



جامعة الأزهر

كلية الشريعة والقانون بأسسيوط

المجلة العلمية

الشفافية الإدارية وأثرها في تطوير أداء الإدارة العامة

” الإدارة المالية نموذجاً ”

إعداد

د/ محمد سعيد سعد الله مجيت

مدرس القانون العام

بكلية الشريعة والقانون بأسسيوط ، تخصص (إداري ودستوري)

(العدد الخامس والثلاثون الإصدار الأول يناير ٢٠٢٣ م)

الشفافية الإدارية وأثرها في تطوير أداء الإدارة العامة " الإدارة المالية نموذجاً "

محمد سعيد سعد الله بخيت.

قسم القانون العام، كلية الشريعة والقانون بأسسيوط، جامعة الأزهر، جمهورية مصر العربية.

البريد الإلكتروني: mohammadsaeed.2239@azhar.edu.eg

ملخص البحث:

تعتبر الشفافية الإدارية ضمانة أساسية لتطوير أداء الإدارة العامة، وصناعة التميز الإداري، وجعله اسماً غايات الوظيفة العامة من المنظور الإسلامي، خاصة إذا قلنا أن الشفافية الإدارية تزيد من ثقة المحكومين في سياسات الحاكم، وترفع من درجة المشاركة المجتمعية في صناعة القرار السياسي، وتحمل المكلفين على المبادرة بأداء الالتزامات المالية - كالضرائب والرسوم ونحوها - وتجعل الموظف العام يجتهد في تحصيل هذه الإيرادات ويقتصد في نفقاتها إيماناً منه بأنه من أحد إله حق في هذا المال العام، وخاصة الفئات الفقيرة وأصحاب الدخول المحدودة، وتحقيقاً للهدف من هذا البحث فقد قسمته إلى مقدمة وتمهيد وأربعة مباحث: فالمبحث الأول: في التعريف بمبدأ الشفافية الإدارية والألفاظ ذات الصلة وأهميتها وأهدافه، والمبحث الثاني: في التنظيم القانوني لمبدأ الشفافية الإدارية في القانون الإداري المصري، والمبحث الثالث: في وجوه الشفافية الإدارية في نطاق الإدارة المالية، والمبحث الرابع: مبدأ الشفافية وأثره في تطوير برامج الأداء الحكومي وتنمية الموارد البشرية ومحاربة الفساد الإداري والمالي، وخاتمة تضمنت أهم النتائج والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: الشفافية - الإدارية - الأداء - الحكومي - الإدارة - المالية.

. Administrative Transparency and Its Impact on the Development of Public Administration Performance

The Financial Management as a Model

Mohammad Saeed saadallah Bekhit,

Department of Public Law, Faculty of Sharia and Law in Asiyut, Al-Azhar University, Egypt.

E-mail: mohammadsaeed.2239@azhar.edu.eg

Abstract

Administrative transparency is a basic guarantee for developing the performance of the public management, achieving administrative excellence, and making it the highest goal of civil service from an Islamic perspective, especially because administrative transparency increases the confidence of the governed in the policies of the ruler. It raises the degree of societal participation in political decision-making, encourages citizens with financial obligations - such as taxes and fees, etc. – to fulfil them, and motivates the civil servants to collect these revenues and save on their expenses, believing that everyone has a right to this public money, especially the poor and those with limited incomes. In order to achieve the goal of this research, it has been divided into an introduction, a preface, and four sections. The first section introduces the principle of administrative transparency, related terms, its importance and objectives. The second tackles the legal regulation of the principle of administrative transparency in the Egyptian administrative law. The third discusses aspects of administrative transparency within the scope of financial management. The fourth indicates the effect of the principle of transparency on the development of government performance programs, human resources development and the fight against administrative and financial corruption. The conclusion introduces the most important findings and recommendations.

Key words: Administrative - Transparency - Governmental - Performance - Financial - Management.

المقدمة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على رسوله الصادق الأمين محمد ابن عبد الله اصطفاه ربه واجتباه ، وبجميع المحامد حلاه ، وعلى الذين ترسموا خطاه ، وساروا على هداه ، فكان خير خلق الله بدون محاباة .
وبعد ،،،،

فإن الإدارة العامة في نطاق القانون العام وسيلة تدار بها مالية الدولة ، سواء في مجال الاتفاق العام ، أو الإيرادات العامة ، أو الموازنة بينهما ، وذلك في إطار قواعد إدارية بعينها تضمن تحقيق التميز في الأداء الوظيفي ، وصناعة ما اصطلح عليه حديثاً باسم " الحوكمة الإدارية " (١).
والحوكمة في صورتها الإدارية تعني: إدارة متسقة ، وسياسات متماسكة وتوجيه العمليات ، واتخاذ القرارات في جزء معين من المسؤولية (٢).

- (١) - د/ إبراهيم عبدالعزيز شيحا : أصول الإدارة العامة . منشأة المعارف ، الإسكندرية ط ٢٠٠١م ، ص ١٠٨ ، د/ طارق المجذوب : الإدارة العامة " العملية الإدارية - والوظيفة العامة - والإصلاح الإداري " - منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت لبنان ، ط ٢٠٠٣م ص ١٥٣ ، د/ محمد رفعت عبدالوهاب ، د/ عبدالغني بسيوني عبدالله : علم الإدارة العامة بدون دار نشر ط ١٩٨٩م ، ص ١٠٣ - ١٠٤ .
- (٢) - مصطلحات الحوكمة ومكافحة الفساد : هيئة الرقابة الإدارية ، جمهورية مصر العربية بدون .

وفي تقديري فإن التطوير الإداري أو الوظيفي عملية تنموية ، تطلق ويراد بها إعداد خطة للأفراد الذين سيشغلون الوظائف داخل الإدارة ، التي قامت بإعداد الدراسة، وتحديد احتياجاتها من القوى العاملة، للوصول إلى أهدافها. ومؤدى هذه الأداة من أدوات الإدارة الرشيدة التي تتعلق بوضع الشخص المناسب في المكان المناسب وترقيته، وذلك بغرض زيادة قدرته في العمل. ولا يستطيع منصف أن ينكر أثر هذه الشفافية الإدارية في نطاقها الإداري والمالي في صناعة التميز الإداري والمحافظة على المال العام ، وجعله أسمى غايات الوظيفة العامة ، خاصة إذا قلنا: إن الشفافية الإدارية تؤدي إلى رفع درجة المشاركة المجتمعية في صناعة القرار الإداري ، وتحمل المكلفين على المبادرة بأداء الالتزامات المالية -كالضرائب والرسوم ونحوها- وتجعل الموظف العام يجتهد في تحصيل هذه الإيرادات ويقتصد في نفقاتها إيماناً منه بأنه ما من أحد إلا وله حق في هذا المال العام ، وخاصة الفئات الفقيرة وأصحاب الدخل المحدود^(١) .

أهمية الموضوع:

* تظهر أهمية هذا الموضوع في إظهار العلاقة التكاملية بين القانون الإداري والمالي ، فالقانون الإداري وعلم الإدارة العامة ينظمان القواعد الخاصة بالإدارة العامة ونشاطها وما تصدره من تصرفات بمناسبة إدارتها لأملاتها ومرافقها العامة المختلفة ولكافة شئونها المالية الأخرى ، وظل هذا المعنى فترة من الزمن حتى استقل علم المالية العامة عن القانون الإداري وعلم

(١) - د/محمد فتوح محمد عثمان : الإدارة العامة ، بدون دار نشر، ط ١٤٣١ هـ - ٢٠١١ م ص ٤٦٨ .

الإدارة العامة (١). بالإضافة إلى ذلك فإن الدستور يتضمن عادة القواعد الأساسية للضرائب والقروض والموازنة العامة للدولة. (٢)

إشكالية البحث :

الوظيفة العامة تكليف بمقتضى القانون والالتزام بالأداء الوظيفي أمانة ولا يتحقق أداء الأمانة بالمعنى الكامل ولا تنتج القرارات الإدارية آثارها إلا في إطار مجموعة من القواعد، أهمها الشفافية، وهنا يثور التساؤل:

- * ما المقصود بالشفافية الإدارية؟ وما علاقتها بعلم المالية العامة ؟ .
- * ما القواعد والمبادئ التي تحكم الشفافية الإدارية ؟ .
- * ما وجوه الشفافية الإدارية في نطاق الإدارة المالية؟.
- * ما هو أثر مبدأ الشفافية في تطوير برامج الأداء الحكومي وتنمية الموارد البشرية ومحاربة الفساد الإداري والمالي؟.

(١) - د/ طعيمة الجرف : القانون الإداري ، "دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة مكتبة وهبة ، ط١٩٦٣م ، ص٦٣.

(٢) - د/ السيد أحمد محمد مرجان ، د/محمد عبدالله مغازي : القانون الإداري " أساسيات القانون الإداري - تنظيم الإدارة العامة - نشاط الإدارة - وسائل الإدارة - أعمال الإدارة " ط ١٤٤٠هـ - ٢٠١٩م ، ص٥٤ ، د/ علي محمد بدير ، د/ عصام أوهاب ، د/ مهدي ياسين : مبادئ الإدارة وأحكام القانون الإداري ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ص ٧٣ ، د/ فؤاد محمد النادي : موجز القانون الدستوري المصري ، بدون دار نشر ط ٢٠٠٧م ، ص ١٨ .

الهدف من البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة على الأسئلة السابقة في اشكالية البحث لإبراز دور الشفافية الإدارية في دعم برامج التطوير في الجهات الحكومية، وتحسين الإنتاجية، وزيادة الكفاءة علاوة على ترشيد الإنفاق الحكومي، وضمان التزام هذه الجهات بتقديم خدمات متميزة واستمراريتها والحد من الفساد الإداري .

منهجي في البحث

اتبعت في هذا البحث المنهج التأصيلي لتوضيح مفهوم الشفافية وبيان أهميتها وأهدافها، ثم التأصيل القانوني لمبدأ الشفافية الإدارية في الدستور المصري الحالي والتشريعات العادية، كما اتبعت المنهج المقارن للشفافية الإدارية بالشفافية المالية وذلك للوقوف على أثر الشفافية في تطوير برامج الاداء الحكومي الإداري والمالي .

خطة البحث:

يتكون هذا البحث من مقدمة وتمهيد ومباحث أربعة:

التمهيد: التعريف بالمصطلحات الواردة في البحث.

المبحث الأول : التعريف بمبدأ الشفافية الإدارية والألفاظ ذات الصلة وأهميتها وأهدافها. وفيه مطالب ثلاثة:

المطلب الأول : التعريف بمبدأ الشفافية الإدارية والألفاظ ذات الصلة.

المطلب الثاني : أهمية الشفافية .

المطلب الثالث : أهداف الشفافية.

المبحث الثاني : التنظيم القانوني لمبدأ الشفافية الإدارية في القانون الإداري المصري ، وبيان ذلك في مطالب أربعة:

المطلب الأول: مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق دستور ٢٠١٤م.

المطلب الثاني: مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م.

المطلب الثالث: مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

المطلب الرابع: مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة وفقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م.

