



كلية الشريعة والقانون بدمنهور



جامعة الأزهر

مجلة البحوث الفقهية والقانونية

مجلة علمية محكمة
تصدرها كلية الشريعة والقانون بدمنهور

بحث مستقل من

العدد الثاني والأربعين - "إصدار يوليو ٢٠٢٣م - ١٤٤٥هـ"

**الفساد الإداري في عقد مقاولة أعمال المباني العامة
الأسباب والعلاج
دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي**

**Administrative Corruption In Contracting Public
Buildings Works Causes And Treatment
A Comparative Study Of Islamic Jurisprudence**

الدكتور

صبري جليبي أحمد عبدالعال

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق، جامعة جنوب الوادي

المجلة حاصلة على اعتماد معامل
" ارسيف Arcif العالمية "
وتقييم ٧ من ٧ من المجلس الأعلى للجامعات

رقم الإيداع
٦٣٥٩

التقييم الدولي
(ISSN-P): (1110-3779) - (ISSN-O): (2636-2805)

للتواصل مع المجلة

٠١٢٢١٠٦٧٨٥٢

journal.sha.law.dam@azhar.edu.eg

موقع المجلة على بنك المعرفة المصري

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

الفساد الإداري في عقد مقاوله أعمال المباني العامة

الأسباب والعلاج

دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي

Administrative Corruption In Contracting Public

Buildings Works Causes And Treatment

A Comparative Study Of Islamic Jurisprudence

الدكتور

صبري جليبي أحمد عبدالعال

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق، جامعة جنوب الوادي

الفساد الإداري في عقد مقاوله أعمال المباني العامة

الأسباب والعلاج

دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي

صبري جليبي أحمد عبد العال

قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جنوب الوادي، قنا، مصر.

البريد الإلكتروني: Galaby2001@gmail.com

ملخص البحث:

فإن من الضروري لكي تقوم الدولة بممارسة مهامها، وتؤدي دورها الفاعل في تحقيق النفع العام، ورفاهية المجتمع، أن يتوافر لها مجموعة من المرافق العامة، كالطرق والكباري والمنشآت العامة، وغيرها من المباني والإنشاءات التي تستخدمها الدولة في ممارسة نشاطها، والإدارة في سبيل إعداد وتهيئة هذه المرافق تسلك أحد أساليب ثلاثة، من أكثرها شيوعاً خاصة في المشروعات الكبيرة، أن تسند هذه الأعمال إلى مقاول متخصص للقيام بهذه الأعمال لحساب الإدارة مقابل ثمن يتم الاتفاق عليه مسبقاً بين الطرفين، ويسمى بعقد مقاوله الأعمال، وهذا هو العقد الذي سنتناول بالبحث والدراسة لنقف على أسباب الفساد في هذا العقد، سواء كانت أسباب عامة أو خاصة، وهو مقسم إلى مقدمة وتمهيد وثلاثة مباحث وخاتمة.

الكلمات المفتاحية: الفساد، عقد مقاوله الأعمال، المناقصة، الطرح، الترسية، التنفيذ

والتسليم.

**Administrative corruption in contracting public
buildings works Causes and treatment
A comparative study of Islamic jurisprudence**

Sabry galaby ahmed

Department of Public Law, Faculty of Law, South Valley
University, Qena, Egypt.

E-mail: Galaby2001@gmail.com

Abstract:

It is necessary for the state to carry out its tasks and play its active role in achieving the public benefit and the welfare of society, to have a set of public utilities available to it, such as roads, bridges, public facilities, and other buildings and constructions that the state uses in carrying out its activities, and the administration in order to prepare and prepare these The utilities use one of three methods, the most common of which is especially in large projects, to assign these works to a specialized contractor to carry out these works for the account of the administration in return for a price that is agreed upon in advance between the two parties, and it is called the business contracting contract, and this is the contract that we will discuss with research and study to find out the reasons Corruption in this contract, whether for public or private reasons, is divided into an introduction, a preface, three investigations, and a conclusion.

Keywords: Corruption, Business Contracting Contract, Tender, The proposal, Altarsia, Implementation and delivery.

مقدمة عامة



الحمد لله رب العالمين الذي نهى عن الفساد وأبغض المفسدين فقال في كتابه الكريم: "وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ"^(١)، وأحبط أعمالهم فقال في محكم التنزيل: "إِنَّ اللَّهَ لَا يُصَلِّحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ"^(٢)، والصلاة والسلام على أشرف الخلق وسيد المرسلين سيدنا محمد النبي الأمي الأمين، وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد،

فإن من الضروري لكي تقوم الدولة بممارسة مهامها، وتؤدي دورها الفاعل في تحقيق النفع العام، ورفاهية المجتمع، أن يتوافر لها مجموعة من المرافق العامة، كالطرق والكباري والمنشآت العامة، وغيرها من المباني والإنشاءات التي تستخدمها الدولة في ممارسة نشاطها وتقدم من خلالها الخدمات العامة، والإدارة في سبيل إعداد ونهية هذه المرافق تسلك أحد أساليب ثلاثة^(٣)، فإما أن تقوم بنفسها بهذه الأعمال عن طريق رجالها ومالها ومواردها، وإشرافها الكامل، ويسمى الأسلوب المباشر، وعادة تستخدم هذا الأسلوب في الأشغال البسيطة، وإما أن تعهد بهذه الأعمال إلى بعض الأفراد أو الشركات للقيام بها، مقابل استغلالها لفترة من الزمن ثم تستردها الدولة، وهذا الأسلوب يطلق عليه أسلوب امتياز المرافق العامة، أو عقد امتياز مقاوله المباني، وإما أن تسند هذه الأعمال إلى مقاول متخصص للقيام بهذه الأعمال لحساب الإدارة مقابل ثمن يتم الاتفاق عليه مسبقاً بين الطرفين، ويسمى بعقد المقاوله. ويعد هذا الأسلوب من أكثر وأهم الأساليب في تعاملات الإدارة^(٤)، لذا كان من الطبيعي أن يخضع هذا الأسلوب، أو هذا العقد لنظام قانوني متميز، ليس فقط عن عقد المقاوله في القانون الخاص، بل عن بقية العقود الإدارية الأخرى.

لذلك كان اهتمامي بجانب مهم في هذا العقد يتعلق بالغاية أو الهدف الذي من أجله وجد، ألا وهو الفساد الذي يتعرض له من قبل الإدارة في مراحلها المختلفة، سواء كان الفساد يستند إلى أسباب عامة تتعلق بغياب جانب الأمانة أو الكفاءة في بعض أفراد الجهة الإدارية المختصة بإبرام هذا العقد، أو كان مرتبط بمرحل هذا

(١) سورة القصص، من الآية ٧٧.

(٢) سورة يونس، من الآية ٨٨.

(3) JEAN MARIE ANBY - PIERRE BON, Droit Administratif des Biens Domaine Travaux Publics Expiration , Precis Dalloz, 2 emme édition , 1993, P 200.

(4) ANDRE DE LAUBADERE, Traite Elémentaire de Droit Administratif ; 5 emme n edition , 1970, p 286.

الإبرام، ومن هنا كان اختياري لعنوان هذا البحث وهو " الفساد الإداري في عقد مقاوله أعمال المباني العامة الأسباب والعلاج دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي "

أهمية البحث: تتمثل أهمية موضوع البحث في كون عقد مقاوله المباني العامة من العقود الإدارية المهمة في تعاملات الإدارة، وتعتمد عليه في إنشاء المشروعات العملاقة، لذا كان من الضروري معالجة الجوانب السلبية عند إبرام هذا العقد، المتمثلة في الفساد الذي يتعرض له من قبل بعض الموظفين، أو كان الفساد راجعاً لقصور في القانون المنظم له، فأهمية البحث تتلخص في الوقوف على أسباب الفساد الإداري لهذا العقد، والحلول المقترحة لمعالجتها.

أسباب اختيار موضوع البحث: والذي دعاني للكتابة في هذا الموضوع عدة أسباب منها:

١- ما نلاحظه كثيراً من خروج بعد المنشآت من الخدمة، أو تهالكها في حين لم يتم الاستلام النهائي للمشروع، الأمر الذي يوحي بأنها غير مطابقة للمواصفات المتفق عليها في عقد المقاوله، وما يزيد الأمر سوءاً، نفاجاً باستلام المشروع على وضعه هذا الذي لا يصلح معه للاستخدام.

٢- ما نشاهده ونسمعه كل يوم تقريباً في أروقة المحاكم من قضايا متعلقة بموضوع عقد مقاوله البناء والتشييد مرفوعة من المقاول على جهة الإدارة بسبب تأخرها في دفع المقابل المالي له، فأردت أن أقف على سبب ذلك، أهو المقاول الذي لم يلتزم بإنجاز النسبة المطلوبة من المشروع؟ أم الإدارة المتعنتة في عدم إعطائه المقابل المالي؟

٣- تعطل الكثير من المشروعات العامة محل عقد المقاوله وعدم اكتمالها بسبب النزاع الدائر بين المقاول وجهة الإدارة، بشأن عدم التزامها بصرف الدفعات المالية المتفق عليها، فيضطر المقاول، إما للجوء إلى القضاء للمطالبة بحقوقه، وإما للجوء إلى الرشوة لتمشية أموره، وغالباً يفضل الخيار الأخير لسرعته، ولتفادي الأضرار المالية التي يتعرض لها، وقد تؤدي إلى إفلاسه وتوقفه عن العمل تماماً.

٤- إن ما تقوم به الإدارة من رقابة لاحقة على الصفقات العامة، خاصة مقاولات الأعمال، غالباً ما يسفر عن وجود مخالفات تهدد المال العام وتصنفه بكل النعوت المشينة، كإهداره، واختلاسه، وسوء استخدامه، وغيرها من جرائم الفساد، وعادة لا تعيد هذه الرقابة للمال العام ما قد سلب منه بسبب هذا الفساد، الأمر الذي جعلني أبحث في أسباب هذا الفساد لمعالجتها والقضاء عليها في مهدها، أو الحد منها. سواء كانت هذه الأسباب تعود إلى بعض نصوص القانون المنظم لهذه العقود، أو ترجع إلى فساد بعض القائمين على تطبيق هذه النصوص من عمال الإدارة العامة.

٥- من أهم أسباب اختيار موضوع البحث هو عدم تقبل بعض الإدارات العامة وجود ثمة فساد إداري ينخر في أروقتها بشأن هذا العقد، الأمر الذي ينذر بخطورة كبيرة، كون المفسدين يفعلون ما يشاؤون لغض الطرف

عنهم وعدم السعي إلى كشفهم ومحاربتهم، وهذا ينذر بكارثة كبيرة قد تطيح باقتصاد الدولة، وببل ونظامها السياسي من جذوره.

