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

المراجع العربية:

- أبو العز، نهلة (يوليو ٢٠١٥)، تداعيات ظاهرة الفساد وأثرها على النمو الاقتصادي في إفريقيا: نيجيريا نموذجاً، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة.
- اسماعيل، احمد (يوليو ٢٠١٦)، السياسة العامة لمكافحة الفساد الإداري في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير - مدخل للإصلاح الإداري، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة.
- البدراوى، هشام (١٩٩٧)، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية.
- البشرى، محمد (٢٠٠٧)، الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، مكتبة فهد الوطنية.
- الجمال، حمدي (٢٠١٣)، المافيا المالية في عصر مبارك، الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- الجبالي، تهاى (٢٠١٦)، الحماية الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية - حالة مصر، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب.
- الحو، ماجد (٢٠١٥)، الدعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، اسكندرية.
- الخولى، محمد (٢٠١٥)، دور الرقابة المالية على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العام، رسالة دكتوراة، حقوق اسكندرية.
- الخولى، محمد (٢٠١٩)، الأبعاد الاقتصادية لظاهرة الفساد الإداري وتأثيرها على مسيرة التنمية المستدامة، مجلة كلية تجارة الأسكندرية، عدد يوليو.
- الخولى، محمد (٢٠٢٠)، ترشيد أداء ونفقات منظومة الرقابة المالية في ظل اقتصاد المعرفة، مجلة مصر المعاصرة، يناير.
- السكراتة، بلال (٢٠٠٩)، أخلاقيات العمل، ط١، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع.
- الشمري، هاشم؛ الفتلى، إيثار (٢٠١١)، الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط١، عمان، دارالبازورى للنشر والتوزيع.
- العطية، عصام (١٩٨٧)، القانون الدولي العام، ط٤، بغداد.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

العلمي، صباح (٢٠٠٦)، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة.

العموري، محمد (٢٠٠٥)، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى.

الغنام، فهد (١٤٣٢هـ)، مدى فاعلية الأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري (من وجهة نظر أعضاء مجلس الشورى السعودي)، رسالة ماجستير، الرياض، جامعة الأمير نايف العربية للعلوم الأمنية.

القطري، محمد (أكتوبر ٢٠١٢)، الحماية الجنائية من الفساد، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٥٠٨.

اللطيف، عبد الرحمن (٢٠١٢)، الآثار الاقتصادية للفساد المالي والإداري، نقلاً عن سوزان اكرمان استاذ الاقتصاد في جامعة بيل الأمريكية، في كتابها "الفساد والحكم: الأسباب والعواقب والإصلاح" المترجم إلى ١٣ لغة منها اللغة العربية.

المزروع، عبد الواحد (١٤١٢هـ)، استغلال الموظف العام لسلطته ونفوذه، رسالة ماجستير، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المعهد العالي للقضاء.

النجار، عبد الهادي (١٩٩٠)، الإسلام والنظم الاقتصادية المعاصرة، ط١، بحث منشور بكتاب الدين والاقتصاد، سينا للنشر.

النخلاني، مياسة (ربيع أول ١٤٤٠هـ)، مقال بعنوان القدوة الحسنة جدار حماية ينبض بالحياة، الكويت، مجلة الوعي الإسلامي، العدد ٦٤٣.

جبر، علاء الدين (٢٠١٧)، مناخ الاستثمار في مصر، دراسة مقارنة بالنموذج الماليزي، الهيئة العامة المصرية للكتاب.

جمعة، محمد (٢٠١٨)، دور أنظمة الخدمة المدنية والجزائية في مكافحة الفساد الإداري بالمملكة العربية السعودية، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٥٢٩، ٥٣٠.

جونستون، مايكل (٢٠٠٨)، متلازمات الفساد الثروة والسلطة والديمقراطية، ترجمة الدكتور الياسين، نايف، الرياض، العبيكان.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

حجازى، المرسى (٢٠٠١)، التكاليف الاجتماعية للفساد، بيروت، مجلة المستقبل العربى، العدد ٢٦٦، مركز دراسات الوحدة العربية.

داوود، ابتهاج (٢٠١٣)، الفساد الإدارى وآثاره السياسية والاقتصادية مع إشارة خاصة لتجربة العراق فى الفساد، مجلة دراسات دولية، عدد ٤٨.

سالمان، عبد الحكيم (يناير ٢٠١٦) دور الأمن فى مواجهة الفساد الاقتصادى والاجتماعى "دراسة مقارنة بالفكر الإسلامى"، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة، العدد رقم ٥٢١، السنة ١٠٧.

شرر، فريدريك (٢٠٠٢). نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادى وتأثره بالابتكار التكنولوجى ترجمة د على أبو عيشة، الرياض: مكتبة العبيكان

شومان، عباس (٢٠١٨)، المفسدون فى الأرض، مجمع البحوث الإسلامىة، طبعة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة.