المبحث الثالث: وجوه الشفافية الإدارية في نطاق الإدارة المالية وفيه مطلبان:

المطلب الأول : القواعد المالية التي يجب على الإدارة المالية مراعاتها .

المطلب الثاني: أهم معالم الشفافية الإدارية في قانون المالية العامة الموحد.

المبحث الرابع: الآثار المترتبة على مبدأ الشفافية : و فيه مطلبان :

المطلب الأول : أثر مبدأ الشفافية في تطوير برامج الأداء الحكومي وتنمية الموارد البشرية.

المطلب الثاني : دور الشفافية في محاربة الفساد الإداري و المالي .

التمهيد

التعريف بالمصطلحات الواردة في البحث

وفيه بيان :

١- الدلالة اللغوية والاصطلاحية للإدارة.

٢- تعريف الإدارة في النظام الوضعي.

٣- الإدارة بين العلم والفن.

٤- الإدارة المالية.

الدلالة اللغوية والاصطلاحية للإدارة.

من الثابت أن كلمة (الإدارة) لم ترد في أي آية من آيات القرآن الكريم وقد جاء في القرآن كلمة «تديرونها» في الآية الكريمة : ﴿إِنَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا﴾ (١) كما جاءت كلمة «تدور» في الآية الكريمة : ﴿يَنْظُرُونَ إِلَيْكَ تَدُورُ أَعْيُنُهُمْ﴾ (٢) وقد أورد المعجم المفهرس مجموعة من الآيات فيها مشتقات الفعل الثلاثي «دار» تحت مادة «دور» (٣) ومن خلال مراجعة كتب فهارس الحديث تبين أن الكلمة لم ترد في أي حديث من أحاديث رسول الله ﷺ - (٤) .

(١) - سورة البقرة من الآية: ٢٨٢ .

(٢) - سورة الأحزاب من الآية : ١٩ .

(٣) - محمد فؤاد عبد الباقي : المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم ، دار الفكر العربي بيروت ، ط ٢ ١٤٠١ هـ - ١٩٨١ م ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ .

(٤) - محمد فؤاد عبد الباقي : المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ .

ولا تذكر كلمة الإدارة صريحة إلا في مواطن الحديث عن السياسة؛ لذا قال (دوزي) عندما ذكر كلمة «أدار» وقال: «أدار السياسة: أي دبر أمورها و ساس الرعية، وكذلك «أدار» بمعنى جهد في العمل»^(١) والأصل اللاتيني للفعل أدار Administer وتتكون من مقطعين هما Ad _ Minister ومعناها تقديم الخدمة للأخرين^(٢)، وعرفها علماء الإدارة المحدثون بقولهم: «الإدارة تتكون من جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة»^(٣).

تعريف الإدارة في النظام الوضعي

إن وضع تعريف محدد وشامل للمصطلحات في العلوم الاجتماعية بصفة عامة وفي الإدارة بصفة خاصة من الأمور الصعبة الشائكة؛ لأن الإنسان بطبعه كائن متطور ومتغير بصورة دائمة، بالإضافة إلى التأخر الكبير في الاهتمام بعلم الإدارة وبنائها النظري، وتعدد العلوم التي تدرس الإدارة وكل علم أو مدرسه

(١) - دينهارت دوزي: تكملة المعاجم العربية، ترجمة: محمد سليم النعيمي، وزارة الثقافة العراق، ج ٤ ط ١٩٨١ م، ص ٤٣٤.

(٢) - د / عبدالغني بسيوني عبدالله: أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية طبعة ٢٠٠٦ ص ١٨، د / صلاح الدين فوزي: الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠١ ص ١.

(٣) - هذا التعريف يعتمد على علماء الإدارة في الغرب، وعنهم نقله د/ سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي ببيروت، ط ٣ سنة ١٩٦٥ م، ص ٢١، د/ عبد الغني بسيوني عبدالله: أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق ص ١٨، د/ صلاح الدين فوزي: الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث، مرجع سابق ص ١.

تدرس الإدارة من الزاوية الخاصة بها وبالتالي تتعدد التعريفات ، وفيما يلي بعضاً منها^(١) :

- ١- الإدارة هي: تحديد ما يجب أن يقوم به العاملون من أجل تحقيق الأهداف المحددة ثم التأكد من أنهم يقومون بذلك بأفضل الطرق وأقل التكاليف.
 - ٢- الإدارة هي: تحديد الأهداف المطلوب إنجازها وتخطيط وتنظيم وقيادة وتوجيه ورقابة جهود المرؤوسين من أجل تحقيق هذه الأهداف بأقصى كفاءة.
 - ٣- الإدارة هي: تنظيم استخدام الموارد المادية والمالية والبشرية من أجل تحقيق أهداف محددة.
 - ٤- الإدارة هي: إنجاز الأشياء والوصول إلى الأهداف من خلال الآخرين.
- وهذا التعريف يشمل مختلف الميادين المدنية والاقتصادية والعسكرية والقضائية وغيرها.

(١) - د/ سليمان محمد الطماوي : مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٢٣، د/محمد محمد جاهين : التنظيمات الإدارية في الإسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ١٩٨٤ م ، ص ٢٢، د/محمد عبد الله الشيباني: نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية منذ صدر الإسلام إلى سقوط العباسيين ، مؤسسة الروبية للنشر والتوزيع ، الرياض ط ١٣٩٩ هـ، ١٩٧٩ م ، ص ٨٧ ، د/عبد الغني بسيوني عبدالله : القانون الإداري مطبعة أطلس القاهرة ص ٢٥ ، د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، ط ١٩٨٧م ص ٣٤ ، د/ ابراهيم درويش: الوسيط في الإدارة العامة النظرية والممارسة ، دار النهضة العربية ، ط أولى ١٩٨٨م ص ٢٢، د/عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، ط ١٩٨٦ م ، ص ٣٤ ، د/ابراهيم عبدالعزيز شيحا : أصول الإدارة العامة، مرجع سابق ، ص ٢٨، ٢٧ .

الإدارة بين العلم والفن :

نشأ جدال فقهي كبير حول طبيعة الإدارة العامة وانقسم الرأي بشأن علمية الإدارة أو فنيتها إلى اتجاهات متعددة وهي :

الاتجاه الأول : الإدارة علم وعرفها بأنها مجموعه من المبادئ والأسس والقوانين والنظريات الخاصة بقيادة وتوجيه جهود وأنشطة المرؤوسين نحو تحقيق هدف محدد.

الاتجاه الثاني: الإدارة فن و عرفها بأنها مجموعه من المهارات والقدرات والمواهب والخبرات التي يكتسبها المديرون من واقع الممارسة الفعلية والخبرة العملية (١).

الاتجاه الثالث : ويذهب للقول بأن الإدارة العامة علم وفن معاً حيث يتجه غالبية فقه الإدارة العامة إلى القول بالطبيعة المزدوجة للإدارة أي أن الإدارة العامة تجمع بين صفات الفن وخصائص العلم فهي علم كسائر العلوم الاجتماعية لأنها تقوم على قواعد وأسس يتبع في استنباطها والوقوف عليها المنهج التجريبي ، القائم على المشاهدة والتجربة ، وذلك مثل المبادئ المتعلقة بالتنظيم الإداري والقيادة الإدارية ، وإلى جانب أنها علم ، فهي فن لأن تطبيق التوجيهات والمبادئ التي تم الوقوف عليها ، والتي تحكم الظواهر الإدارية ، تحتاج في تطبيقها إلى قدرات فنية ومهارات شخصية ، الأمر الذي يؤدي إلى القول بأن تطبيق المبادئ والتوجيهات لا يسفر عن نتائج واحدة في المجالات المتشابهة

(١) - د/سليمان محمد الطماوي : مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق. ص ٢٤ ، د / فؤاد محمد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ، بدون ص ٢٩ ، د / عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ١٢٣.

وذلك لاختلاف القدرة والمهارات الشخصية على حسن التطبيق وكفاءته التي تختلف من شخص لأخر^(١) .

ولا ينال من قيمة الإدارة العامة التسليم بهذه الصفة المزدوجة (علم وفن معاً) فالمسكّم به أن الإداري الموهوب يمكن أن يؤدي عمله على أحسن وجه متى أحسن تدريبه وزود بكافة المعلومات التي تكفل تنمية ملكاته الطبيعية عن طريق الوقوف على نتائج التجارب العلمية ومتابعة الأفكار التقدمية ، والإلمام بالنظريات الحديثة في مجال عمله ، ولهذا فإن الاتجاه العملي الآن يقر بفائدة التدريب والأخذ بأساليب التدريب الحديثة^(٢) .

الإدارة المالية:

سبق بيان معنى كلمة " الإدارة " وبقيت كلمة " المالية " وأعني بها هنا " المالية العامة "، كمنشأ مالي للدولة في نطاق القوانين المعمول بها. ودراستي في هذا البحث وإن تناولت بعض جوانب المالية العامة، فإن ذلك سيكون في إطار ما يجب على جهة الإدارة أن تقوم به، وخاصة بعد صدور القانون الجديد للمالية العامة المصري والذي يعرف بقانون "المالية العامة الموحد"^(٣) .

- (١) - د/فؤاد محمد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٢٩ ، د/ عبدالغني بسيوني عبدالله : أصول علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٣٤ .
- (٢) - د/سليمان محمد الطماوي : مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٢٩ ، د/ عزيزة الشريف : أصول الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ١٢٣ .
- (٣) - القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ م ، بإصدار قانون المالية العامة الموحد ، الجريدة الرسمية العدد ٥ مكرر (د) ٨ فبراير ٢٠٢٢ م .

وفي نطاق التصنيف الإداري:

فإن قانون الخدمة المدنية ٨١ سنة ٢٠١٦م نصت المادة الثانية منه على أن السلطة المختصة : هي الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال ، والوحدة هي: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة (١).

ومن ثم فإن الجهات الإدارية التي تتضمنها الموازنة العامة تنقسم إلى :

١- جهاز إداري.

٢- إدارة محلية .

٣- هيئات عامة خدمية (٢) .

ويقصد بالجهة الإدارية : الجهات التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة ، والهيئات العامة الاقتصادية.

أما الجهات المستقلة ، فيقصد بها: الجهات والهيئات والأجهزة التي ينص عليها الدستور، أو القانون على أنها مستقلة (٣) .

وعليه فإن نشاط الإدارة المالية يتناول مبدأ النفقات والإيرادات والموازنة بينهما في نطاق عمل جهة الإدارة ، على النحو المبين في القانون.

(١)- قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ سنة ٢٠١٦م الجريدة الرسمية ، العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر ٢٠١٦ ص ٤.

(٢)- المادة رقم ١ من قانون المالية العامة الموحد ، مصدر سابق ص ٢٤.

(٣)- د/سليمان محمد الطماوي : مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٢٤ ، د/ طارق المجذوب : الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري) ، مرجع سابق ، ص ١٥٧.