هدف البحث: - هدف الدراسة الكشف عن أسباب الفساد الإداري في عقد مقاوله أعمال المباني العامة، وما يؤدي إليه هذا الفساد من عدم الاستفادة الكاملة من المشروعات العامة، أو عدم استغلالها الاستغلال الأمثل الذي من أجله وجدت، ومعالجة هذه الأسباب والقضاء عليها في مهدها، أو الحد منها، سواء تعلقت الأسباب بالقانون المنظم للعقد، أو بالانحراف في تطبيقه من قبل عمال الإدارة العامة.

إشكالية البحث: - تتمثل إشكالية الدراسة في عدم تقبل الكثير من الإدارات لفكرة الفساد الإداري من الأساس، خاصة في عقد مقاولات الأعمال العامة، الأمر الذي نجد معه صعوبة في تقبل الفكرة وإظهارها للنور، على الرغم من الوجود الظاهر للفساد، كما تتمثل إشكالية الدراسة في تحديد أسباب الفساد الإداري، هل نصوص القانون هي التي تسببت في وجوده؟ أم أن التطبيق السيء للقانون من قبل الموظفين، سواء كان عن جهل؟ أو تعمد هو الذي أدى إلى ذلك؟

نطاق البحث: - بيّن القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، المقصود بمقاولات الأعمال، بأنها، كل ما يدخل ضمن التصنيف الصادر عن الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء، ويعتمد من وزير الإسكان والمجتمعات العمرانية، وبالرجوع إلى ذلك التصنيف وجدته يتناول العديد من الأعمال، منها، أعمال المباني، أعمال الأساسات، أعمال الإنشاءات المعدنية، أعمال المنشآت الصناعية، أعمال الطرق مهابط الطائرات، أعمال الكباري، أعمال الأنفاق، أعمال السكك الحديدية، أعمال محطات وشبكات مياه الصرف الصحي، أعمال محطات الري، الأعمال البحرية والنهرية، أعمال استصلاح الأراضي، إلى غير ذلك العديد والعديد من التصنيفات، ولما كان نطاق بحثنا محدوداً، فسوف نركز على أسباب الفساد الإداري في عقد مقاوله الأعمال (مقاوله أعمال المباني العامة)، ولا ينعنا ذلك من ذكر الأسباب العامة للفساد الإداري في هذا العقد المهم لكل التصنيفات التي يشتمل عليها.

منهج البحث: - اتبعت في هذه البحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن القائم على التحليل والتأصيل، ثم إبراز الفوارق الجوهرية في النظرة الكلية، وذلك دون تطويع لأحكام الشريعة الإسلامية لتتناسب مع الشرائع الوضعية، لأن الشريعة لا تعلق مكاناً ولا تهبط منزلةً بنسبتها إلى نظام وضعي، أو نسبة نظام وضعي إليها، باعتبارها شريعة السماء الأخيرة والخالدة مستمد أحكامها من صاحب الكمال المطلق الله رب العالمين، وهذا لا يمنع من الأخذ ببعض مناهج البحث الأخرى، حسبما يقتضيه السياق.

خطة البحث: - وقد رأيت أن يأتي هذا البحث في مقدمة وتمهيد وثلاثة مباحث وخاتمة، أما المقدمة، ففي أهمية البحث وخطة ومنهج دراسته.

التمهيد: التعريف بالعقود الإدارية.

المبحث الأول: ذاتية عقد مقاولة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً.

وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: مفهوم عقد مقاولة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً.

المطلب الثاني: خصائص عقد مقاولة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً.

المطلب الثالث: طرق إبرام عقد مقاولة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً.

المبحث الثاني: الأسباب العامة للفساد الإداري في عقد مقاولة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً.

وفيه أربعة مطالب:

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري.

المطلب الثاني: الاختيار السيء للموظفين.

المطلب الثالث: القصور في التدريب.

المطلب الرابع: تفاوت المرتبات وعدم كفايتها.

المبحث الثالث: الأسباب الخاصة للفساد الإداري عقد مقاولة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً.

وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري في مرحلة ما قبل التعاقد (قبل الطرح).

المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري في مرحلة التعاقد (الطرح) والترسية.

المطلب الثالث: أسباب الفساد الإداري في مرحلة تنفيذ العقد واستلام المشروع.

المبحث التمهيدي التعريف بالعقود الإدارية

عندما تؤدي الإدارة مهامها، إما أن تلجأ إلى القيام بأعمال مادية، أو تصرفات قانونية، وفي الأخيرة، إما أن تتصرف بإرادة منفردة، فينتج عن ذلك القرار الإداري، وإما أن تحتاج إلى التقاء إراديتين، أي وجود طرف آخر معها، فينتج عن ذلك العقد الإداري، سواء تعاقدت مع جهة إدارية أخرى، أو مع فردي عادي، أو شخص من أشخاص القانون الخاص. والعقود الإدارية لا تخضع جميعها لنظام قانوني واحد، بل منها ما يخضع لأحكام القانون الخاص، ومنها ما يخضع لأحكام القانون العام، نظراً للطبيعة الخاصة للعقود الإدارية التي تختلف عن طبيعة العقود التي تخضع لنظام القانون الخاص^(١).

وتخضع العقود الإدارية بشكل عام لنفس القواعد التي تخضع لها العقود المدنية، كركن التراضي الصادر عن إرادة حرة صحيحة خالية من العيوب، وركن المحل والسبب، فيما عدا ركن الأهلية، حيث إن أهلية الإدارة في العقود الإدارية تختلف عن أهلية الشخص الطبيعي^(٢).

وتتميز العقود الإدارية بأن الإدارة دائماً تكون طرفاً فيه، وأن تكوينه وإن كان يتم بتوافق إرادتين، إلا أنه لا يتم بمجرد إفصاح فرد معين من أعضاء السلطة الإدارية عن أرادته، وإنما يتكون من عدة تصرفات قانونية، يشترك فيها العديد من أعضاء السلطة الإدارية، وذلك لأن الاختصاصات الإدارية لا تتركز في يد واحدة.

وفي الصفحات القليلة التالية نلقي الضوء بشيء من الإيجاز غير المخل والاطناب غير الممل، على بعض الموضوعات المتعلقة بالعقود الإدارية التي نخدمنا في موضوع بحثنا، كمفهوم العقود الإدارية ومعايير تمييزها.

أولاً: مفهوم العقد الإداري: - عندما صدر أول قانون لمجلس الدولة المصري في عام ١٩٤٦م، لم يتحدث عن العقود الإدارية، لكن عندما جاء القانون الثاني للمجلس عام ١٩٤٩م، حدد ثلاثة عقود إدارية تختص بنظر المنازعات التي تثور بسببها بين الإدارة والأفراد محكمة القضاء الإداري، هي عقد الالتزام، وعقد مقاوله المباني، وعقد التوريد، أما باقي العقود فقد ظل الاختصاص بنظر المنازعات المشاركة بشأنها مشتركاً بين

(1) Frances Paul Le droit administratif Français, Dalloz, 1968, () p.587.

(٢) عبد الرحمن العلام: موقف القضاء المدني إزاء العقود الإدارية، بحث منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، تصدر عن ديوان التدوين القانوني بوزارة العدل العراقية، العدد الثالث، ١٩٦٢م، ص ٤. يراجع الموقع الإلكتروني للمجلة.

<http://librarycatalog.bau.edu.lb/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=123095>

مجلس الدولة والمحاكم العادية، وهنا لم تكن فكرة العقود الإدارية وما تثيره من مشاكل حول تحديد مفهومها ومعايير تمييزها قد ظهرت.

وفي عام ١٩٥٥م، صدر قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ الذي جعل القضاء الإداري هو الجهة المختصة الوحيدة بنظر كافة المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، وساراً على نفس الدرب القانونيين التاليين للمجلس رقماً ٥٥ لسنة ١٩٥٩م، والقانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، ومنذ ذلك التاريخ (١٩٥٥م) والفقه والقضاء لم يتوقفوا - خاصة في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج - عن محاولة وضع مفهوم للعقد الإداري وتحديد معايير تمييزه، حيث إنه يتوقف على ذلك تحديد جهة القضاء المختصة.

وقد حدث جدل كبير بين الفقه والقضاء الإداري حول تحديد مفهوم العقد الإداري منذ أن أعلن اختصاص مجلس الدولة بنظر المنازعات التي تثار بشأن هذا العقد، سواء في مصر أو فرنسا، ومن خلال متابعة هذا الجدل، وُجد أن الفقه والقضاء استلزم وجود ثلاثة عناصر رئيسة يجب أن يتضمنها تعريف العقد الإداري الذي يدخل في اختصاص مجلس الدولة، وهي أن يتعلق العقد بمرفق عام تديره الدولة بالأسلوب المباشر، وأن تكون الإدارة طرفاً في التعاقد، وأن تتجه نيتها إلى تطبيق قواعد القانون العام على العقد، أو تستعمل سلطتها العامة عند إبرامه.

وعلى ذلك فقد استقر الرأي فقهاً وقضاءً^(١) على أن العقد الإداري هو كل عقد يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام، مع اتجاه نيته نحو تطبيق قواعد القانون العام، والتي تقضي بتضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص.

(١) د. محمد عبد العال السناري: مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١١. د. جمال عباس أحمد عثمان: النظرية العامة وتطبيقاتها في مجال إلغاء العقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص ١٥. د. سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، ط/٤، ١٩٨٤م، ص ٤٨. د. عزيزة الشريف: دراسات في نظرية العقد الإداري، ١٩٨١م، ص ٣٩ وما بعدها. د. محمد سعيد حسين أمين: دراسة مقارنة في فكرة العقود الإدارية وأحكام إبرامها وفقاً لقانون المناقصات والمزايدات في مصر ١٩٩٤م، ص ٩ وما بعدها. مخلد توفيق مشاوش خشمان، محمد يوسف الحسين: العقود الإدارية وجزائها في فقه القضاء الإداري الأردني والقضاء المقارن، مجلة دراسات الشريعة والقانون، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية / المجلد ٤٣، ملحق ٣، ٢٠١٦م، ص ١٣٤٦، الموقع الإلكتروني للمجلة، <https://research.ju.edu.jo/ar/arabic/Pages/DIRASAT.aspx> ويراجع أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٤٧ لسنة ٤٤ ق.ع، جلسة ٣٠ يناير ٢٠٠١م، مجموعة المكتب الفني لمجلس الدولة، السنة ٤٦، القاعدة ٨٨، ص ٧٤٣.

ونخلص إلى أن التعريف السابق للعقد الإداري يكاد يمثل القدر المتفق عليه بين الفقه والقضاء الإداريين على المعيار المميز للعقد الإداري عن نظيره المدني.