عبد الحسن، إحسان (٢٠١٥)، دور الأجهزة الرقابية فى مكافحة الفساد، بحث مقدم لهيئة النزاهة، دار الشئون القانونية قسم البحوث والدراسات، العراق.

عبد الخالق، ناصف (٢٠٠٦)، "التضخم الوظيفى فى الجهاز الإدارى الكويتى" دراسة تحليلية، الكويت، جامعة الكويت.

عبد الرحمن، عادل (ابريل ٢٠١٦)، مداخل لتقييم الأداء فى الجهاز الإدارى الحكومى "حالات تطبيقية"، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة.

عبد الرحمن، عادل (اكتوبر ٢٠١٦)، الانحراف الإدارى فى الوظيفة العامة دراسة تطبيقية على محافظة سوهاج، القاهرة، مجلة مصر المعاصرة.

عبد الهادى، أحمد (١٩٩٧)، الانحراف الإدارى فى الدول النامية، الأسكندرية، مركز الأسكندرية للكتاب.

عبود، عبد الغنى (١٩٨٠). العقيدة الإسلامىة والإيديولوجيات المعاصرة، ط ٢، القاهرة: دار الفكر العربى.



٥- الجوانب الاقتصادية والقانونية لدعم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

عثمان، العوضى (١٩٩٢)، الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة.

محمود، صلاح الدين (١٩٩٣)، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب.

هلال، ناجي (٢٠١٥)، الجرائم المستحدثة تحليل سوسولوجي، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

قوانين ومقالات ومحاضرات وتقارير :

القرءان الكريم.

تقارير هيئة النيابة الإدارية السنوية لأعوام ٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، عن حجم القضايا والشكاوى التي نظرتها الهيئة.

دستور ٢٠١٤.

قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

الجندي، ماجد (٢٠١٦/١٢/٢٨)، الأهرام.

قانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٨.

منظمة الشفافية العالمية (٢٠١٦)، باروميتر الفساد العالمي - الناس والفساد: دراسة مسحية للشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

المواقع الإلكترونية :

اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته (٢٠٠٣/٧)، بتوقيع ٥٣ دولة في موقع: ٢٠٠٣/٧/١١.

http://www.auanticorruption.org ، تاريخ الدخول ٢٠٢٠/٢/٢٣.



مجلة روح القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (٢٠٠٤)، منشورة على موقع المنظمة على شبكة المعلومات الدولية

<https://www.unodc.org>

الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (٢٠١٠)، منشورة على موقع <https://carjj.org>

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤/٢٠١٨، منشورة على موقع

<https://manshurat.org>

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٩/٢٠٢٢، منشورة على موقع

<https://www.aca.gov.eg>

سلمان، حيان، اقتصاد الظل أو الاقتصاد الخفي، جمعية العلوم الاقتصادية السورية،

موقع <http://www.mafhoum.com>

موقع مصراوي، دخول ٢٠١٩/١١/١٢ / <https://www.masrawy.com/>

هيئة الرقابة الإدارية المصرية، الجرائم التي تختص بها الهيئة، موقع

<http://www.rekaba.com/accessed>



٥- الجوانب الامتصارية والقانونية لـ عم أجهزة الرقابة المالية في تفعيل الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

المراجع الأجنبية :-

Gautam , Bose (2010) “ Aspects of Bureaucratic corruption “ , Australian School of Business University of New South Wales.

Gould ,J (1983) The effects of Corruption on Administrative Performance : Illustrations Form developing Countries , World Bank Staff Working , (Washington , D.C., World Bank .

Grout (1995) . “Popular capitalism” , in M.Bishop et, al., eds., Privatization and Economic Performance , London : Oxford University Press .

Kikeri ; Sunita. (1999) : “ World Bank Experience “ in : U.N ., Privatization of Public Sector Activities. N.Y,U.N.

Levi , M et al (Eds) (1996) , The Corruption of Politics and The Politics of Corruption Oxford : Black Well Publication .

Mondal ; Wali.,(2000).”Privatization and The growth of entrepreneurship in Bangladesh”; International Journal of Commerce and Management .

Previtali , Pietro , Cerchiello, Paola (2017); “ Structuring supervisory board for anti- corruption stategy : a new application of a compliance system “ Corporate Governance : The International Journal of Business in Society.

Ramirez ; Miguel (1998) .: Privatization and Regulatory Reform in Mexico and Chile A critical Overview “ Quarterly Review of Economics and finance Fall .



مجلة روج القوانين - العدد الخامس والتسعون - إصدار يوليو ٢٠٢١

Salminen, Ari (et. Al) ,(2007) “ The control of corruption in Finland “ , Administratie Si Management Public Faculty of Public Administration , University of Vaasa Finland

Transparency International ,(2013) Global Corruption Barometer

W. B(1996) , World Development Report 1996 -From Plan to Market , wachington Dc., W. B