وقد ورد النص صراحة على الالتزام بالشفافية في المادة (٤) منه ونصها: "تلتزم الجهات الإدارية بتطبيق مبدأ الشفافية خلال مراحل إعداد وتنفيذ الموازنة العامة ونشر التقارير والبيانات المرتبطة بالأداء لكل منها بشكل دوري بما يسمح بتحقيق المشاركة المجتمعية"^(١).

(١) - المادة رقم ٤ من قانون المالية العامة الموحد، مصدر سابق ص ٢٤.

المبحث الأول

التعريف بمبدأ الشفافية الإدارية والألفاظ ذات الصلة وأهميتها وأهدافها

تمهيد وتقسيم:

الشفافية الإدارية صفة فارقة في تاريخ الإدارة الحديثة، تكتسب قرارات الإدارة بموجبها قوة قانونية، قدر ما تتميز بالوضوح وعدم الغموض أو إخفاء أي عنصر من عناصر العملية الإدارية من شأنه تعطيل سير عمل المرافق العامة أو حرمان الدولة من ثمار عملية البناء والتحديث والتطوير. وحتى تتم الفائدة قسمت هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة:

* **المطلب الأول:** التعريف بمبدأ الشفافية الإدارية والألفاظ ذات الصلة.

* **المطلب الثاني:** أهمية الشفافية.

* **المطلب الثالث:** أهداف الشفافية.

المطلب الأول

التعريف بمبدأ الشفافية الإدارية والألفاظ ذات الصلة

الشفافية لغة: الشفافية في اللغة هي الشيء الجلي، أي: هي كالصورة المرسومة على زجاج يجلي للعين من خلال نور يشع خلفها حسب ما يوصف^(١).
وفي الصحاح: " شف عليه ثوبه ، يشف بالكسر(شفيفاً)، أي: رق حتى يرى ما تحته وشفوفاً أيضاً، وثوب(شف) بفتح الشين وكسرهما، أي: رقيق...^(٢) .

(١) - منير البعلبكي: المورد ، دار العلم للملايين ، ط ١٩٨٦ ، ص ٩٨٥ .

(٢) - محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي : مختار الصحاح ، تحقيق: محمود خاطر

مكتبة لبنان ، بيروت ، ط ١٤١٥ هـ - ١٩٩٥ م ، ج ١ ص ٣٥٤ .

الشفافية اصطلاحاً من منظور وضعي:

الشفافية اصطلاحاً هي : الوضوح التام في اتخاذ القرارات، ورسم الخطط والسياسات، وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الدولة، نيابة عن الشعب، وخضوع الممارسات الإدارية والسياسات للمحاسبة والمراقبة المستمرة^(١).

وتعرف الشفافية بأنها : " وضوح التشريعات، وسهولة فهمها، واستقرارها وانسجامها مع بعضها، و موضوعيتها ، ووضوح لغتها، ومرونتها، وتطورها وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وبما يتناسب مع روح العصر فضلاً عن تبسيط الإجراءات، ونشر المعلومات، والإفصاح عنها، وسهولة الوصول إليها، بحيث تكون متاحة للجميع " ^(٢) .

الفرق بين الشفافية والإفصاح:

يقصد بمبدأ الإفصاح: أن يتم إيصال المعلومات والبيانات المالية إلى جميع المتداولين، أو المستثمرين، و ألا يقتصر وصولها والاستفادة منها على مجموعة مختارة من الناس خلال فترة سابقة أو مسبقة.

ويرى البعض أن الإفصاح : يعني إتباع سياسة الوضوح الكامل وإظهار جميع الحقائق المالية الهامة التي تعتمد عليها الأطراف المهتمة بالمشروع^(٣).

(١) - د/ عبدالله شخبانة: الشفافية في الخدمة المدنية، تجربة ديوان المحاسبة، ط ١٩٩٧ م ضمن أعمال الأسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية ص ٣٤١.

(٢) - عبد الله الفيتوري المرابطي: الشفافية الإدارية وتأثيرها على سلوك وكفاءة العاملين رسالة ماجستير ، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس ، ٢٠٠٥ ، ص ٦.

(٣) - د/ عادل رزق :الحكومة والإصلاح المالي والإداري مع عرض التجربة المصرية، دار النهضة العربية القاهرة ، ط ١٩٨٧ م ، ص ١٧٩.

ومن هذا التعريف يتضح أن الإفصاح عن المعلومات عكس تسريبها إلى فئات معينة من المستثمرين قبل وصولها إلى كافة المستثمرين. وبالمقارنة بين المصطلحين يتضح الفرق بين الإفصاح والشفافية وذلك كما يلي:

الإفصاح يطلق ويراد به وجوب الكشف عن المعلومات التي لا يتم العمل الإداري إلا بها ، كما تقضي به النظم واللوائح.

أما الشفافية فتختلف عن الإفصاح من جهة أن تصل المعلومة، أو المعلومات كاملة لجميع المتداولين، أو المستثمرين في الوقت نفسه، عبر قنوات رسمية دون تشويهاها، أو تجزئتها، أو إظهارها غامضةً.

وبهذا يتضح أن الشفافية أكثر دلالة من الإفصاح وأنها تتفق وما ترمي إليه الحوكمة من إدارة رشيدة أو حكم جيد ، فإن ذلك يتأتى بالشفافية أكثر من الإصلاح مما يجعل طرفي العملية الإدارية على دراية كافية بما يهدف إليه العمل الإداري .

الفرق بين الشفافية والمساءلة الإدارية

تعريف المساءلة في اللغة : المساءلة في اللغة من اللغاة من المسؤولية وهي بوجه عام حال أو صفة من يسأل عن أمر تقع عليه تبعته فيقال : أنا برئ من مسؤولية هذا العمل ، والمسؤول من رجال الدولة المنوط به عمل تقع عليه تبعته (1).

(١) - مجمع اللغة العربية : المعجم الوجيز ، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم ، ١٤١١هـ - ١٩٩٠م ، ص ٢٩٩ ، باب السين .

تعريف المساءلة اصطلاحاً : عرفت المساءلة الإدارية بتعريفات عديدة منها :

عرفت بأنها هي :

١- هي محاسبة الجهات الإدارية عن تحقيق الوظائف والمستويات المنوطة بها ومدى الكفاءة والفاعلية في إدارة استخدام الموارد لتحقيق أهداف الخطة العامة للتنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة (١) .

٢- وعرفت بأنها التزام القائمين على السلطة بالخضوع لمختلف طلبات الاستيضاح والتعليل والتبرير المتعلقة بقراراتهم واختياراتهم وتحمل المسؤولية عنها (٢) .

وتكون المساءلة عندما تكون هناك علاقات بين مواقع متفاوتة في المستويات الإدارية ، حيث يكون أحد الأفراد مرؤوساً والآخر رئيساً(٣).

وتوجد صلة وثيقة بين الشفافية الإدارية والمساءلة ، فالشفافية مدخل لكل مساءلة إدارية إذ يترتب على عدم توفر المعلومة انعدام المساءلة ، ومن ثم فإن الشفافية والمساءلة يكمل كل منهما الآخر في الحد من الفساد الإداري وتحسين جودة أداء الإدارة العامة على مستوى التنظيم الإداري المركزي واللامركزي

(١) - المادة الأولى من قانون المالية العامة الموحد ، مصدر سابق ص ٢٣ ، د/صلاح الدين

فوزي : الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث ، مرجع سابق ، ص ٣٠٣ .

(٢) - د/ إبراهيم درويش : الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص ، د/ علي الشريف : الإدارة المعاصرة ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ط ٢٠٠٢ م ، ص ٣٥ .

(٣) - د/ محمد باهي أبو يونس : أحكام القانون الإداري ، القسم الأول ، دار الجامعة الجديدة

للنشر ، ط ١٩٩٦ م ، ج ١ ، ص ٣٠٩ .

كما تعتبر الشفافية الإدارية عنصراً رئيسياً من عناصر المساءلة ، فلكي تقدم الإدارة العامة خدماتها بطريقة جيدة ، يجب عليها تقديم المعلومات الواضحة التي تساعد على فهم التنظيمات الإدارية ومراقبتها .

هذا فضلاً عن أن الشفافية هي الخطوة الأولى في محاربة الفساد الإداري والمالي بشتى صورته وأشكاله ، فمصدر الفساد وقوته يكمن في الغموض وعدم الوضوح بشأن مظاهر الفساد وممارسته (١).

المطلب الثاني

أهمية الشفافية

تكمن أهمية الشفافية من خلال:

- ١- تحقيق المصلحة العامة.
- ٢- المساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة.
- ٣- توفير النجاح والاستمرارية لأية منظمة تريد مكافحة الفساد بكل أشكاله (٢).
- ٤- سهولة الإجراءات، وفهمها، ووضوحها، ومرونتها، مما يسهل على الأفراد المراجعين إنجاز أعمالهم ببسر وسهولة.
- ٥- تعزيز الشفافية الرقابية، وتزيد من كفاءتها وفعاليتها، من خلال دقتها ووضوحها للإجراءات والممارسات الإدارية المعمول بها.

(١) - د/ طارق المجذوب : الإدارة العامة " العملية الإدارية والوظيفية والإصلاح الإداري" مرجع سابق ، ص ٣٨٥.

(٢) - د/ رجب عبد الحميد : إدارة الموارد البشرية ، أبو المجد للطباعة ، ط ٢٠٠٦م ص ٩.

٦- تسهم بشكل كبير في مكافحة الفساد الإداري بأشكاله المختلفة، والممارسات الإدارية الخاطئة، والعمل على دعم المسيرة لتحقيق التنمية الإدارية الناجحة^(١).

وفي هذا دليل قاطع على أن الحوكمة من أهم أدوات تحقيق الانضباط الوظيفي وأن آثارها ليست بخافية على كل مطلع، ومن ثم فإن المجتمع يجني ثمارها كاملة في تحقيق مجمل الأهداف الوظيفية، التي تحرص كافة الإدارات الجيدة على تهيئة سبيلها لكل متعامل مع أجهزتها الإدارية، في مختلف الأجهزة الحكومية.

المطلب الثالث

أهداف الشفافية

تعني الشفافية توفير بيئة عمل جذابة، يسهل من خلالها التنبؤ بالتغيرات الحاصلة فيها، وبالتالي تحديد اتجاهاتها المستقبلية.

وعليه فإن أهداف الشفافية هي:^(٢)

١- إنعاش السوق المالي من خلال تحقيق المصداقية في توفير المعلومات المالية، مما يزيد من قدرة الحكومة على ضبط مؤشرات الاقتصاد الوطني بما يعود بالنفع العام.

(١)- د/ موسى اللوزي : التنمية الإدارية، المفاهيم والأسس والتطبيقات، دار وائل عمان ط ٢٠٠٠م، ص ١٤٨، د/ محمد فتوح محمد عثمان : الإدارة العامة، ط ٢٠١١م ص ٤٦١، د/ طارق المجذوب : الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص ٧٧١.

(٢)- د/ عبد الله الشخبانة : الشفافية في الخدمة المدنية، مرجع سابق ص ٣٤٢-٣٤٧.