ثانياً: معيار تمييز العقد الإداري:^(١) وبناءً على التعريف السابق، يتميز العقد الإداري بعدة معايير من أهمها: ١- أن تكون الإدارة طرفاً في العقد ٢- أن يتعلق النشاط بمرفق عام ٣- أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية لم تكن معهودة في العقود التي تخضع للقانون الخاص، أو تستعمل الدولة سطاتها العامة عند إبرام العقد، ووفقاً لما استقر عليه الأمر حديثاً لم يعد القضاء الإداري يهتم بالبحث عن تضمين العقد شروطاً غير مألوفة في القانون الخاص، وأحل محل ذلك فكرة النظام غير المألوف بدلاً من الشروط غير المألوفة، بمعنى أنه أحل فكرة النظام السيادي محل فكرة الشروط السيادية، وبناءً عليه يعد العقد إدارياً ما دام يقع في الإطار التنظيمي غير المألوف بغض النظر عن تضمينه أي شرط غير مألوف في القانون الخاص، هذه المعايير الثلاثة تمثل القدر المتفق عليه بين الفقه والقضاء الإداري.

والشريعة الإسلامية أباحت كل تصرف يحقق مصلحة الأفراد ما دام أن هذا الاتفاق لا يتضمن ما يحرمه الشارع الحكيم، فالأصل في العقود أيّاً كان نوعها الإباحة ما دامت لم تنطوي على محرم، قال تعالى "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ أَحَلَّتْ لَكُمْ بِهِيْمَةً الْأَنْعَامِ"^(٢)، ففي لفظ العقود الوارد في الآية عموم يشمل جميع أنواع العقود، التي منها بالطبع العقود الإدارية^(٣)، بل إن ولي الأمر الذي الأمر الذي يمثل الإدارة أولى بالانصياع لأوامر الشارع الحكيم كي يكون قدوة لغيره من الأفراد العاديين^(٤)، وقد روى الإمام أحمد في مسنده، عن ابن عباس رضي الله عنهما قال أنه، "كَانَ نَاسٌ مِنَ الْأَسْرَى يَوْمَ بَدْرٍ لَمْ يَكُنْ لَهُمْ فِدَاءٌ، فَجَعَلَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ

(١) يراجع في تفصيل ذلك د. ماجد راغب الحلو: العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ٢٠٠٧م، ص ١٤ وما بعدها. د. ثروت بدوي: المعيار المميز للعقد الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، يناير- مارس ١٩٥٩، ص ١٢٩، د. عمر حلمي: المعيار المميز للعقد الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م، د. جابر جاد نصار: العقود الإدارية، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ط/ ٢، ص ٢٨ وما بعدها، د. علي خطار شطناوي: النظرية العامة للعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، مكتبة الرشد، ط/ ١، ٢٠١٤م، ص ١٠ وما بعدها.

(٢) سورة المائدة، من الآية ١.

(٣) جمال الدين عبد الرحيم بن حسن الأسنوي: نهاية السؤل في شرح منهاج الوصول إلى علم الأصول للقاضي ناصر الدين البضاوي/ ١/ ٤٧١.

(٤) د. ماجد راغب الحلو: العقود الإدارية والتحكيم، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠٠٤، ص ١٥٨.

عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، فِدَاءَهُمْ أَنْ يُعَلِّمُوا أَوْلَادَ الْأَنْصَارِ الْكِتَابَةَ" (١) وواضح من الحديث أن النبي صلى الله عليه وسلم أنه تصرف بصفته رئيساً للدولة الإسلامية وليس بصفته الشخصية، وكان تعاقد مع فرد من الأفراد العاديين، ومحل هذا التعاقد هو مرفق عام يتمثل في مرفق التعليم، وكان المقابل هو اطلاق سراح الأسرى الذين يقومون بهذا العمل، وقد ذكر فقهاء الإسلام أمثال الماوردي (٢)، وأبو يعلى (٣)، اصطلاحات للعقود توضح معرفة الشريعة الإسلامية للعقود الإدارية، وذلك عند تقسيمها للعقود بأنها عقود عامة، وعقود خاصة، ويقصدون بالعقود العامة، العقود التي ينوب فيها ولي الأمر (جهة الإدارة) عن العامة لكونها تحقق مصلحة عامة أو تدفع مضرة عامة، فدل ذلك على النظام الإسلامي عرف فكرة العقود الإدارية بالصورة المعروفة في الدول الحديثة.

وعلى ذلك فمفهوم العقد الإداري في النظم الحديثة لا يختلف كثيراً عن مفهومه في الشريعة الإسلامية، فيمكن تعريف العقد الإداري في الفقه الإسلامي، بأنه، العقد الذي تبرمه الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة لتحقيق مصلحة عامة مستعملة فيه سلطتها العامة.

ومن هنا، فالعقد الإداري في الفقه الإسلامي يتميز عن غيره من العقود الخاصة، بأن الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية العامة تكون طرفاً فيه، وأن يكون النشاط محل العقد هو تحقيق مصلحة عامة لجماعة المسلمين، وأن تستعمل سلطتها العامة لفرض نظام غير مألوف في العقود الخاصة، وإن الشرط الأخير ليس شرطاً لإسباغ صفة الإدارية على العقود في الفقه الإسلامي، غير أنه لا يمنع من فرض ولي الأمر لهذا الشرط لإعطاء صفة الإدارية للعقد، لأنه من الشروط التي يرجع لولي الأمر أو جهة الإدارة في الدولة الإسلامية فرضها لكونها لا تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية.

وبناءً عليه تتفق النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في مفهوم ومعايير تمييز العقود الإدارية.

(١) أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل بن هلال بن أسد الشيباني: مسند الإمام أحمد بن حنبل، تحقيق شعيب الأرنؤوط - عادل مرشد، وآخرون، مؤسسة الرسالة، ط/ ١، ١٤٢١هـ / ٢٠٠١م، رقم ٢٢١٦، ٤/ ٩٢، محمد بن علي بن محمد بن عبد الله الشوكاني اليمني: نيل الأوطار، تحقيق/ عصام الدين الصباطي، دار الحديث، مصر/ ١، ١٤١٣هـ، ١٩٩٣م، كتاب الجهاد والسير، باب المن والفداء في حق الأسرى، رقم ٣٤٢٢، ٧/ ٣٥٧.

(٢) أبو الحسن علي بن محمد الماوردي: الأحكام السلطانية، دار الحديث - القاهرة، ص ٣٦

(٣) القاضي أبو يعلى محمد بن الحسين ابن الفراء: الأحكام السلطانية للفراء، صححه وعلق عليه: محمد حامد الفقي، دار الكتب العلمية - بيروت، لبنان، ط/ ٢، ١٤٢١هـ - ٢٠٠٠م، ص ٢٣١.

المبحث الأول ذاتية عقد مقاوله أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً

تمهيد وتقسيم: يعد عقد مقاوله أعمال المباني العامة من أهم العقود الإدارية التي تعتمد عليه جهة الإدارة في إنشاء المنشآت العامة التي تستخدمها في ممارسة مهام عملها وتحقيق من خلالها المصلحة العامة، والشريعة الإسلامية لم تكن تتجاهل وسيلة يمكن من خلالها تحقيق مصلحة الجماعة إلا وأولتها عناية خاصة ووضعت لها تنظيماً دقيقاً يمكنها من استخدامها أفضل استخدام، ونظراً لأهمية هذا العقد نلقي عليه الضوء من خلال المطالب التالية: -

المطلب الأول: مفهوم عقد مقاوله أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً.

المطلب الثاني: خصائص عقد مقاوله أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً.

المطلب الثالث: طرق إبرام عقد مقاوله أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً.

المطلب الأول

مفهوم عقد مقاوله أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً

مصطلح (المقاوله) مصطلح فرنسي الأصل (ENTREPRISE) اعتمده مجمع اللغة العربية المصري وعرفه بأنه " اتفاق بين طرفين يتعهد أحدهما بأن يقوم للآخر بعمل معين بأجر محددة في مدة معينة"^(١)، وعلى ذلك فهو مصطلح حديث نسبياً لم تكن تعرفه القوانين القديمة، حتى إن بعض الأنظمة الحديثة لم تستعمل نفس المصطلح ولكن استعملت مصطلحات أخرى تدل في معناها على مفهوم المقاوله، كمصطلح (الإجارة على الصنع)^(٢)، ومصطلح (إجارة الصناعة)^(٣)، كما استخدم فقهاء الإسلام القدامى مصطلح (الاستصناع)^(٤)، وإن كان

(١) إبراهيم مصطفى وآخرون: المعجم الوسيط، بإشراف مجمع اللغة العربية، القاهرة ١٩٥٧م، ٣/٧٧٣.

(٢) المادة ٨٢٨ من مجلة "الالتزامات والعقود" التونسية، صادرة بالأمر المؤرخ في ١٥ ديسمبر ١٩٠٦م، منشور بالرائد الرسمي ملحق عدد ١٠٠ بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٠٦م. راجع الموقع الإلكتروني للمجلة:

[https://wrcati.cawtar.org > documents > pdf > COC](https://wrcati.cawtar.org/documents/pdf/COC)

(٣) المادة ٦٢٤ من قانون الموجبات والعقود اللبناني، صادر في ٩ مارس ١٩٣٢م. يراجع الموقع الإلكتروني،

[https://www.ilo.org > natlex > docs > electronic](https://www.ilo.org/natlex/docs/electronic)

(٤) محمد بن أحمد بن أبي سهل شمس الأئمة السرخسي: المبسوط، دار المعرفة، بيروت ١٤١٤هـ، ١٩٩٣م، ١٢/١٣٩، علاء

الدين أبو بكر بن مسعود بن أحمد الكاساني الحنفي: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، دار الكتب العلمية، ١٩٨٦م، ٥/٢،

ونصت المادة ١٢٤ من مجلة الأحكام العدلية على " الاستصناع عقد مقاوله مع أهل الصنعة على أن يعملوا شيئاً..."

عقد المقاوله أعم وأشمل من عقد الاستصناع، لأنه يشمل صناعة الأشياء وأداء الأعمال والتي منها أعمال المباني.

وقد كان عقد المقاوله قديماً يشبه كثيراً عقد الاستصناع، إلا أنه تطور وتشعب وأبدل اسمه القديم — إيجار الصنعة — إلى عقد المقاوله^(١).

فقد المقاوله هو عبارة عن عقد بمقتضاه يتعهد أحد طرفيه بتقديم عمل أو استصناع شيئاً مقابل أجر. وقد عرفت مجلة الأحكام العدلية الاستصناع "بأنه "عقدٌ مُقَاوَلَةٌ مَعَ أَهْلِ الصَّنَعَةِ عَلَى أَنْ يَعْمَلُوا شَيْئاً فَالْعَامِلُ صَانِعٌ وَالْمُشْتَرِي مُسْتَصْنِعٌ وَالشَّيْءُ مَصْنُوعٌ"^(٢).