- ٢- محاربة الفساد بكافة صورته وأشكاله، في مختلف الوزارات والأجهزة الحكومية.
- ٣- تزيد الشفافية الإدارية من فاعلية وكفاءة الرقابة الإدارية من خلال الدقة والوضوح في الإيرادات والممارسات الإدارية المعمول بها.^(١)
- ٤- توفير الوقت والتكاليف وتجنب الإرباك والفوضى في عمل العاملين.
- ٥- ترسيخ قيم التعاون وتضافر الجهود ووضوح النتائج، إذ يكون أداء الأعمال جماعياً والمحاسبة تكون بشكل جماعي.^(٢)
- ٦- منع الممارسات الإدارية الخاطئة.
- ٧- تعزيز الدور الرقابي.
- ٨- زيادة الثقة بنظرة العاملين والمواطنين للتنظيم الإداري.
- ٩- نشر القيم الفاضلة في المجتمع، والتي تدعو إلى الإصلاح ومحاربة الفساد.

(١) - د/ عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية ، ط ١٩٧٢م ص ١٧٥
د/ عبد الله الشخبانة : الشفافية في الخدمة المدنية تجربة ديوان الرقابة والتقييس الإداري
مرجع سابق ، ص ٣٤٧ ، د/ محمد فتوح محمد عثمان : الإدارة العامة ، مرجع سابق
ص ٤٦١ .

(٢) - د/ عبد الله العليان : الشفافية في الخدمة المدنية، المفاهيم ومعاييرها وأثرها في
الخدمة المدنية، ديوان الخدمة المدنية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، الجمعية العلمية
الملكية المجلد ٢، ص ٣٥٠، د/ رجب عبد الحميد : إدارة المواد البشرية ، مرجع سابق
ص ٩ .

١٠- تنمية ثقافة المجتمع في مجال الإصلاح، ونشر المبادئ، والقيم الداعية إلى إيجاد مجتمع خال من جميع أشكال الفساد، ومناهضة سوء استعمال السلطة.

١١- السعي إلى تفعيل كافة القوانين والقرارات الداعمة للشفافية.

١٢- الكشف عن مواطن الفساد في المجتمع وتشخيصها ودراساتها والبحث عن أسبابها واقتراح وسائل علاجها وتلافية (١).

(١) - مقال منشور على الإنترنت لأحمد السيد الكردي: <http://kenanaonline.com> .
د/ عبدالفتاح حسن: مبادئ الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ١٥٨ .

المبحث الثاني

التنظيم القانوني لمبدأ الشفافية الإدارية في القانون الإداري المصري

تمهيد وتقسيم :

في هذا المبحث أجد من الأهمية بيان معالم الشفافية الإدارية في الدستور المصري ، والقوانين المنبثقة عنه ، كمظلة تشريعية تحكم العمل الإداري ، وتجعل القرارات الإدارية الصادرة بناء عليها محققة للأهداف المرجوة منها وخاصة تطوير الأداء الحكومي وانضباط الإدارة المالية . وبيان ذلك في مطالب أربعة:

* **المطلب الأول:** مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق دستور ٢٠١٤م.

* **المطلب الثاني:** مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م.

* **المطلب الثالث:** مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

* **المطلب الرابع:** مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة وفقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م.

المطلب الأول

مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق دستور ٢٠١٤م

جاء النص صريحاً على هذا الالتزام في الفصل الثاني (المقومات الاقتصادية) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤م ، و نصت المادة (٢٧) منه على أن:

" يلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة ودعم محاور التنافسية وتشجيع الاستثمار والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً ، ومنع

الممارسات الاحتكارية مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل..^(١)

المطلب الثاني

مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق قانون الخدمة المدنية

رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م

١- ضرورة إعلان الوحدات الإدارية عن القرارات التي تصدرها:

حيث نصت المادة (٥) من قانون الخدمة المدنية الحالي على أن تعلن القرارات التي تصدر في شأن الخدمة المدنية في نشرة رسمية تصدرها الوحدة ورقياً أو إلكترونياً وتحدد اللائحة التنفيذية كيفية إجراءات النشر أو الإتاحة على نحو يكفل علم ذوى الشأن بها .^(٢)

وقد حددت اللائحة التنفيذية لهذا القانون في المادة السابعة منها كيفية إجراءات ذلك النشر بطريق الإتاحة على الموقع الإلكتروني للوحدة أو بطريق النشر، في كل من المركز الرئيسي للوحدة وفروعها ، وذلك لمدة لا تقل عن عشرة أيام من تاريخ الإتاحة أو النشر ، وتثبت الإتاحة أو النشر بمحضرين رسميين يتم إعدادهما بواسطة إدارة الموارد البشرية المختصة ، مع تسجيل ذلك في سجل يعد لهذا الغرض، ويلتزم الموظف بتتبع القرارات التي أتيحت أو نشرت^(٣) .

(١) - المادة ٢٧ من الدستور المصري الحالي عام ٢٠١٤م ، الهيئة العامة للاستعلامات ط٢٠٢٠م ص ١٨ .

(٢) - قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م ، الجريدة الرسمية ، العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر ٢٠١٦م ، مصدر سابق ص ٧ .

(٣) - د/ جمال محمد معاطي : شرح قانون الخدمة المدنية تأصيلاً وتحليلاً، دار الأهرام ط ٢٠٢٢م ، ص ٤٦، ٤٧ .

ومن خلال ما تقدم يمكن القول بأن الوحدات الإدارية ملتزمة بمقتضى القانون بالإعلان عن القرارات الصادرة عنها سواء أن كانت ورقية أو الكترونية وذلك كله بهدف تطبيق معايير العلنية والشفافية والنزاهة وإبلاغ كل من يهمله الأمر بالقرارات الصادرة عن الوحدة الإدارية فیتتبعها ويعمل بها تحقيقاً للمصلحة العامة وتعزيزاً لمبادئ الحوكمة في لوحة إعلانات واحدة على الأقل توضع في أماكن ثابتة وبارزة ومأمونة .

٢- التعيين في الوظائف العامة من خلال الإعلان على بوابة الحكومة :

نصّ المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الحالي في المادة ١٢ منه على: " ضرورة أن يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه على أساس الكفاءة والجدارة دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية متضمناً البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها ، على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين ، وفي جميع الأحوال يشترط لشغل الوظائف أن تكون شاغرة وممولة .

ويكون التعيين في تلك الوظائف بامتحان ينفذه الجهاز من خلال لجنة للاختيار و يشرف عليه الوزير المختص ، على أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان ، وعند التساوي يقدم الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة فالدرجة الأعلى في ذات المرتبة ، فالأعلى مؤهلاً ، فالأقدم في التخرج ، فالأكبر سناً .

وتحدد اللائحة التنفيذية قواعد الإعلان عن الوظائف الشاغرة ، وكيفية تشكيل لجنة الاختيار ، و إجراءات انعقاد الامتحان ، وكيفية وقواعد المفاضلة على أن يكون الإعلان خلال شهري يناير ويونيو من كل سنة عند الحاجة

وألا تقل مدة الإعلان والتقديم عن شهر وتعلن النتيجة على الموقع الإلكتروني المشار إليه بالفقرة الأولى من هذه المادة " (١).

٣- عدم مشروعية عمل الموظف العام تحت رئاسة أقاربه من الدرجة الأولى:

نظم قانون الخدمة المدنية هذه الحالة في المادة (٢٤) منه ونصها: "لا يجوز بأية حال من الأحوال أن يعمل موظف تحت الرئاسة المباشرة لأحد أقاربه من الدرجة الأولى في ذات الوحدة، وتحدد اللائحة التنفيذية الإجراءات الواجب اتخاذها عن توافر هذه الحالة " (٢).

وقد رتبت اللائحة التنفيذية لهذا القانون جزاءً تأديبياً في حالة مخالفة الموظف العام ذلك الالتزام مقررة في المادة ٦٦ منها على أنه: " يتعين على كل موظف توفّر في شأنه الحظر الوارد في المادة ٢٤ من القانون أن يخطر السلطة المختصة بذلك خلال خمسة عشر يوماً ، و إلا جوزي تأديبياً " .

وقد منحت اللائحة هذا الموظف خيارين: إما النقل إلى وظيفة أخرى أو خارجها فإذا لم يستجب خلال شهر من تاريخ تخيره يتم نقله إلى وظيفة أخرى لا تقل مستواها عن مستوى وظيفته الأصلية بدون طلب منه (٣).

والحكمة من هذا النص – في تقديري – تظهر بجلاء في محاولة المشرع المصري قطع الطريق على كل حالة من شأنها التأثير في مصداقية القرار الإداري ، بحيث لا يكون تواجد القريب في الوظيفة العامة سبباً في عدم حيادية

(١) - المادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م ، مصدر سابق ، ص ٩

(٢) - المادة ٢٤ من قانون الخدمة المدنية الحالي ، المصدر سابق ص ١٤ .

(٣) - د/ جمال محمد معاطي :شرح قانون الخدمة المدنية تأصيلاً وتحليلاً، مرجع سابق

الرئيس المباشر وذلك لأن الجمع بين الأقارب – رئيس ومرؤوس- لا شك في أنه سيحيط القرارات الصادرة من الرئيس بشبهة المجاملة ، حتى ولو كانت بعيدة عن ذلك، فصلة القرابة ستكون هي أول ما يتبادر إلى ذهن العاملين بالوحدة في أي قرار إداري يصدر من الرئيس ، فضلاً على أن تلك القرابة قد تكون سبباً في طمث بعض الحقائق أو تكون مدخلاً لتكوين بعض المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة .

٤- توظيف التكنولوجيا لخدمة الكفاءة الإدارية:

يهدف قانون الخدمة المدنية إلى تطوير كفاءة الموظف العام وزيادة قدرته على الابتكار والتطوير ، وهي ضمانة أساسية لتحقيق مبدأ الشفافية ؛لذا حرص المشرع المصري في المادة (٤٤) منه على " تشجيع الدولة زيادة وعي الموظفين بالعلوم والتكنولوجيا ، والعمل على نشر المعارف بينهم وتطوير القدرات الابتكارية وتكون الاختراعات والمصنفات التي يبتكرها الموظف أثناء تأدية وظيفته أو بسببها ملكاً للدولة إذا كان الاختراع نتيجة تجارب رسمية أو له صلة بالشؤون العسكرية أو إذا كان الاختراع أو المصنف يدخل في نطاق أعمال الوظيفة العامة.

وفي جميع الأحوال يكون للموظف الحق في تعويض عادل ، يراعى عند تقديره تشجيع البحث والاختراع"^(١) .

وإعمالاً لهذا المبدأ تناولت المحكمة الإدارية العليا الإعلان عن الوظيفة العامة في العديد من أحكامها نذكر منها النص على أن : " إعلان الإدارة عن شغل الوظائف الشاغرة – مقتضاه أن الإدارة قد فرضت لسلطتها التقديرية قاعدة

(١)- المادة ٤٤ من قانون الخدمة المدنية الحالي ، مصدر سابق ص ٢١.