وعلى ذلك تنصب المقاوله في مفهومها العام على أي شيء أو عمل يقوم به أحد طرفي العقد لصالح الطرف الآخر لقاء أجر، ومن هذه الأعمال أعمال المباني وما تشتمل عليه من أعمال حفر ورسومات هندسية وكافة المرافق والأعمال اللازمة لتشغيل هذه المباني، فضلاً عن إسباغ صفة الإدارية على العقد لكي يصبح عقداً إدارياً، ومن هنا يمكن تعريف عقد مقاوله المباني العامة في بحثنا هذا بأنه، عقد بين الإدارة وأحد أشخاص القانون الخاص يتعهد بمقتضاه الأخير بأن يقوم ببناء بعض المنشآت العامة حسب المواصفات المتفق عليه مقابل أجر.

فقد مقاوله المباني العامة، عبارة عن وثيقة اتفاق مكتوبة بين طرفين (الإدارة والمقاول) على تنفيذ مشروع هندسي معين، وعادة يرمز للإدارة مالكة المشروع بالطرف الأول في العقد، وللمقاول المنفذ بالطرف الثاني، تبين هذه الوثيقة حقوق وواجبات الطرفين، وتنظم العلاقة بينهما طيلة مدة العقد.

ويحتوي عقد مقاوله أعمال المباني على عدة وثائق^(٣)، منها الاتفاقية التي تبين حقوق وواجبات الطرفين، واسم المشروع وقيمه المالية، وشرط العقد، سواء كانت الشروط العامة التي يجب توافرها في أي مشروع، أو الشروط الخاصة التي تضعها الإدارة (الطرف الأول) تتناسب مع الطبيعة الخاصة للمشروع، ومواصفات

(١) علي أبو البصل: عقد المقاوله، بحث منشور في مجلة هدى الإسلام، تصدر من دائرة الاوقاف وشؤون المقدسات الإسلامية

بالقدس، فلسطين، العدد ٦، عام ١٩٨٨م المجلد ٣٢، ص ١٦. الموقع الإلكتروني للمجلة

https://www.awqaf.gov.jo/AR/List/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%A9_%D9%87%D8%AF%D9%8A_%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85

(٢) مجموعة فقهاء: مجلة الأحكام العدلية، تحقيق/ نجيب هواوني، المادة (١٢٤)، ٣١ / ١.

(٣) المؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني، الإدارة العامة لتصميم وتطوير المناهج، المملكة العربية السعودية: عقود التشييد، طبعة/ ١٤٢٩هـ، ص ٨ وما بعدها — د. صالح الهادي محمد أحمد، م. نزار الشيخ أحمد جحا: دراسة تحليلية لعقود التشييد في

السودان، مجلة وزارة العدل السودانية المكتب الفني، ٢٠١٤م، ص ١٥٤، يراجع الموقع الإلكتروني للمجلة،

<https://www.moj.gov.sd/files/index/29>

المباني المتعاقد عليها، التي تضعها جهة الإدارة عن طريق استشاريين متخصصين في أعمال المباني، حيث تحتوي المواصفات على توصيف كامل للمشروع مع توضيح كل بند من بنوده، وتذكر فيها كل المعلومات التي لم تذكر في الرسومات الهندسية صراحة، وتكون المواصفات بلغة واضحة متحاشية الغموض^(١)، وجداول قوائم الكميات، والتي تحصر فيها جميع بنود الأعمال المراد تنفيذها، ويتم توضيح كمياتها ووحداتها وسعر كل وحدة مفردة وسعر إجمالي لكي يتم حساب تكلفة المشروع المتوقعة والتي يتم بناءً عليها اختيار المقاول المنفذ للمشروع، وكذلك الرسومات الهندسية للمشروع التي يتم التنفيذ بناءً عليها، وأيضاً خطاب قبول العرض (الترسية)، وخطاب رسمي موقع من الطرفين يشتمل على تاريخ البدء في المشروع والسعر المقدم من المقاول، كما يحتوي العقد على خطابات الضمان التي تضمن تنفيذ المشروع في الوقت المتفق عليه وبالجودة المطلوبة المتوافقة مع التصميمات والمواصفات الفنية، وتضمن صلاحيته لفترة زمنية يتم الاتفاق عليها مسبقاً، وأخيراً يحتوي العقد على أية ملاحق يمكن إضافتها تتضمن معلومات أو وثائق لم يتم ذكرها.

ويتنوع عقد مقاوله أعمال المباني إلى عدة أنواع تختلف باختلاف زاوية النظر إلى هذا العقد، فلو نظرنا إليه من زاوية محل العقد نجده ينقسم إلى عقود تصميم وبناء وعطاء وعقود الإدارة، وعقود تسليم المفتاح، ولو نظرنا إليه من زاوية دفع المقابل نجده ينقسم إلى عقود بمبلغ إجمالي وعقود بحساب الوحدة وعقود التكلفة^(٢).

(١) حيث نصت المادة (١٤) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، على تلك المواصفات فجاء فيها " يكون الطرح على أساس مواصفات ورسومات فنية دقيقة ومفصلة، أو معايير أداء عامة وكافية توضع بمعرفة لجنة فنية متخصصة، ويوصف موضوع الطرح وصفا موضوعيا وعماما، ويحدد في ذلك الخصائص التقنية والنوعية ذات الصلة والخصائص المتعلقة بالأداء والجودة ومتطلبات الفحص والاختبار، على أن تراعى المواصفات القياسية المصرية أو الدولية مع تجنب الإشارة إلى علامة تجارية معينة أو اسم تجاري أو براءة اختراع أو تصميم أو نوع أو منتج أو بلد معين أو الرقم الوارد في قوائم الموردين أو مواصفات تنطبق على نماذج خاصة أو مميزة أو إدراج إشارة إلى أي منها، ويستثنى من ذلك الأصناف التي يتعذر توصيفها بإضافة عبارة ما يعادلها أو ما يماثلها أو ما يكافئها في الأداء".

(٢) ياسر تاج السر محمد عثمان: آليات حسم منازعات العقود الدولية للبناء والتشييد، المركز القومي للبحوث، غزة، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المجلد الخامس، العدد ٢٣، ديسمبر ٢٠٢١م، ص ١٥٤ وما بعدها. يراجع الموقع الإلكتروني للمجلة،

وأما الشريعة الإسلامية فقد عرفت عقد الاستصناع وهو عقد يشبه عقد مقابلة الأعمال كما سبق القول وإن كان الأخير أشمل، والاستصناع هو "طَلَبُ الصُّعِّعِ"^(١)، وأجازته بعض الفقهاء استحساناً^(٢)، لحاجة الناس إليه، ولأنه أصبح ضرورة من ضرورات الحياة.

وكما في عقد مقابلة الأعمال في النظم الوضعية، لا بد أن يشتمل عقد الاستصناع على بيان نوع العمل ومقداره وصفته، فقد قال الكساني " وَأَمَّا شَرَايِطُ جَوَازِهِ (فَمِنْهَا): بَيَانُ جِنْسِ المَصْنُوعِ، وَنَوْعِهِ وَقَدْرِهِ وَصِفَتِهِ؛ لِأَنَّهُ لَا يَصِيرُ مَعْلُومًا بِدُونِهِ"^(٣).

كما عرفت الشريعة الإسلامية الجعالة، وهي " التِّزَامُ عَوْضِ مَعْلُومٍ عَلَى عَمَلٍ مُعَيَّنٍ مَعْلُومٍ أَوْ مَجْهُولٍ"^(٤)، فالجعالة عقد يشبه عقد مقابلة الأعمال، حيث يتفقان في أن كل منهما يتضمن القيام بعمل لقاء أجر، ويختلفان في أن العمل في عقد المقابلة لا بد أن يكون معلوماً بمواصفات خاصة متفق عليه مسبقاً، أما في الجعالة فيمكن أن يكون العمل معلوماً أو مجهولاً.

ونخلص مما سبق إلى أن الشريعة الإسلامية قد عرفت عقد مقابلة أعمال المباني، ولكن تحت مسميات مختلفة في المبنى متفقة في المعنى، ومن هنا تتفق النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في الأخذ بعقد مقابلة الأعمال من حيث المفهوم والمحتويات.

المطلب الثاني

خصائص عقد مقابلة أعمال

المباني العامة شرعاً وقانوناً

يعد عقد مقابلة أعمال المباني العامة من أهم عقود مقابلة الأعمال المنصوص عليها في القانون ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، والتي تعتمد عليها الإدارة في بناء وتجهيز المنشآت العامة التي تساعد على القيام بمهامها في تحقيق الصالح العام، وهو عقد يبرم بين جهة الإدارة وأحد أشخاص القانون الخاص يلتزم بمقتضاه الأخير ببناء بعض المنشآت العامة بالمواصفات المتفق عليها في

(١) علاء الدين، أبو بكر بن مسعود بن أحمد الكاساني الحنفي: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، دار الكتب العلمية، ط/٢، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٦م، ٢/٥.

(٢) الكاساني: بدائع الصنائع، ٢/٥.

(٣) الكاساني: بدائع الصنائع، ٣/٥.

(٤) شمس الدين محمد بن أبي العباس أحمد بن حمزة شهاب الدين الرملي: نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، دار الفكر، بيروت، ط أخيرة - ١٤٠٤هـ / ١٩٨٤م، ٤٦٥/٥.

العقد لقاء أجر، وبناءً على ذلك يتميز عقد مقاوله أعمال المباني العامة بعدة خصائص تميزه عن غيره، نذكر منها:-

أولاً: أن ينصب العقد على بناء منشأة عامة: عقد مقاوله أعمال المباني لا بد أن يكون منصّباً على بناء منشأة عامة، أي يكون محل العقد عقاراً وليس منقولاً مهما كانت قيمة المنقول أو نوعه، على ذلك لا ينطبق عقد مقاوله أعمال المباني على العقود التي محلها بناء سفينة، أو حظيرة متحركة للطائرات لأنها من المنقولات.

كما يخرج من نطاق دراستنا أعمال الرش والتنظيف وكافة أعمال الصيانة لعقار أو منشأة قائمة، حيث إن هذه الأعمال تدخل في نطاق عقد الأشغال العامة^(١).

ونخلص إلى أن عقد مقاوله أعمال المباني يجب أن يكون محله بناء أو تشييد منشأة عامة، ويدخل في هذا العقد أعمال الحفر اللازمة وكافة الأدوات والمواد اللازمة للبناء، وأعمال وأدوات التشطيبات التي تحتاجها المنشأة لدخولها الخدمة العامة.

ثانياً: أن تنفذ الإنشاءات لحساب شخص معنوي عام: ويتحقق ذلك عندما يكون العقار محل الاتفاق مملوكاً لشخص معنوي عام، سواء كان إقليمياً أو مصلحياً، أو له حق الإشراف المباشر والدقيق على موضع العمل^(٢). حتى لو كان مملوكاً لشخص من أشخاص القانون الخاص، أو كان مصير العقار سيؤول إلى الشخص المعنوي العام بعد مرور فترة زمنية معينة^(٣)، فالمهم أن يتم البناء لحساب شخص معنوي عام.

ثالثاً: يجب أن يكون الغرض من العقار تحقيق نفع عام: ودون دخول في تحديد فكرة النفع العام، حيث إنها من الأفكار المرنة التي يصعب تحديد مفهومها تحديداً دقيقاً، فإنها تعد غاية الإدارة من كل نشاطها، وإن كانت هذه الغاية واحدة وثابتة لا تتغير، إلا أن صفة الثبات إنما تلحق بالفكرة في ذاتها دون مداها وتصور الإدارة لها تبعاً للتطور والظروف التي تحيط بالفكرة نفسها.

وعلى الرغم من أن النفع العام أحد معايير تطبيق القانون الإداري، إلا أنه ليس حكراً على جهة الإدارة وحدها، فمن الممكن أن يشترك معها الأفراد في ذلك.

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر: العقود الإدارية دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيقه لقانون ١٩٩٨م بشأن المناقصات والمزايدات المصري ولائحته التنفيذية وتعديلاته عام ٢٠٠٦م، مع دراسة لعقد البوت، ط/ ٤، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٧م، ص ٤٠ وما بعدها.

(٢) لويس رولان: موجز القانون الإداري، ص ٣٩٥، أشار إليه د. برهان زريق: عقد الأشغال العامة، ط/ ١، ٢٠١٦، ص ١٧.

(٣) المرجع السابق، ص ١٨.

ونخلص مما سبق إلى أن عقد مقاولة أعمال المباني العامة يجب أن يرتبط بمنشأة عامة تمتلكها الإدارة أو تشرف عليها، ويكون الغرض من تشييدها تحقيق نفع عام.

المطلب الثالث

طرق إبرام عقد مقاولة أعمال

المباني العامة شرعاً وقانوناً

يعد عقد مقاولة أعمال المباني العامة من العقود الإدارية، وهي تلك العقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها مستعملة سلطاتها التي خولها لها القانون عند إبرام العقد، وقد حدد القانون لجهة الإدارة عند إبرام مثل هذه العقود عدة طرق يجب اتباع إحداها عند قيامها ببناء منشأة عامة، وقد نص قانون التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة في مصر رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، مادته السابعة^(١) على أن التعاقد على مقاولات الأعمال، يكون بطريق المناقصة العامة بشكل أساسي، ويمكن استثناءً وبقرار مسبب من السلطة المختصة أن يتم التعاقد بطرق أخرى، وهي الممارسة العامة، أو المحدودة، والمناقصة المحدودة، أو ذات المرحلتين، أو المحلية، والاتفاق المباشر، ولو نظرنا إلى الشريعة الإسلامية نجد أنها لم تمنع وسيلة فيها مصلحة للعباد ما دام ضمن الضوابط الشرعية في التعاملات، حتى ولو لم يكن منصوص عليها صراحة، طبقاً لقاعدة الأصل في الأشياء النافعة الإباحة، وهذا ما سوف نوضحه في الصفحات التالية:

الفرع الأول

المناقصة العامة شرعاً وقانوناً

تمثل المناقصة العامة أهم طرق عقد مقاولة أعمال المباني العامة، لذا نجد العديد من الفقهاء قد وضعوا لها تعريفات عدة، غالبية هذه التعريفات تدور حول معنى واحد هو أن المناقصات هي عبارة عن مجموعة من الإجراءات ترمي من ورائها الإدارة إلى الحصول على أفضل العطاءات، وبأقل الأسعار، ومن هذه التعريفات ما ذكره البعض^(٢)، بأنها، طريقة تلتزم الإدارة بموجبها باختيار أفضل من يتقدمون للتعاقد معها شروطاً، سواء من حيث الشروط الفنية المتعلقة بالخدمة أو بالعمل المطلوب أدائه أو من حيث المصلحة العامة. وقد عرفها

(١) الجريدة الرسمية، العدد ٣٩ مكرر (د) في ٣ أكتوبر ٢٠١٨م.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، ط/٣، دار الفكر العربي القاهرة

١٩٧٥م، ص ٢٣٩، ويراجع أيضاً د. إبراهيم طه فياض: النظرية العامة للعقود الإدارية وتطبيقاتها فب القانون الكويتي والدول المقارنة مع شرح قانون المناقصات الكويتي، مكتبة الفلاح، الكويت ١٩٨١م، ص ٧٦، د. مال الله جعفر: ضمانات العقد الإداري، ط/٢ دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠١٠م، ص ٧٢، د. علي خطار شطناوي: النظرية العامة للعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، مكتبة الرشد، ط/١، السعودية ٢٠١٤م، ص ٤٥.

البعض^(١)، بأنها، مجموعة من الإجراءات التي تهدف الإدارة من ورائها دعوة الجمهور للاشتراك في العملية التي تطرحها، بقصد الوصول إلى المناقص الذي يتقدم بأرخص الأسعار، وبأفضل الشروط الفنية للتعاقد معه. ومن هنا يمكن القول بأنه لا يمكن التعويل على فاعلية المناقصة وجدواها في تنفيذ المشروع بالنظر إلى السعر الأقل، وإنما يوضع في الحسبان عوامل أخرى كالمواصفات الفنية للمشروع والقدرة على تحقيقها بشكل دقيق، وكذلك المصلحة العامة.

لذا ظهر نوع جديد من المناقصات يطلق عليه المناقصات القائمة على الموازنة بين السعر والجودة، تستهدف هذه المناقصات مراعات الجوانب الفنية والمالية معاً في وقت واحد، تتمتع الإدارة فيها بسلطة تقديرية في اختيار المتعاقد معها، قوام هذه السلطة الموازنة بين السعر والجودة، فلا تلتزم فيها الإدارة بإرساء المناقصة على العطاء الأقل سعراً، وإنما تضع نصب عينها الاعتبارات المالية والفنية معاً، فتختار المتعاقد الذي يقدم أقل سعر وأفضل مواصفات فنية، وبناءً عليه تقوم صلاحية الإدارة في الاختيار على أساس مبدأ جوهرى قوامه، أقل سعر لأفضل مواصفات.

والمناقصة العامة هي التي تكون مفتوحة أمام الجميع، حيث يسمح لجميع الأفراد المعنيين والذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة للاشتراك فيها، ما لم تكن جهة الإدارة قد قررت استبعاد بعض الأشخاص لارتكابهم أخطاء معينة في تنفيذ عقود سابقة^(٢).

ويجب عند البدء في إجراءات المناقصة وغيرها من طرق التعاقد، مراعاة مبادئ الشفافية، وحرية المنافسة، وتكافؤ الفرص، والمساواة، وقد نص على ذلك صراحة قانون التعاقدات الحالي في مصر، حيث جاء في المادة السادسة، "تخضع طرق التعاقد الواردة في هذا القانون لمبادئ الشفافية، وحرية المنافسة، وتكافؤ الفرص، والمساواة"^(٣).

وأكدت على هذه المبادئ اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وأوجبت على العاملين بالجهات الإدارية بإنفاذ ما جاء فيه وفي تلك اللائحة من مراعاة معايير ومبادئ الشفافية، وحظرت تعارض المصالح فيما يؤدونه من إجراءات التعاقد، كما ألزمت كافة المتعاملين من مجتمع الأعمال بمراعاة ممارسات الأعمال الجيدة،

(١) د. سعاد الشرقاوي: العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٥م، ص ٣٦١.

(٢) د. علي خطار شطناوي: النظرية العامة للعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، ص ٤٦.

(٣) المادة ٦ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة في مصر.

والمعايير المتعارف عليها في مجالات التعاقدات، وذلك في جميع تعاملاتهم أثناء مراحل إجراءات التعاقد، بما في ذلك دراسة وإعداد وتقديم العطاءات وتنفيذ المشروع^(١).

ونخلص مما سبق إلى أن المناقصة العامة تعد الطريقة الأساسية والعامة في إبرام عقد مقاوله أعمال المباني، ونخرج مما سبق بعدة نتائج من أهمها^(٢):

- ١- المناقصة تخلق أجواء المنافسة المشروعة بين الراغبين بالتعاقد من خلال مبدأ العلانية وحرية المنافسة.
- ٢- من المفروض يتساوى مقدمي العطاءات في المنافسة والمساواة في المعاملة.
- ٣- تضمن الإدارة الحصول على السلع والخدمات بأقل الأسعار وأفضل المواصفات، إن اتبعت الضوابط والإجراءات المنصوص عليها والموصى بها.

٤- غالباً، تحد المناقصة العامة من حالات الفساد والتدخل غير المشروع من قبل أطراف إدارة المناقصة حال توافر الضمانات ومبادئ الشفافية والمنافسة وتكافؤ الفرص والمساواة.

ولو نظرنا إلى الشريعة الإسلامية نجد أن تعريف المناقصة فيها لا يختلف كثيراً عن تعريفها في النظم الوضعية، فقد عرفها البعض^(٣) بأنها، "طلب الوصول إلى أرخص عطاء لشراء سلعة أو خدمة، تقوم فيها الجهة الطالبة لها بدعوة الراغبين إلى تقديم عطاءاتهم وفق شروط ومواصفات محددة".

كما عرفتها مجلة البحوث الإسلامية بأنها، طريق من طرق الشراء تهدف إلى الحصول على أفضل عطاء بأقل الأسعار، حيث تقوم بها الجهة الطالبة لها بدعوة الراغبين إلى تقديم عطاءاتهم وفق شروط ومواصفات محددة^(٤).

وقد عرفتها الموسوعة الفقهية الكويتية بأنها، عبارة عن عرض المشتري شراء سلعة موصوفة بأوصاف معينة، فيتنافس الباعة في عرض البيع بثمن أقل، ويرسو البيع على من رضي بأقل سعر^(٥).

(١) المادة ٤ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، الصادرة بقرار وزير المالية رقم ٦٩٢ لسنة ٢٠١٩م، الجريدة الرسمية العدد ٢٤٤ تابع (ب) في ٣١ أكتوبر ٢٠١٩م.

(٢) د. سعد عطية حمد موسى الجبوري: الرقابة على الإجراءات المحيطة بالتعاقد عن طريق المناقصة في العقود الحكومية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد/٣٩، المجلد/١٠، ٢٠٢١م، ص ١٣٩.

(٣) هذا التعريف أوردته مجمع الفقه الإسلامي الدولي في القرار رقم ١٣٦ (٢/١٥)، المنبثق عن منظمة المؤتمر الإسلامي المنعقد في دورته الخامسة عشر بمسقط (سلطة عُمان) ١٤-١٩ المحرم ١٤٢٥هـ، الموافق ٦-١١ آذار (مارس) ٢٠٠٤م

(٤) مجلة البحوث الإسلامية: مجلة دورية تصدر عن الرئاسة العامة لإدارات البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد، المؤلف: الرئاسة العامة لإدارات البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد، ٩١/٢٢٣، ٢٢٢.