تنظيمية تبيح لكل من استوفى الشروط المعلنة أن يتقدم بطلب الترشيح لتلك الوظيفة " (١) .

المطلب الثالث

مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق قانون تنظيم التعاقدات

التي تبرمها الجهات العامة

نظم القانون في مادته الأولى منه آلية التعاقد وما يجب أن تكون عليه من الشفافية ، وخلوها من التواطؤ أو الاحتيال ، أو الفساد .

وعرف التواطؤ بأنه: ترتيب يتم بين طرفين أو أكثر قبل أو بعد تقديم العطاء لتحقيق غرض غير مشروع ، أو للإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص ، ومبدأ حرية المنافسة بما في ذلك التأثير بشكل مباشر أو غير مباشر على تصرفات طرف آخر بهدف تقسيم العقود بين مقدمي العطاءات أو تثبيت أسعار العطاءات بشكل غير تنافسي .

ويعرف الاحتيال بأنه :أي فعل أو امتناع عن فعل يؤدي إلى تضليل الطرف الآخر بهدف الحصول على منفعة مالية أو عينية أو أي منفعة أخرى ، أو التأثير في العين المطروحة ، أو تجنب الالتزام في تنفيذ العقد .

أما الفساد فيطلق ويراد به في اللغة : الخلل والاضطراب ، ويقال أفسد الشيء أي أساء استعماله ويفسد بالضم فساد فهو فاسد ، والمفسدة ضد

(١) - حكم المحكمة الإدارية العليا الدعوى رقم ٣٧٦ ، ١٨ اق الصادر في ٢٩ أبريل ١٩٧٨م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشرة عاماً ١٩٦٥-١٩٨٠م ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ط ١٩٨٤م ، ج ٣ ، ص ٢٢٩٨ .

المصلحة^(١) ويمثل الفساد جانب الستر، كما أنه يعني خيانة الأمانة والبعد عن الاستقامة أو الفضيلة أو المبادئ الأخلاقية والتحريض على الخطأ باستخدام وسائل غير مشروعة .

ويعرف البنك الدولي الفساد بأنه : " سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب شخصية " .^(٢) وهذا التعريف يشمل كل ممارسات الاستغلال السيء للوظيفة العامة والعمل بالقطاع الخاص عندما يتعلق الأمر بشركات القطاع الخاص.

أما تعريف الفساد الإداري اصطلاحاً فيعرف بأنه : " هو الانحرافات الإدارية والوظيفية والتي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته " ، ويشمل الرشوة والمحابة والمحسوبية والاحتيايل، والاختلاس ، والاحتيايل ، والاختلاس.

ويعرف الفساد المالي بأنه : : هو الانحرافات المالية من خلال مخالفة القواعد المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها المختلفة ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية " ، وذلك مثل التهرب الضريبي والجمركي واهدار المال العام^(٣) أي : عرض أو عطاء أو

(١) - زين الدين أبو عبدالله محمد بن ابي بكر الرازي : مختار الصحاح ، ج ١ ، ص ٢٣٩ مجمع اللغة العربية : المعجم الوجيز ، مرجع سابق ، ص ٤٧١ .

(2)- world bank , world development , report oxford university press washing to N.D.C 1997 P.102

(٣) - د /طارق المجذوب : الإدارة العامة (العملية الإدارية و الوظيفة العامة والإصلاح الإداري ، مرجع سابق ، ص ٧٤٧ و٧٤٨ ، د / محمد فتوح محمد عثمان : الإدارة العامة مرجع سابق ، ص ٤٦١ و ٤٦٢ .

استلام أو طلب لأي شيء ذي قيمة، أو الحث على ارتكاب أفعال غير مناسبة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، للتأثير بشكل غير مشروع على أداء الطرف الآخر في العملية المطروحة أو في تنفيذ العقد^(١).

والأثر القانوني المترتب على توافر حالة من الحالات السابقة هو الفسخ الوجوبي للعقد، وذلك إعمالاً لنص المادة (٥٠) من القانون^(٢).

ونظم القانون في المادة (٦) منه المبادئ الحاكمة للتعاقد؛ إذ نصت على: " تخضع طرق التعاقد والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون لمبادئ الشفافية وحرية المنافسة، والمساواة، تكافؤ الفرص " ^(٣).

وتحقيقاً لمبدأ الشفافية أعطى القانون للجهة الإدارية حق إصدار طلب للحصول على المعلومات أو المقترحات أو المواصفات أو غيرها، بغرض استيفاء إجراءات دراسة السوق أو تحديد احتياجاتها على نحو دقيق وفقاً لمستجدات السوق أو تحديد احتياجاتها على نحو دقيق وفقاً لمستجدات السوق أو لإعداد خطة احتياجاتها السنوية، على أن تعلن عن ذلك بإحدى الصحف اليومية واسعة

(١) - المادة الأولى من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، الجريدة الرسمية العدد ٣٩ مكرر (د) في أكتوبر ٢٠١٨م .

(٢) - ونصها: يجب فسخ العقد في الحالات الآتية:

إذا تبين أن المتعاقد استعمل بنفسه أو بواسطة غيره الغش أو التلاعب في تعامله مع الجهة الإدارية المتعاقدة أو في حصوله على العقد.

إذا تبين وجود تواطؤ أو ممارسات احتيالية أو فساد أو احتكار.

إذا أفلس المتعاقد أو أعسر .

(٣) - المادة ٦ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة مصدر سابق ص ٨.

الانتشار أو توجه الطلب بدعوة المشتغلين بنوع النشاط المطلوب ،وذلك بالإضافة للنشر على بوابة التعاقدات العامة^(١).

وحماية للنظام العام ومنعاً لخروج الموظف العام على آداب وأخلاقيات الوظيفة العامة أوجب القانون في مادته (٨٩) تفعيل مبدأ المساءلة ،فنصت على: "مع عدم الإخلال بحق ذوي الشأن في إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية يؤاخذ تأديبياً كل من خالف أحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية أو مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالتعاقدات التي يصدر بها قرار من وزير المالية"^(٢).

ومن خلال النصوص المتقدمة يتضح أن الشفافية مبدأ أصيل في التعاقدات الحكومية ، اذ يجب على كل الجهات الإدارية العامة الخاضعة لأحكام هذا القانون الالتزام بهذا المبدأ وأن تتم المشتريات الحكومية والقطاع العام كقاعدة عامة عن طريق المناقصة العامة أو المنافسة العامة المفتوحة ، لذلك جاء النص صراحة في قانون التعاقدات الحكومية على معاقبة من يخالف ذلك بإلغاء التعاقد معه وحرمانه من المقابل على ما قدمه من أعمال^(٣).

(١) - المادة ١٢ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة مصدر سابق ص ١٢ .

(٢) - المادة ٨٩ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة المصدر السابق ص ٥٥ .

(٣) - د/ فؤاد محمد النادي، د/ السيد أحمد محمد مرجان : العقود الادارية ، ط ٢٠٢٠م ص ١٥ .

المطلب الرابع

مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة

وفقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م

تأكيداً على أهمية هذا الالتزام الوظيفي نصت مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة وفقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م على محور الشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية باستراتيجية التنمية المستدامة، وفق رؤية مصر ٢٠٣٠م "على تفعيل مدونات السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة".

وكان من أهم بنود هذه الوثيقة في نطاق الموضوع مبدأ الكفاءة، وعرفته بأنه: "الالتزام بعدم تبديد المال العام، أو إساءة استعماله، والحرص على الترشيد في استخدام موارد جهة العمل من أدوات وأجهزة أو مرافق عامة، بطريقة تؤدي إلى الحفاظ على المصروفات والإيرادات العامة دون التأثير على جودة تقديم الخدمة^(١)."

كما ورد النص على هذا الالتزام في المدونة (القسم الثالث: التزامات الموظف العام) ضمن النص الخاص بالمحافظة على المال العام والخاص والممتلكات والموارد العامة والخاصة، وتضمن هذا الالتزام ما يلي:

(١) مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩م، وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، رؤية مصر ٢٠٣٠م، المعهد القومي للإدارة ص ٥.

- ١- الموظف مسؤول عن جميع الممتلكات والموارد الحكومية التي تصرف له أو تكون بحوزته أو تحت سيطرته ، ويمنع الموظف من استخدامها لأغراض شخصية .
- ٢- المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها .
- ٣- ترشيد استخدام الكهرباء والمياه وكافة أجهزة وأدوات جهة العمل وضرورة الإبلاغ عن أية أعطال أو فقد لها.
- ٤- حظر مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة .
- ٥- حظر مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية .
- ٦- تجنب الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو للمواطنين .
- ٧- ضرورة الرد على مناقضات الأجهزة الرقابية ومكاتبتهم ، والتأخير في الرد عليهم يعتبر في حكم الرد وأن الغرض منه المماثلة والتسويق.
- ٨- استخدام الموارد للأغراض العامة المرخص بها ، مع التأكد من استخدام المال العام بشكل صحيح وفعال ، والنظر إلى قضايا الجمهور وشؤونهم بنزاهة ، وكفاءة وسرعة وفعالية^(١).

(١) - مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩م ، مصدر سابق ، ص ٥ .

المبحث الثالث

وجوه الشفافية الإدارية في نطاق الإدارة المالية

تمهيد وتقسيم:

تظهر وجوه الشفافية الإدارية في الإدارة المالية أكثر من غيرها لارتباطها بعنصر المال العام وما يصحبه من تصرفات سواء في مجال الانفاق العام أو تحصيل الإيرادات^(١) ، أو ما يستجد من ظروف مالية طارئة تستوجب على الإدارة اتخاذ التدابير المالية اللازمة لمعالجة آثار هذه الظروف ، وقد ظهر هذا المعنى بوضوح خلال الحرب الأوكرانية الروسية وما ترتب عليها من موجات غلاء عالمية نتيجة لتوقف تصدير القمح والغاز، الأمر الذي جعل الحكومة المصرية ترفع على لسان السيد وزير المالية (د / محمد معيط) شعار : "تزرع ونستثمر ولا نستورد التضخم" ؛لدرء مخاطر تمويل الأزمات بمصادر تضخمية. بالإضافة إلى السياسات الاقتصادية والمالية الإصلاحية التي تبنتها الحكومة ، بهدف توسيع نطاق الرقعة الزراعية ، وخاصة زراعة القمح ،وقد اتسمت كل القرارات المتعلقة بمعالجة آثار هذه الأزمة بالشفافية ؛ليكون المواطن على بصيرة بما يحدث ، وأن الاقتصاد العالمي بات متشابكا وأن أي أزمة تحدث في بقعة من الأرض تظهر آثارها في جميع أنحاء المعمورة.

(١) - د/ محمد فؤاد مهنا : القانون الإداري العربي ، دار المعارف ، الطبعة الثانية ١٩٦٥م ج ٢ ص ٦٥٣ ، د/محمود عاطف البنا: مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ص ١٠ ، د/ ابراهيم عبدالعزيز شيحا :مبادئ وأحكام القانون الإداري ، ط ١٩٩٤م ، ص ٢٧٧ ، د/ ماجد راغب الحلو :القانون الإداري ، مرجع سابق ص ١٧٩ .

وحتى تتم الفائدة من هذا البحث رأيت تقسيمه إلى مطلبين :

المطلب الأول: القواعد المالية التي يجب على الإدارة المالية مراعاتها.

المطلب الثاني: أهم معالم الشفافية الإدارية في قانون المالية العامة الموحد.

المطلب الأول

القواعد المالية التي يجب على الإدارة المالية مراعاتها

الجهات الإدارية التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة:

نظم قانون المالية العامة الموحد في المادة الثالثة منه الجهات الإدارية التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة ، فنصت على: " تتضمن الموازنة العامة للدولة المخصصات المالية للبرامج التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري للدولة ، ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية ، وما يتبعها من وحدات ذات طابع خاص والصناديق والحسابات الخاصة، و المشروعات الممولة من الحسابات الخاصة.

ولا تتضمن الموازنة العامة للدولة المخصصات المالية للبرامج الأتية:

١- الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس مجلس الوزراء ، والتي تعد بشأنها موازنات تقدم من الوزير إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس النواب لاعتمادها. وتقتصر العلاقة بين موازنات هذه الهيئات والصناديق وبين الموازنة العامة للدولة على الفائض الذي يؤول إلى الخزانة العامة ، وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات.

٢- الوحدات الاقتصادية، وتقتصر العلاقة بين الموازنة العامة للدولة وبين موازنات هذه الوحدات على ما يؤول إلى الخزانة العامة، كحصة في توزيع الأرباح وما قد يتقرر لهذه الوحدات من قروض ومساهمات .

قواعد الانضباط المالي في القانون:

تضمن قانون المالية العامة الموحد رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢ م ، أربع قواعد نصت عليها المادة الأولى منه ، وهي:

١- الشفافية: أي الكشف عن المعلومات والبيانات الجوهرية للمالية العامة بصورة واضحة ودقيقة ودورية، في التوقيت الملائم وبطريقة يمكن الاعتماد عليها لتقييم مدى الكفاءة والفاعلية في حسن استخدام موارد الدولة .

٢- الإفصاح: إتاحة المعلومات المالية وغير المالية، الأساسية بصورة رسمية مع توفير المعلومات التي يمكن الاعتماد عليها لأغراض المقارنة لرسم صورة عن المالية العامة للدولة الحالية والمستقبلية.

٣- المساءلة: محاسبة الجهات الإدارية عن تحقيق الوظائف والمسؤوليات المنوطة بها ومدى الكفاءة والفاعلية في إدارة استخدام الموارد لتحقيق أهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة.

٤- الرقابة الداخلية: مجموعة من السياسات والاجراءات الموضوعية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المحددة، والتأكد من سلامة وكفاءة تنفيذ أعمال الجهة الإدارية، ومدى الالتزام بالسياسات الإدارية المنظمة للعمل بما يكفل سلامة إعداد التقارير المالية والمحافظة على أصول وموجودات الجهة

الإدارية وحقوقها لدى الغير ، والتأكد من اكتمال الدفاتر والسجلات المحاسبية وإعداد البيانات المالية السليمة في الوقت المحدد لها^(١).

المطلب الثاني

أهم معالم الشفافية الإدارية في قانون المالية العامة الموحد

١- دمج قانون الموازنة العامة للدلة وقانون المحاسبة الحكومية في قانون موحد يعكس فلسفة الأداء المالي في النظام الاقتصادي المصري ومراعاة نظم الميكنة الحديثة مع صياغة تعاريف واضحة ومحددة للتبسيط والتسهيل وتطبيق موازنة البرامج والأداء ، باعتبار ذلك أحد الوسائل التي تضبط الانفاق العام وترشده وتوصل مفاهيم المحاسبة والمساءلة لضبط الأداء المالي سواء بوزارة المالية أو الجهات الإدارية المختلفة من خلال مشاركة فاعلة مع وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية في شأن تحديد الأهداف الاستراتيجية وتحديد أولويات الانفاق العام .

٢- يسعى القانون الجديد إلى تحقيق أعلى مستويات الشفافية والإفصاح في الإعداد والتنفيذ والرقابة من خلال تبويات الموازنة والالتزام بذلك ، باعتبار ذلك مبدأ أساسيا في بناء السياسة المالية إعداداً وتنفيذا ورقابة وإلزام الجهات الإدارية به ، مع تحقيق مستويات المرونة في تنفيذ الموازنة والمحافظة على المخصصات المالية بإعادة استخدامها في السنوات التالية إذا حالت الظروف دون صرفها سنة الاعتماد ، وذلك وفق ضوابط واشتراطات حاکمة ومنظمة.

(١) - المادة الأولى من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ م ، بإصدار قانون المالية العامة الموحد الجريدة الرسمية ، مصدر سابق ص: ٢٤.

٣- مواكبة التغيرات المتعلقة بالصرف والتحصيل المميكن من خلال أوامر الدفع والتحصيل الإلكتروني واستخدام نظام التوقيع الإلكتروني واعتبار الوثائق والدراسات الإلكترونية وثائق لها حجيتها القانونية، مع التأكيد على الدور الرقابي لممثل وزارة المالية على المال العام، وتحقيق التكامل مع الأجهزة الرقابية الأخرى بما يمكن من تعظيم الدور الرقابي لحصر وتحديد المخالفات المالية بما يمكن من المحاسبة والمساءلة وتحقيق الرقابة اللازمة.

٤- لضمان تحقيق الشفافية في الأداء المالي للحكومة أوجبت المادة (٦٨) من قانون المالية العامة الموحد على الجهاز المركزي للمحاسبات تقديم تقرير سنوي إلى مجلس النواب عن مراجعة القوائم المالية والحساب الختامي وتقييم الأداء في ضوء أهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للجهات الإدارية في موعد أقصاه ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويرسل نسخة منها إلى مجلس الشيوخ والوزارة المختصة بشؤون التخطيط والوزارات المختصة أو الجهات المستقلة^(١).

٥- في إطار حكم المادة (٧٨) من القانون مع مراعاة أحكام قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م وقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، يعد من المخالفات المالية ما يلي:

(١) المادة (٦٨) من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ م - بإصدار قانون المالية العامة الموحد الجريدة الرسمية، مصدر سابق ص: ٤٣.

- أ- عدم تقديم الجهة الإدارية للموازنة أو الحسابات الختامية أو القوائم المالية أو تقارير تقييم الأداء الخاصة بها ،أو بياناتها التفصيلية ،أو تقديمها غير مستوفاة أو في موعد يجاوز المواعيد المحددة.
- ب- عدم إمساك الدفاتر والسجلات المحاسبية والقيود فيها بانتظام وفقاً لما تنظمه اللائحة المالية للموازنة والحسابات .
- ت- عدم تمكين ممثلي الوزارة وأعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات من القيام بواجباتهم أو ممارسة اختصاصاتهم في الرقابة والتفتيش وطلب المستندات أو الاطلاع عليها.
- ث- عدم تمكين ممثلي الوزارة وأعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات التي تتطلبها أعمال الفحص أو التأخير في ذلك.
- ج- تجاوز الاعتمادات المدرجة بالموازنة أو نقل أي مبلغ من باب إلى باب آخر من أبواب الموازنة أو الموافقة على مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها دون الحصول على الموافقة والترخيص المالي اللازمين.
- ح- التخلي للغير عن مفاتيح التصديق الإلكتروني لصاحبي التوقيعين الأول والثاني ،وذلك دون إخلال بما يترتب عليها من جرائم تنظمها القوانين الأخرى (١).

(١) المادة (٧٨) من قانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ م - بإصدار قانون المالية العامة الموحد الجريدة الرسمية ، مصدر سابق ص:٤٦ .

المبحث الرابع الآثار المترتبة علي مبدأ الشفافية

تمهيد وتقسيم:

هذا المبحث من الأهمية بمكان ، ويعد نتيجة عملية لتوفر الشفافية الإدارية في أعمال الإدارة.

وتظهر هذه الآثار في تطوير برامج الأداء الحكومي ومحاربة الفساد الإداري والمالي في إطار ما سبقت الإشارة إليه بشأن مبدأ الشفافية وفق ما نص عليه قانون المالية العامة الموحد في مادته الأولى : أي الكشف عن المعلومات والبيانات الجوهرية للمالية العامة بصورة واضحة ودقيقة ودورية ، في التوقيت الملائم وبطريقة يمكن الاعتماد عليها لتقييم مدى الكفاءة والفاعلية في حسن استخدام موارد الدولة .

وعليه يمكن تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول : أثر مبدأ الشفافية في تطوير برامج الاداء الحكومي وتنمية الموارد البشرية .

المطلب الثاني : دور الشفافية في محاربة الفساد الإداري والمالي .

المطلب الأول

أثر الشفافية في تطوير برامج الأداء الحكومي وتنمية الموارد البشرية

وفيه فرعان:

• **الفرع الأول:** أثر الشفافية في تطوير برامج الأداء الحكومي

• **الفرع الثاني:** أثر الشفافية في تنمية الموارد البشرية

ونتناولهما تباعاً .

الفرع الأول

أثر الشفافية في تطوير برامج الأداء الحكومي

يهدف أي برنامج في تطوير الأداء الحكومي إلى إحداث نقلة نوعية في أداء الجهات الحكومية ، من خلال عمليات التقييم الذاتي، التي تجريها هذه الجهات مقارنة بمعايير التقييم الخاصة بالبرنامج ، ولا بد أن يتحقق في أي برنامج للتميز الأهداف الآتية:

- ١- نشر مفاهيم التميز والإبداع والجودة، وتعميم أفضل الممارسات الإدارية والمهنية، وضمان تطبيقها، والمتابعة المستمرة.
- ٢- تطوير القطاع الحكومي، والارتقاء بمستوى الأداء، من خلال توفير نظام حوافز مادية ومعنوية، وظروف عمل تحفيزية، تشجع روح المنافسة الإيجابية في القطاع الحكومي.
- ٣- دعم برامج التطوير في الجهات الحكومية، وتحسين الإنتاجية، وزيادة الكفاءة علاوة على ترشيد الإنفاق الحكومي ، وضمان التزام هذه الجهات بتقديم خدمات متميزة واستمراريتها.

- ٤- توفير أفضل الأسس، ومعايير قياس مدى التقدم والتميز في أداء الجهات الحكومية.
- ٥- تحفيز موظفي الحكومة على مختلف مستوياتهم الوظيفية، وتشجيعهم على الإبداع والتميز، والالتزام الوظيفي، والإتقان، وحسن خدمة العملاء طالبي الخدمة، وكفاءة الأداء الوظيفي.
- ٦- إعداد برامج تحفيز، ونظم تقدير، لتشجيع الجهات الحكومية المتميزة في أدائها، وخدماتها، وأيضاً للموظفين المتميزين على مستوى كافة الجهات الحكومية^(١).