(٥) وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية: الموسوعة الفقهية الكويتية، ط/٢، ١٤٠٤-١٤٢٢هـ، دار السلاسل، الكويت، ٩/٩.

ويتضح من التعريفات السابقة أن المناقصة في الشريعة الإسلامية لا تختلف في معناها عن تعريف المناقصة في القانون الوضعي، وقد أقر فقهاء الإسلام العمل بالمناقصة في المعاملات المالية نظراً للمزايا التي تحقق من العمل بها، وهذا ما أقره مجمع الفقه الإسلامي في دورته الثامنة، حيث أجاز العمل بالمناقصة بكل صورها، سواء أكانت مناقصة عامة، أم محدودة، داخلية أم خارجية، علنية كانت أم سرية. وبذلك تتفق النظم الوضعية مع الوضعية مع الشريعة الإسلامية في الأخذ بنظام المناقصة لإبرام عقد مقابولة أعمال المباني العامة.

وكما أشرنا سابقاً بأن المناقصة العامة هي الطريق الأساسي في تعاقدات الإدارة في شراء السلع والخدمات، وهناك بعض الطرق الأخرى التي أجاز القانون للإدارة اللجوء إليها استثناءً، وفق الظروف والأحوال التي تفرضها المصلحة العامة، هذه الطرق نلقي عليها الضوء في السطور التالية.

الفرع الثاني

المناقصة المحدودة، وذات المرحلتين، والمحلية

يعد أسلوب المناقصة المحدودة وذات المرحلتين والمحلية أسلوباً استثنائياً في تعاقدات الإدارة، تلجأ إليه في أحوال خاصة، ويكون بقرار مسبب من السلطة المختصة^(١)، بعد عرض إدارة التعاقدات المنوط بها متابعة إجراءات التعاقد^(٢).

ويقصد بالمناقصة المحدودة، تلك المناقصة التي يقصر الاشتراك فيها على موردين أو فنيين أو استشاريين أو مقاولين أو خبراء محددين بذواتهم، شريطة توافر شروط الكفاية الفنية والمالية وشرط حسن السمعة فيهم^(٣). ويكون التعاقد بالمناقصة المحدودة في العمليات التي اتخذت الجهة الإدارية تأهيل مسبق في شأنها، حيث يتم دعوة من تم تأهيلهم للتعاقد، كالتعاقدات المرتبطة بالأمن القومي، والتعاقد على توفير المستحضرات والأجهزة الطبية وغيرها مما يلزم للحفاظ على الحياة والصحة العامة^(٤).

(١) يقصد بالسلطة المختصة، "الوزير، ومن لسلطاته، أو المحافظ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة أو الصندوق، أو ما يعد لهم من سلطات في الجهات المنصوص عليها في المادة الأولى من مواد إصدار هذا القانون، كل في نطاق اختصاصه". المادة الأولى من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، المصري.

(٢) المادة ٧ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

(٣) د. محمد عبد العال السناري: مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٤٦٥.

(٤) المادة ٥٧ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

وتطبق على المناقصة المحدودة كافة الإجراءات المنصوص عليها في المناقصة العامة، وكذلك المبادئ العامة الواردة في قانون التعاقدات العامة ولائحته التنفيذية، فليس هناك خلاف بينهما، اللهم إلا فيمن توجه إليهم الدعوة للتعاقد، ففي المناقصة العامة تكون الدعوة للتعاقد عامة فيمن تتوافر فيهم الشروط المواصفات المطلوبة، أما في المناقصة المحدودة تكون خاصة بأشخاص بعينهم.

أما المناقصة المحلية، فهي التي يقصر الاشتراك فيها على المشتغلين بنوع النشاط محل المناقصة في نطاق المحافظة التي يتم بدائلتها تنفيذ التعاقد، حيث يتم توجيه الدعوة إلى أكبر عدد من المشتغلين نوع النشاط محل المناقصة في نطاق المحافظة الذين تعتمد أسماؤهم السلطة المختصة من بين المقيدين في سجلات الجهات الإدارية أو غيرهم.

ويجب أن تتضمن الدعوة كافة البيانات اللازم ذكرها في الإعلان عن المناقصة العامة، مع اتباع كافة الإجراءات المنصوص عليها عند اتباع أسلوب هذه المناقصة.

ويكون التعاقد بطريق المناقصة المحلية فيما لا تزيد قيمته على أربعة ملايين جنيه، ويجوز قصر التعاقد بهذه المناقصة فيما لا تزيد قيمته على مليوني جنيه بالنسبة للمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر التي يقع نشاطها في المحافظة التي يقع في دائرتها تنفيذ موضوع التعاقد.

أما المناقصة ذات المرحلتين، فهي التي تتم من خلال مرحلتين من الإجراءات، حيث تطلب الجهة الإدارية في المرحلة الأولى من المشتغلين بالنشاط محل المناقصة تقديم عطاءات فنية فقط تتضمن المواصفات الفنية والخصائص النوعية والحلول المقترحة لما هو مطلوب شراؤه، ومن خلال التفاوض في هذه المرحلة تخرج الجهة الإدارية بالمواصفات والشروط النهائية الموحدة المناسبة للمشروع موضوع المناقصة، ثم تقوم جهة الإدارة بتعميم هذه المواصفات على أصحاب العطاءات المقبولة.

وفي المرحلة الثانية تطلب الجهة الإدارية من أصحاب العطاءات المقبولة فنياً تقديم عطاءاتهم النهائية بما فيها السعر النهائي بناء على الاشتراطات والموصفات التي استقرت عليها جهة الإدارة في المرحلة الأولى. وتتبع في المناقصة ذات المرحلتين في مرحلتها الثانية كافة الضوابط والإجراءات المتبعة في المناقصة العامة، وتتميز المناقصة ذات المرحلتين بفصل العطاء الفني عن العطاء المالي، فبعد استقرار الجهة الإدارية على المواصفات الفنية المطلوبة، تبدأ في فتح العطاءات المالية للعطاءات الفنية المقبولة^(١).

(١) مال الله الحمادي: المناقصة على مرحلتين: مجلة الأيام، العدد ٨٢٥٩، في ٢٠ نوفمبر ٢٠١١م. يراجع الموقع الإلكتروني للمجلة،

وتلجأ الإدارة إلى هذا النوع من المناقصات عندما تحتاج إلى استطلاع آراء الخبراء في مشروع معين قبل الإقدام على طرحه لتجمع كافة المعلومات والمواصفات الفنية اللازمة لتنفيذه لتتضح أمامها الصورة كاملة قبل البدء في الطرح، ثم تقبل العطاءات على هذه المواصفات، فتحصل على أقل سعر وأفضل مواصفات. كما يمكن للجهة الإدارية أن تلجأ إلى هذا النوع من المناقصات عندما تكون التعاقدات ذات مواصفات فنية مركبة وإذا كانت المناقصة المحدودة أو المحلية أو ذات المرحلتين تعد طرقاً استثنائية في شراء السلع والخدمات بشكل عام، إلا أنها تعد طرقاً أساسية أصلية في شراء بعض الأنشطة والخدمات مثل التعاقد على الدراسات الاستشارية، حيث يتم التعاقد عليها في الأصل بهذه الطرق، واستثناءً بطريق المناقصة العامة^(١).

وأما فيما يتعلق بالشريعة الإسلامية، فقد أشرنا سابقاً بأن مجمع الفقه الإسلامي الدولي قد أجاز العمل بالمناقصات بجميع أنواعها، باعتبارها تحقق العديد من المزايا والتي من أهمها الحصول على المواصفات اللازمة بالسعر الأقل، إذا اتبعت الضوابط والإجراءات الموضوعية لذلك. ومن هنا تتفق النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في الأخذ بالمناقصات بكل أنواعها.

الفرع الثالث

الممارسة العامة

أسلوب الممارسة العام هو أسلوب استثنائي في غالبية القوانين، والتي منها القانون المصري كقاعدة عامة وقد نص على ذلك صراحة قانون التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة في المادة (٧)، حيث جاء فيها "١ - يكون التعاقد على شراء.. بطريق المناقصة العامة، ويجوز استثناءً وبقرار مسبب من السلطة المختصة بناءً على عرض إدارة التعاقدات إجراء هذا التعاقد بإحدى الطرق الآتية: أ- الممارسة العامة.."^(٢).

ويقصد بالممارسة، التفاوض للوصول لأفضل العروض بأقل الأسعار، حيث إن جهة الإدارة تقوم بشكل مباشر بالتفاوض مع المشاركين أو مندوبيهم من أصحاب العطاءات المقبولة، فتبدا بالسعر الأقل المطابق للمواصفات والشروط، فإذا قبل أحد الحاضرين النزول عن هذا السعر يتم مفاوضة الباقيين على السعر الأخير، وهكذا إلى أن يتم الوصول إلى أقل سعر مع الحفاظ على المواصفات والشروط المطلوبة، ثم تتم الترسية^(٣).

-%D8%B9%D9%84%D9%89-

%D9%85%D8%B1%D8%AD%D9%84%D8%AA%D9%8A%D9%86.html#aIst

(١) يراجع نص المادة ٧٣ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، والمادة ١٥١ من لائحته التنفيذية.

(٢) المادة ٧ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

(٣) مال الله الحمادي: التفاوض التنافسي "الممارسة": مجلة الأيام، العدد ٨٢٥٩، في ٢٠ نوفمبر ٢٠١١م. يراجع الموقع الإلكتروني للمجلة،

وبمعنى آخر، إن الممارسة هي عبارة عن مزايده عكسية، يتم من خلالها الوصول إلى السعر الأقل من خلال التفاوض مع المشاركين. فهي طريقة تنافسية تتبعها الجهة الإدارية لإبرام بعض تعاقداتها. وتتميز الممارسة عن المناقصة العامة، بأنه لا يتم التقييد ببعض الإجراءات الواجب اتباعها في الأخيرة، كعدم التقييد بالترسية على صاحب العطاء الأقل سعراً، لأن هناك بعض التعاقدات التي لا يتناسب معها أسلوب المناقصة العامة، كعقد التزام المرافق العامة، حيث تهدف جهة الإدارة من إبرامه ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد في المقام الأول.