الفرع الثاني

أثر الشفافية في تنمية الموارد البشرية

من الثابت أن الأداء البشري هو الآلية الأساسية في تحقيق التطوير الإداري وهو وسيلة تحريك باقي أنواع الموارد التي تعتمد عليها المؤسسات وتفعيلها وأن الأداء الذهني والفكري للإنسان هو العنصر الأهم في الأداء البشري ؛ لذا يصبح تفعيل الأداء البشري واستثمار طاقات الإنسان الفكرية والإبداعية هو التحدي الحقيقي أمام الإدارة في المؤسسات المعاصرة. وتفصيل ذلك كالآتي:

(١) - د/صبحي منصور : الاتجاهات الحديثة في التطوير الإداري ، ضمن أبحاث وأوراق عمل ندوة الاتجاهات الحديثة في التطوير الإداري وتحسين جودة الأداء المؤسسي ، طنجة، المملكة المغربية، أبريل ٢٠٠٩م ، ص ١٤٢-١٤٣ ، د/ رجب عبد الحميد : إدارة الموارد البشرية ، مرجع سابق ، ص ١٩٦

أهم صفات وخصائص إدارة الموارد البشرية الاستراتيجية:

- ١- نقلة فكرية شاملة.
- ٢- نتاج التطورات التقنية والعلمية.
- ٣- التوافق ومعطيات عصر العولمة.
- ٤- نتاج التفكير الإبداعي الإنساني.
- ٥- تكريس الإنجاز، وتحقيق النتائج.
- ٦- تأكيد السعي نحو التميز.
- ٧- الاتصاف بالتكامل والتوازن والديناميكية الإيجابية.
- ٨- تخطي الشكليات والتركيز على المضمون.
- ٩- التعامل في الأزمنة الثلاثة:
 - أ- الماضي والحاضر والمستقبل.
 - ب- التعامل في الوقت الحقيقي^(١).

محددات إدارة الموارد البشرية الاستراتيجية:

- ١- تحليل المناخ الداخلي والخارجي لتحديد الفرص والإمكانيات، ومعالجة القيود والمعوقات.
- ٢- تخطيط الاحتياجات من الموارد البشرية.
- ٣- البحث والاستقطاب والاختيار الاستراتيجي.
- ٤- التوظيف الإيجابي لقدرات البشر ومهاراتهم.

(١) - د/ محمد الخصبية : الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته ، دار النفائس، الأردن ط ٢٠٠٤م ، ص١٤٨ ، د/ علي الشريف : إدارة المنظمات الحكومية ، مرجع سابق ص ٤٤١ .

- ٥- التمكين والتوجيه والإشراف الإيجابي.
- ٦- التقييم الاستراتيجي للأداء، والقياس الموضوعي للكفاءة.
- ٧- التدريب المستمر أثناء العمل وخارجه.
- ٨- التعويض العادل مادياً ومعنوياً عن الجهد المبذول.
- ٩- الرعاية المتكاملة اقتصادياً ونفسياً واجتماعياً.
- ١٠- استثمار الفكر والقدرات الذهنية، وإطلاق الفرص للإبداع والابتكار.
- ١١- تخطيط التقدم الوظيفي، والمساندة المستمرة؛ للوصول إلى مستويات الأداء الأفضل.

١٢- إيجابية التحفيز والتشجيع.

١٣- موضوعية المساءلة.

١٤- الاستثمار الايجابي لمواطن القوة والتميز، والتعامل الايجابي مع مواطن الضعف في الموارد البشرية. (١)

خصائص الموارد البشرية الاستراتيجية:

- ١- التكامل مع الاستراتيجية العامة للمؤسسة.
- ٢- قبول التغيير والتعامل الإيجابي مع المتغيرات.
- ٣- المتابعة النشطة لظروف سوق العمل ومتغيراته.
- ٤- بناء النظم والإجراءات، باستثمار تقنية المعلومات والاتصالات.
- ٥- حشد طاقات الموارد البشرية وقدراتها، وتوظيفها لتحقيق التميز.

(١) - د/محمد الخصبة : الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته، مرجع سابق، ص ١٤٩

د/صبحي منصور : الاتجاهات الحديثة في التطوير الإداري ، مرجع سابق ص ١٤١

وما بعدها، د/ علي الشريف: ادارة المنظمات الحكومية ، مرجع سابق ص ٤٧٣، ٤٧٤.

- ٦- تطبيق مفاهيم إدارة الجودة الشاملة وأسسها في نظم وإجراءات إدارة الموارد البشرية.
- ٧- التخلص من القوالب التنظيمية الجامدة.
- ٨- السعي لتنمية العمل الجماعي، واستثمار قدرات فرق العمل المتكاملة.
- ٩- التركيز على خلق المهارات والقدرات؛ لتنمية المميزات التنافسية للمؤسسة.
- ١٠- دعم اللامركزية، وديمقراطية الإدارة.
- ١١- الإسهام في بناء ثقافة تنظيمية إيجابية، تحابي التميز، وتتيح فرص الإبداع^(١).

(١) - د/صبحي منصور: الاتجاهات الحديثة في التطوير الإداري ، مرجع سابق ص١٤٢، ١٤٣ د/ رواية محمد حسن: إدارة الموارد البشرية، المكتب الحديث الجامعي الإسكندرية ط ١٩٩٩ م ، ص ١٣٢ ، د / علي الشريف: إدارة المنظمات الإدارية مرجع سابق ص ٤٧٤ .

المطلب الثاني

دور الشفافية في محاربة الفساد الإداري والمالي

وفيه فرعان :

الفرع الأول : دور الشفافية في محاربة الفساد الإداري

الفرع الثاني : دور الشفافية في محاربة الفساد المالي

ونتاولهما تباعاً.

الفرع الأول

دور الشفافية في محاربة الفساد الإداري

تقوم الشفافية بدور بارز في مكافحة الفساد الإداري؛ لأنها مطلب أساسي في القوانين واللوائح والتشريعات والإجراءات من حيث تبسيطها، وإعطائها نمط من السهولة والدقة والوضوح، من خلال هذا يمكن وضع بعض من الحدود للانحرافات الإدارية، تتمثل في بعض العناصر، تُعد أساساً في نجاح الشفافية في مكافحة الفساد أهمها:

- ١- العمل على تحقيق مستوى متقدم من التطوير الإداري لإحداث التنسيق بين الأجهزة الخاصة بالقوى البشرية والتطوير الإداري ولتنفيذ خطط التدريب.
- ٢- ضرورة إشباع حاجات المجتمع من التعليم وذلك باستخدام المعايير العلمية في عمليات التوظيف والتعيين.
- ٣- تطوير نظام عمليات الأداء لجميع العاملين، كمبدأ الكفاءة في الترقيات وتحديد الواجبات والمسؤوليات للعاملين.
- ٤- إن توفير درجة عالية من الشفافية يعزز مكافحة الفساد الإداري ويقلل من الانحراف والتجاوزات ويعمل على تحسين السلوكيات .

٥- الأمر الذي يجعل الإقدام على ممارسة الفساد الإداري يتعارض مع القيم والأهداف والنزاهة (١) .

وتتحقق هذه الدرجة من الشفافية في حال عمل ما يأتي:

- ١- بذل الجهد للتعرف على أسباب الفساد، وإجراء دراسات وأبحاث؛ للوصول إلى الدوافع المحددة لممارسة الفساد الإداري.
- ٢- وضع برامج تطويرية للأنظمة والتشريعات المعمول بها، وإدخال التغيرات الإيجابية في الهياكل التنظيمية.
- ٣- تحسين وتطوير السلوك الأخلاقي بين الأفراد العاملين في التنظيم، ومراجعة أنظمة الرواتب، والمكافآت، والرقابة الإدارية، ومعاينة الفاسدين.
- ٤- اتخاذ كافة الإجراءات المطلوبة، وفق معايير الشفافية، والصدق في العمل، والشعور العالي بالمسؤولية، ومعالجة الأخطاء بصراحة ووضوح، بعيداً عن الإشكالية (٢).

إن الشفافية بهذا المعنى أكبر ضماناً لتحقيق التطوير الإداري والارتقاء بالمستوى الوظيفي إلى أعلى درجة الكفاءة الإدارية، بما يعود بالنفع العام وتعظم بها وجوه التنمية البشرية، بأن يتم إنجاز مجمل الأعمال الإدارية بأعلى كفاءة ممكنة .

(١) - د/عبد الله الفيتوري المرابطي : الشفافية الإدارية وتأثيرها على سلوك وكفاءة العاملين مرجع سابق، ص ٢٨، د/ علي الشريف : إدارة المنظمات الحكومية، مرجع سابق ص ١٨٤.

(٢) - د/ محمد فتوح محمد عثمان : الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٤٦٢.

الفرع الثاني

دور الشفافية في محاربة الفساد المالي

طبقاً لما قرره اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي في اجتماعها الخمسين الذي عقد في واشنطن في ١٦/٤/١٩٩٨م، وهو ما يعرف بـ "ميثاق الممارسات السلمية في مجال شفافية المالية العامة" رأت اللجنة أن شفافية المالية العامة هي عنصر أساسي من عناصر ممارسة السلطات العامة بالصورة الراشدة.

وتقضي شفافية المالية العامة إخضاع المسؤولين عن تصميم سياسات المالية العامة وتنفيذها لمزيد من المساءلة وما يستتبعه ذلك من سياسات أكثر مصداقية وقوة على صعيد المالية العامة، سوف يحظى بتأييد الجمهور ، ويؤدي إلى تحسين فرص الوصول إلى أسواق المال المحلية والدولية (١) .

وطبقاً للميثاق المشار إليه (ميثاق الممارسات السلمية) تركز شفافية المالية العامة على أربعة مبادئ:

- ١- وضوح الأدوار والمسؤوليات داخل الحكومة، والعلاقة بين القطاع الحكومي وباقي قطاعات الاقتصاد، يؤكد على أهمية نشر معلومات شاملة عن المالية.
- ٢- إتاحة المعلومات للجمهور عامة، في أوقات يتم تحديدها بوضوح وعلانية إعداد الموازنة العامة، وتنفيذها، والإبلاغ بنتائجها، كما يشمل نوعية المعلومات.

(١) - د/عبد الله الفيتوري المرابطي : الشفافية الإدارية وتأثيرها على سلوك وكفاءة العاملين مرجع سابق، ص ٢٨، د/ محمد فتوح محمد عثمان : الإدارة العامة، مرجع سابق ص ٤٦٨.

- ٣- المعلومات التي تتاح للجمهور فيما يخص عملية الموازنة العامة، يعني بجودة بيانات المالية العامة، والحاجة إلى ضمانات صحة المعلومات.
- ٤- التدقيق المستقل لمعلومات المالية العامة^(١).
- وفي تقديري أن توافر هذه السياسات المالية عامل مؤثر في انضباط مالية الدولة، مما يتيح لها استخدام أكبر قدر ممكن من الإيرادات العامة في الإنفاق على القطاعات الحكومية التي تتصل بخدمات الجمهور اتصالاً مباشراً .
- وما من شك أن أثر هذه السياسات في مجال التنمية الإدارية يعين الحكومة في تحقيق المزيد من وجوه التطوير الإداري .