لذا نجد قانون التعاقدات الحكومية اشترط على الجهة الإدارية عدم اللجوء إلى أسلوب الممارسة العامة في التعاقدات إلا استثناءً وبقرار مسبب من السلطة المختصة^(١) وفي الحالات التي تتوافر فيها الشروط التالية^(٢) مجتمعة^(٣):

- ١- أن يكون متاحاً للجهة الإدارية وضع توصيف محدد ودقيق لموضوع التعاقد.
 - ٢- أن يكون لموضوع التعاقد معايير قابلة للقياس الكمي والتي على أساسها يتم تحديد مدة استجابة العروض فنياً.
 - ٣- أن يكون معلوماً للجهة الإدارية وجود عدد كاف من الموردين أو المقاولين أو مقدمي الخدمات للمشاركة في العملية لضمان تحقيق المنافسة الفعالة.
- ولضمان فاعلية الممارسة العامة، يجب النشر عنها على بوابة التعاقدات العامة، والإعلان عنها في إحدى الصحف اليومية واسعة الانتشار لمدة لا تقل عن عشرين يوماً قبل موعد فتح المظاريف، مع جواز تقصير هذه المدة في حالة الاستعجال إلى أربعة عشر يوماً كحد أدنى بموافقة السلطة المختصة، تحتسب من تاريخ الإعلان.

<https://www.alayam.com/Article/economic-article/78191/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%80%D9%81%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D8%A7%D9%88%D8%B6-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%80%D9%80%D8%A7%D9%81%D9%80%D9%80%D8%B3%D9%8A-%C2%AB%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D9%80%D9%80%D9%80%D9%80%D8%A9%C2%BB.html#alst>

- (١) المادة ٧ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.
- (٢) المادة ٥٤ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.
- (٣) المادة ١٢٢ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

الفرع الرابع الممارسة المحدودة

تعد الممارسة المحدودة إحدى طرق التعاقد الاستثنائية التي تلجأ إليها الجهة الإدارية في حالات خاصة، وتسعى من خلالها للوصول إلى أقل سعر وأفضل مواصفات، ويتبع في هذه الطريقة نفس آلية التمارس المتبعة في الممارسة العامة، وقد قصر قانون التعاقدات الحكومية المصري الحالي التعاقد عن طريق الممارسة المحدودة على حالات معينة وبشروط محددة، حيث أشارت المادة (٥٥) من هذا القانون إلى هذه الحالات بقولها، يقتصر التعاقد بطريق الممارسة المحدودة على أي من الحالات التالية :

١- الأصناف التي يتم تصنيفها أو استيرادها أو تقديمها من قبل أشخاص أو كيانات بذاتها، أو الأصناف التي تقتضي طبيعتها أو الغرض من الحصول عليها أن يكون اختيارها أو شراؤها من أماكن انتجها.
ويجوز لتطبيق هذه الحالة إصدار الجهة الإدارية طلب إبداء الاهتمام أو طلب تأهيل مسبق، إذا تطلبت طبيعة العملية ذلك ^(١).

٢- التعاقدات المرتبطة باعتبارات الأمن القومي. ٣- الأصناف أو الأعمال أو الخدمات التي تتطلب أن تكون متوافقة مع ما هو موجود حالياً بسبب عدم وجود بدائل لها وتكون متوافرة لدى أكثر من مصدر.
ويشترط للعمل بالممارسة المحدودة في الحالات السابقة، أن يكون متاحاً للجهة الإدارية وضع توصيف محدد ودقيق لموضوع التعاقد، وأن يكون لموضوع التعاقد معايير قابلة للقياس الكمي والتي على أساسها يتم تحديد مدى استجابة العروض فنياً.

ولضمان فاعلية الممارسة المحدودة، يجب النشر على بوابة التعاقدات العامة وتوجيه الدعوة لأكبر عدد ممكن من المسجلين عليها المتخصصين أو المؤهلين المشتغلين بالنشاط محل الطرح، وذلك في مدة لا تقل عن أربعة عشر يوماً قبل الموعد المحدد لفتح المظاريف الفنية، ويجوز في حال الاستعجال وبموافقة السلطة المختصة تقصير مدة توجيه الدعوة، بحيث لا تقل عشر أيام، وتحتسب المدة من تاريخ توجيه الدعوة ^(٢).

الفرع الخامس الاتفاق المباشر

يعد أسلوب الاتفاق المباشر من أهم وأخطر أساليب الشراء الاستثنائية التي تنتهجها جهة الإدارة نظراً لما فيه من تحرر من قيود المناقصات والممارسات وأساليب الشراء الأخرى، حيث إن الجهة الإدارية تتصل مباشرة بالمشتغلين بالنشاط المطلوب عن طريق عروض الأسعار المقدمة منهم ويتم الاختيار بالأمر المباشر، لذا نجد

(١) المادة ١٢٢ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م

(٢) المادة ١٢٣ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م

الأنظمة تحدد حالات معينة وشروط خاصة للتعاقد بهذا الأسلوب، خاصة عندما يكون التعاقد بهذا الأسلوب على مقاوله أعمال المباني العامة.

فضلاً عن اسناد الإشراف على التعاقد بهذا الأسلوب إلى لجنة خاصة يتم تشكيلها بقرار من السلطة المختصة تضم عناصر فنية ومالية وقانونية وعضو من إدارة التعاقدات، ولها الاستعانة بمن تراه من الجهات الأخرى، ويتم اعتماد أعمالها من السلطة المختصة تحديداً. وقد حدد قانون التعاقدات الحكومية المصري حالات معينة يمكن التعاقد عليها بالاتفاق المباشر^(١) منها، الحالات الطارئة الناجمة عن الظروف الفجائية التي لم يكن بالإمكان توقعها أو التنبؤ بها، أو تحتاج التعامل معها بشكل فوري لا يحتمل إجراءات المناقصة أو الممارسة، وجود مصدر واحد لموضوع التعاقد، تحقيق أغراض التكامل مع ما هو موجود، ولم يوجد له سوى مصدر واحد، عندما يكون موضوع التعاقد غير مشمول في عقد قائم وتقتضي الضرورة الفنية ضرورة تنفيذه عن طريق المتعاقد الحالي القائم بالتنفيذ، الحالات العاجلة التي يكون التعاقد فيها خلال مدة زمنية لا تسمح باتخاذ إجراءات المناقصة أو الممارسة، وذلك من أجل سلامة وكفالة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، شريطة ألا يكون الاستعجال ناجماً عن سوء التقدير أو التأخر في اتخاذ الإجراءات، حالة التوحيد القياسي مع ما هو قائم، حالات تغيير السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي تتبناها الدولة، وفي الحالات الثلاثة الأخيرة يجب الحصول على عروض أسعار من عدة مشتغلين بالنشاط محل الطرح.

ويجب على إدارة التعاقدات عرض مذكرة على السلطة المختصة تتضمن الأسباب التي أدت إلى التعاقد بهذا الأسلوب، وترفق معها خطة الاحتياجات، ما عدا في الحالات العاجلة والطارئة وعندما يكون موضوع التعاقد غير مشمول في العقد القائم، وتقتضي الضرورة الفنية تنفيذه بمعرفة المتعاقد القائم بالتنفيذ، في الحالات الثلاث الأخير لا يلزم إرفاق خطة الاحتياجات.

كما وضع القانون بعض الضوابط للتعاقد بطريق الاتفاق المباشر على مقاولات الأعمال، حيث قرر عدم تجاوز قيمة العقد الخمسة ملايين جنيهاً^(٢).

ولضمان فاعلية الاتفاق المباشر في التعاقد أوجب القانون النشر على بوابة التعاقدات العامة، فيما عدا العمليات التي تتطلب اعتبارات الأمن القومي عدم الإعلان عنها حسبما تقدره السلطة المختصة، على أن

(١) المادة ٦٢ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ م.

(٢) المادة ٦٣ / ١ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ م.

يتضمن النشر طريقة التعاقد وشروطه والأسباب المبررة لاتباع هذا الطريق^(١)، ويتضمن أيضاً وصفاً موجزاً لموضوع التعاقد والمواصفات الفنية المطلوبة^(٢).

ويقع على عاتق لجنة الاتفاق المباشر مسؤولية محل التعاقد من النواحي الفنية المطلوبة ومناسبة الأسعار مقارنة بأسعار السوق السائدة وقت التعاقد، أو لتحديد أقل العروض سعراً، بحيث يلبي جميع الشروط والمتطلبات التي حددتها الجهة الإدارية مسبقاً في طلبها، وعلى اللجنة إعداد محضر بنتيجة أعمالها تعرضه على السلطة المختصة للاعتماد، وتتولى إدارة التعاقدات نشر نتيجة التعاقد فور اعتماده على بوابة التعاقدات العامة.

ومن الاستعراض السابق، يتبين لنا أن التعاقد بالاتفاق المباشر يعد من أساليب التعاقد الاستثنائية التي تلجأ لها الجهة الإدارية في حالات خاصة وبضوابط وشروط محددة.

ولو نظرنا إلى الشريعة الإسلامية، نجد أن الفقهاء القدامى لم يعرفوا مصطلح الاتفاق المباشر بالصورة التي عليها الآن كأسلوب لتعاقدات الإدارة، لكنهم شملوه عند حديثهم عن العقود بشكل عام^(٣)، مستندين إلى قوله تعالى "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ أُحِلَّتْ لَكُمْ بَيْعَةُ الْأَنْعَامِ"^(٤)، ولكون هذا العقد يحقق مصلحة مطردة وثابته للجميع، والشريعة الإسلامية تؤيد كل ما فيه مصلحة عامة، ما دام لم ترتكب فيه موبقات حرمها الشرع، ومن هنا تتفق النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في جواز الأخذ بنظام الاتفاق المباشر كأسلوب لتعاقدات الإدارة.

ونخلص مما سبق ذكره في المطلب، إلى أن هناك طريق عامة لتعاقدات الإدارة عند الشراء هي المناقصات العامة، كما يوجد عدة طرق استثنائية تلجأ إليها الجهة الإدارية في أحوال خاصة ولا اعتبارات محددة وضع لها الشارع ضوابط وشروط عند اللجوء إليها، وأن الشريعة قد اتفقت مع النظم الوضعية في ذلك كله، حيث لم يوجد نص يحرم ذلك.

(١) المادة ٢ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

(٢) المادة ١٣٢ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م

(٣) د. سيف بن سليمان بن عامر الجهوري: الإسناد المباشر في قانون المناقصات العماني دراسة فقهية تأصيلية، مجلة العلوم الإسلامية، المركز القومي للبحوث، غزة، العدد/ ١، المجلد/ ٥، مارس ٢٠٢٢م، ص ٣٣،

(٤) سورة المائدة، من الآية (١).

المبحث الثاني

الأسباب العامة للفساد الإداري في مقابلة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً

تمهيد تقسيم: - يعد الفساد ظاهرة اجتماعية ظهرت مع وجود الإنسان على الأرض منذ بداية الخليقة وحتى الآن، فالفساد هو عبارة عن الخروج على القانون، أو عدم العمل به، وأول فساد وقع على الأرض هو خروج قابيل بقتله لأخيه هابيل ورفضه القانون الإلهي، ومن يومها وتعددت أشكال الفساد مع تقدم المجتمعات وابتكار أنواع كثيرة تحت مسميات متعددة، إلى أن أصبح الفساد عامل هدم لكل ما بناه الإنسان الملتزم بالقانون^(١)، وأهم عوائق التقدم والتنمية عبر العصور، حيث كانت وما زالت مستوياته ترتفع عندما تضعف الآليات المؤسسية لمكافحته، أو تتعطل عن العمل.