(١) - د/نذير بن محمد الطيب أوهاب : حماية المال العام في الفقه الإسلامي ، الرياض ط : ١٤٢٢ هـ ، ٢٠٠٢ م ، ص ١٧١ وما بعدها ، د/ رفيق محمد سلام : الحماية الجنائية للمال العام ، دار النهضة العربية، ط ١٤١٢ هـ ، ص ٢١٨ .

الخاتمة

إن الناظر في مجمل القوانين الإدارية التي قررها المشرع المصري يجد أنها تسلك سبيلاً واحداً تجاه ضرورة أن يكون سلوك الموظف العام مبنياً على الشفافية والنزاهة ، لضمان الأداء الوظيفي على الوجه الأكمل ، بناء على أن الوظيفة العامة أمانة ، وأن المصلحة المترتبة عليها حق عام ، يجب أن يحصل عليها المستفيد بصورة كاملة .

هذا وقد قسمت بحثي إلى مقدمة وتمهيد وأربعة ومباحث وخاتمة ، استنبطت منها الكثير من النتائج ، يأتي في مقدمتها:

- ١- توفر الشفافية الإدارية المناخ المناسب للعمل الإداري سواء فيما يتعلق بالإدارة العامة أو الموظفين من خلال توضيح الاختصاصات والمسؤوليات بغرض تحقيق أهداف المنظمة الإدارية بأعلى معدلات الاداء .
- ٢- وضع المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م وقانون المالية العامة الموحد لسنة ٢٠٠٦م الكثير من قواعد الشفافية في مجال الإدارة المالية ، زيادة على ما تضمنه قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.
- ٣- الإدارة المالية الجيدة تتخذ من الشفافية أساساً لصناعة التميز الحكومي وتطوير الأداء بما يتفق ومبادئ الحكومة الإدارية.
- ٤- تؤدي الشفافية الإدارية دوراً هاماً في تطوير برامج أداء الحكومة وتنمية العنصر البشري .
- ٥- تعمل الشفافية على الحد من الفساد الإداري والمالي .

٦- مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة وفقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م تعد مرجعاً أساسياً لوضع ضوابط الشفافية الإدارية في الإدارة المالية .

وفي شأن التوصيات: ضرورة الاهتمام بكل ما ورد في مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة وجعلها مادة أساسية تنطلق منها سلوكيات الموظف العام ، لتكون حاکمة على صحة الأداء الوظيفي.

أهم مصادر البحث ومراجعته

- ١- ابراهيم درويش : الوسيط في الإدارة العامة " النظرية والممارسة "، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى .
- ٢- ابراهيم عبد العزيز شيحا :
أصول الإدارة العامة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ط ٢٠٠١م
مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط ١٩٩٤م.
- ٣- أحمد السيد الكردي : مقال منشور على الإنترنت : <http://kenanaonline.com>
- ٤- الدستور المصري الصادر في ١٨/١/٢٠١٤م الهيئة العامة للاستعلامات
ط : ٢٠٢٠ م .
- ٥- السبد أحمد محمد مرجان ، محمد عبدالله مغازي : القانون الإداري
(أساسيات القانون الإداري - تنظيم الإدارة العامة - نشاط الإدارة - وسائل
الإدارة - أعمال الإدارة) ط ١٤٤٠ هـ - ٢٠١٩ م .
- ٦- القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م بشأن قانون الخدمة المدنية الجديدة
الرسمية العدد ٤٣ مكرر (أ) أول نوفمبر ٢٠١٦ م .
- ٧- القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م الخاص بتنظيم التعاقدات التي تبرمها
الجهات العامة، الجريدة الرسمية العدد ٣٩ مكرر (د) أكتوبر ٢٠١٨ م .
- ٨- القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢م بشأن قانون المالية العام الموحد الجديدة
الرسمية العدد (٥) مكرر (د) الصادر في ٨ / ٢ / ٢٠٢٢م .
- ٩- جمال محمد معاطي : شرح قانون الخدمة المدنية تأصيلاً وتحليلاً، دار
الأهرام ، ط ٢٠٢٢م .
- ١٠- دينهارت دوزي : تكملة المعاجم العربية ، ترجمة محمد سليم النعيمي
العراق وزارة الثقافة ، ط ١٩٨١م .

- ١١- رجب عبد الحميد : إدارة الموارد البشرية ، أبو المجد للطباعة ط٢٠٠٦م.
- ١٢- رواية محمد حسن : إدارة الموارد البشرية ، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، ط١٩٩٩ م .
- ١٣- سليمان محمد الطماوي : مبادئ علم الإدارة العامة ، ط ٣ ، بيروت دار الفكر العربي سنة ١٩٦٥ م.
- ١٤- صبحي منصور : الاتجاهات الحديثة في التطوير الإداري ، ضمن أبحاث وأوراق عمل ندوة الاتجاهات الحديثة في التطوير الإداري وتحسين جودة الأداء المؤسسي ، طنجة - المملكة المغربية، أبريل ٢٠٠٩ م .
- ١٥- صلاح الدين فوزي : الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث دار النهضة العربية ، ط٢٠٠١ .
- ١٦- طعيمة الجرف : القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة ، ط١٩٧٢م.
- ١٧- عادل رزق : الحكومة والإصلاح المالي والإداري مع عرض التجربة المصرية ، دار النهضة العربية ، ط١٩٨٧م.
- ١٨- عبد الغني بسيوني عبدالله : أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ط ٢٠٠٦م.
- ١٩- عبد الفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية، ط١٩٧٢م.
- ٢٠- عبدالله العليان : الشفافية في الخدمة المدنية ، " المفاهيم ومعاييرها وأثرها في الخدمة المدنية " ، ديوان الخدمة المدنية ، الأسبوع العلمي الأردني الخامس ، الجمعية العلمية الملكية .
- ٢١- عبد الله الشخبانة : الشفافية في الخدمة المدنية تجربة ديوان الرقابة والتقييس الإداري ١٩٩٨ م .

- ٢٢- عبدالله الفيتوري المرابطي : الشفافية الإدارية و تأثيرها على سلوك وكفاءة العاملين ، رسالة ماجستير ، مقدمة لأكاديمية الدراسات العليا ، طرابلس ٢٠٠٥ م .
- ٢٣- عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ط١٩٨٦م .
- ٢٤- علي الشريف : إدارة المنظمات الحكومية ، الدار الجامعية ، ط٢٠٠٣م .
- ٢٥- علي محمد بدير : عصام عبد الوهاب ، مهدي ياسين : مبادئ وأحكام القانون الإداري العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة بدون .
- ٢٦- فؤاد محمد النادي : مبادئ علم الإدارة العامة، بدون .
- ٢٧- فؤاد محمد النادي والسيد أحمد محمد مرجان : العقود الإدارية ، ط٢٠٢٠م .
- ٢٨- ماجد راغب الحلو : القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية ، ط١٩٨٧م .
- ٢٩- مجمع اللغة العربية : المعجم الوجيز ، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم ١٤٠١١ هـ - ١٩٩٠ م .
- ٣٠- مجموعة الأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما ١٩٦٥- ١٩٨٠ م الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ج٣ ، ط١٩٨٤ م .
- ٣١- محمد الخصبة : الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته ، دار النفائس الأردن، ط٢٠٠٤م .
- ٣٢- محمد باهي أبو يونس : أحكام القانون الإداري القسم الأول دار الجامعة الجديدة ، ط١٩٩٦م .
- ٣٣- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي : مختار الصحاح ، تحقيق محمود خاطر ، مكتبة لبنان ، ناشرون بيروت ، طبعة جديدة ١٤١٥هـ - ١٩٩٥م .

- ٣٤- محمد رفعت عبدالوهاب ، عبدالغني بسيوني عبدالله علم الإدارة العامة بدون دار نشر ، ط١٩٨٩ م .
- ٣٥- محمد عبد الله الشيباني : نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية منذ صدر لإسلام إلى سقوط العباسيين، الرياض، مؤسسة الروبية للنشر والتوزيع ، ١٣٩٩ هـ - ١٩٧٩ م.
- ٣٦- محمد فتوح محمد عثمان : الإدارة العامة، ط٢٠١١ م .
- ٣٧- محمد فؤاد عبد الباقي : المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم ، ط: ٢ بيروت ، دار الفكر العربي ط ١٤٠١ هـ ، ١٩٨١ م.
- ٣٨- محمد فؤاد مهني : القانون الإداري العربي ، دار المعارف ، الطبعة الثانية ١٩٦٥ م.
- ٣٩- محمد محمد جاهين : التنظيمات الإدارية في الإسلام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ط : ١٩٨٤ م.
- ٤٠- محمود عاطف البنا : مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة ، دار الفكر العربي بدون .
- ٤١- منير البعلبكي : المورد دار العلم للملايين، ط : ١٩٨٦ م.
- ٤٢- مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٩ م ، وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ، رؤية مصر ٢٠٣٠ م ، المعهد القومي للإدارة.
- ٤٣- موسى اللوزي : التنمية الإدارية ، المفاهيم والأسس والتطبيقات ، دار وائل عمان، ط : ٢٠٠٠ .

فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
٦٣١	المقدمة.
٦٣٦	التمهيد : في التعريف بالمصطلحات الواردة في البحث.
٦٤٣	البحث الأول : التعريف بمبدأ الشفافية الإدارية والألفاظ ذات الصلة وأهميتها وأهدافها. وفيه مطالب ثلاثة:
٦٤٣	المطلب الأول : التعريف بمبدأ الشفافية الإدارية والألفاظ ذات الصلة.
٦٤٧	المطلب الثاني : أهمية الشفافية .
٦٤٨	المطلب الثالث : أهداف الشفافية.
٦٥١	البحث الثاني : التنظيم القانوني لمبدأ الشفافية الإدارية في القانون الإداري المصري ، وبيان ذلك في مطالب أربعة:
٦٥١	المطلب الأول : مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق دستور ٢٠١٤م.
٦٥٢	المطلب الثاني : مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م.
٦٥٦	المطلب الثالث : مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.
٦٦٠	المطلب الرابع : مبدأ الشفافية الإدارية في نطاق مدونة سلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة وفقاً للمادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م.

الصفحة	الموضوع
٦٦٢	المبحث الثالث: وجوه الشفافية الإدارية في نطاق الإدارة المالية وفيه مطلبان:
٦٦٣	المطلب الأول: القواعد المالية التي يجب على الإدارة المالية مراعاتها
٦٦٥	المطلب الثاني: أهم معالم الشفافية الإدارية في قانون المالية العامة الموحد.
٦٦٨	المبحث الرابع: الآثار المترتبة على مبدأ الشفافية : وفيه مطلبان:
٦٦٩	المطلب الأول: أثر مبدأ الشفافية في تطوير برامج الأداء الحكومي وتنمية الموارد البشرية.
٦٧٤	المطلب الثاني: دور الشفافية في محاربة الفساد الإداري والمالي.
٦٧٨	الخاتمة
٦٨٠	المصادر والمراجع
٦٨٤	فهرس الموضوعات