وقد حذرت القوانين من مغبة الفساد وتأثيره على المجتمعات، ومن قبلها الشريعة الإسلامية، التي حرمت الفساد في العديد من الآيات القرآنية، والتي منها " **وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ**"^(٢)، ومنها أيضاً قوله تعالى " **إِنَّ اللَّهَ لَا يُصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ**"^(٣)، وقد حاربت الشريعة الإسلامية الفساد بكل أنواعه وأشكاله في مختلف المجالات، والتي منها الفساد في عقد مقابلة أعمال المباني العامة، وفي الصفحات التالية نوضح الأسباب العامة التي أدت وتؤدي إلى الفساد في هذه العقود وطرق علاجها في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، وقبل ذلك نوضح المقصود بالفساد الإداري في كلا النظامين، وذلك من خلال المطالب التالية.

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري وصوره شرعاً وقانوناً.

المطلب الثاني: اهدار مبدأ الجدارة في الاختيار للوظيفة العامة.

المطلب الثالث: القصور في التدريب.

المطلب الرابع: تفاوت الأجور والمرتبات وعدم كفايتها.

(١) د. حسين إبراهيم محمد زويل: الفساد الإداري وعلاقته بالتغير الاجتماعي دراسة سوسولوجية في المجتمع المصري فترة ما

قبل ١٩٧٩م، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الآداب، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ٢.

(٢) سورة القصص، من الآية ٧٧.

(٣) سورة يونس، من الآية ٨١.

المطلب الأول مفهوم الفساد الإداري وصوره شرعاً وقانوناً

عرف علماء اللغة العربية^(١)، الفساد بأنه نقيض الصلاح، والمفسدة ضد المصلحة، فالفساد هو خروج الشيء عما هو مخصص له، فالفساد: التلف، والعطب، والاضطراب، والخلل، والجذب، والقحط، وإلحاق الضرر، والفساد التغيير عن المقدار الذي تدعو إليه الحكمة.

وقد سبق القول بأن الفساد قد ارتبط بوجود الإنسان على الأرض منذ بداية الخليقة، وزاد وتطور وتنوع بتقدم المجتمعات وتطورها، الأمر الذي يصعب معه وضع تعريف جامع مانع له، لأن للفساد عزم ومقدرة على إحداث تأثيرات سلبية على المستويين الفردي والمجمعي، وله دورة حياة، أي بداية ونهاية، وكلما اشتد عزم الفساد طالت دورة حياته، والعكس، لذلك نحن نحتاج إلى استراتيجية لمكافحة الفساد تضع في اعتبارها عدة أمور منها^(٢):

١- لا بد أن ننتبه، أن الفساد لم يكمن فقط في الرشوة والاختلاس، وإلا سنظل نحارب أشكالاً محددة منه، وتناججه، وليس الفساد ذاته، أو مسبباته، لذا لا بد أن ينصب العلاج على جذور الفساد وليس على فروعه، (وهذا ما سنوضحه في هذا المبحث).

٢- إن وجود فساد هو أمر وارد باستمرار في المجتمع، خاصة في ظل ظروف التطور والتقدم التي يمر لها المجتمع.

٣- من أشكال الفساد ما هو ظاهر، مثل الرشوة والاختلاس، ومنها ما هو مستتر وغير واضح، وهذا النوع من الفساد هو الأخطر تأثيراً في النفوس والأكثر هولاً في النتائج، والأصعب في الاكتشاف، والتصدي ومكافحته،

(١) أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم الفراهيدي البصري: كتاب العين، تحقيق: د مهدي المخزومي، د إبراهيم السامرائي، دار ومكتبة الهلال، ٧/ ٢٣١، أبو منصور محمد بن أحمد بن الأزهر الهروي: تهذيب اللغة، تحقيق/ محمد عوض مرعب، دار إحياء التراث العربي - بيروت، ط/ ١، ٢٠٠١م، ١٢/ ٢٥٧.

أبو هلال الحسن بن عبد الله بن سهل بن سعيد بن يحيى بن مهران العسكري: الفروق اللغوية، تحقيق/ محمد إبراهيم سليم، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة - مصر، ١/ ٢١٤، أبو الحسن علي بن إسماعيل بن سيده المرسي: المحكم والمحيط الأعظم، تحقيق/ عبد الحميد هندأوي، دار الكتب العلمية - بيروت، الطبعة: الأولى، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠٠ م، ٨/ ٤٥٨، أبو القاسم محمود بن عمرو بن أحمد، الزمخشري جار الله أساس البلاغة، تحقيق: محمد باسل عيون السود، دار الكتب العلمية، بيروت - لبنان، الطبعة: الأولى، ١٤١٩ هـ - ١٩٩٨ م، ٢/ ٢٢، زين العابدين بن أبي بكر الرازي: مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٤ م، ص ٥٠٣.

(٢) د. محمد رؤوف حامد: الوطنية في مواجهة العدالة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٩٩ م، ص ١١٥ وما بعدها.

لكونه يأخذ صوراً كثيرة منها، فساد الإدارة، والتهاون الأخلاقي، والتباطؤ في حل المشكلات، والمحسوبية، والمحاباة، على حساب القانون والمصلحة العامة.

ودون دخول في تفاصيل الخلاف حول تعريف الفساد الإداري^(١)، حيث إن البعض ربطه بالوظيفة العامة، والبعض الآخر ربطه بالنظام الاجتماعي، يمكن لنا تعريف الفساد بالنظر إلى موضع بحثنا، مع الوضع في الاعتبار المعنى اللغوي له بأنه، سلوك مخالف للمعايير القانونية والأخلاقية ضد الصالح العام، يصدر من فرد أو هيئة عامة أو خاصة بقصد تحقيق مصلحة شخصية، مادية كانت أو معنوية.

وقد عرفه قانون التعاقدات الحكومية المصري بأنه "أي عرض أو إعطاء أو استلام أو طلب لأي شيء ذي قيمة، أو الحث على ارتكاب أفعال غير مناسبة، سواء بطرق مباشرة أو غير مباشرة، للتأثير بشكل غير مشروع على أداء طرف آخر في العملية المطرحة أو في تنفيذ العقد"^(٢).

ومن هنا يصبح التهاون في تنفيذ بند من بنود عقد مقاوله أعمال المباني العامة ضرب من ضروب الفساد، سواء كان الهدف من هذا التهاون تحقيق مصلحة شخصية لشخص المتهاون أو لغيره، وسواء كانت المصلحة مادية أو معنوية، حتى إن الحياء الذي ترتب عليه ضرر بالصالح العام ولو لم يحقق مأرب شخصي للموظف العام، أو كان التهاون ناتج عن تقصير الموظف المسؤول، يعد نوعاً من الفساد الإداري.

كما يعد نوعاً من أنواع الفساد استبعاد الأصلاح والأقدر على تنفيذ العقد، سواء كان الاستبعاد بمقابل أو لم يكن كذلك، وسواء كان محاباة لغيره ممن أسند له العطا، أو كان حقداً وكرهاً للأصلاح.

كما يعد نوعاً من أنواع الفساد تسريب معلومات عن المناقصة من شأنها تمييز أحد المتقدمين لها عن الآخر. فكل تصرف يخرج المناقصة عن الحيادية والمساواة والمنافسة وتكافؤ الفرص، أو يضر بالصالح العام ومخالف للقانون والإجراءات الواجب اتباعها يعد نوعاً من الفساد، يجب مكافحته والقضاء عليه.

وللفساد بشكل عام أنواع عدة تختلف باختلاف زاوية النظر إليه^(٣)، ومن أهمها تنوعه من حيث مجالاته، حيث يتنوع إلى فساد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي.

(١) يراجع في تعريف الفساد من مناهج مختلفة، د. محمود محمد عطية معابرة: الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عام ٢٠١٠م، ص ٨٠ وما بعدها، د. حسين إبراهيم زويل: الفساد الإداري وعلاقته بالغير الاجتماعي، ص ٨٥ وما بعدها، د. حمزة حسن خضر الطائي: الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون والسياسة في الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، عام ٢٠١٠م، ص وما بعدها.

(٢) المادة ١ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٣) ينقسم الفساد من حيث حجمه إلى فساد صغير وفساد كبير، ومن حيث زمنه ومراحله، إلى فساد عرضي وفساد منظم وفساد مؤسسي، ومن حيث الانتشار، إلى فساد دولي وفساد محلي. يراجع في أنواع الفساد المختلفة، د. محمود محمد معابرة: الفساد

والفساد الإداري له عدة أنواع^(١) تختلف أيضاً باختلاف زاوية النظر إليه، **فيتنوع الفساد الإداري وفقاً للرأي العام**، أي اعتماد الرأي العام أساساً لتصنيف الظاهرة، إلى ثلاثة أنواع، **الأول**: الفساد الأبيض، وذلك عندما يكون هناك اتفاق كبير أو تقبل واستحسان الجمهور للممارسات الخاطئة من قبل الموظفين، **الثاني**: الفساد الأسود، ويحدث عندما يكون هناك اتفاق بين الجمهور والموظفين على إدانة تصرف سيء، **الثالث**: الفساد الرمادي، ويحدث عندما لا يوجد اتفاق على نسبة التصرف إلى أي من النوعين السابقين.

ويتنوع من حيث الممارسات إلى ثلاثة أنواع أيضاً، الأول: سوء استخدام الروتين، فقد يدفع الأفراد إلى اللجوء إلى الطرق غير المشروعة للوصول إلى خدماتهم، وقضاء مصالحهم، وكثيراً ما يحدث ذلك في عقود مقاوله أعمال المباني العامة، فالمقاول يضطر أحياناً لعرض خدماته في سبيل تسريع الإجراءات. **الثاني**: الممارسات غير الآمنة للصلاحيات، فالموظف العام قد يستغل الصلاحيات الممنوحة له استغلالاً سيئاً، فيمنحها لأشخاص ويمنعها من آخرين دون الاستناد على ضوابط موضوعية في ذلك، ودون مراعاة لأدنى معايير العدالة والمساواة، ويمكن أن يحدث ذلك في مجال عقود المقاولات، حيث يمكن التعاقد مع شخص واستبعاد آخر دون ذكر مبررات مقبولة لاستبعاده. **الثالث**: الممارسات المخالفة للقانون، والسبب في هذه الممارسات هو تحقيق مصالح شخصية للموظف دون مراعاة للمصلحة العامة.

الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، ط ١، دار الثقافة للطبع والنشر، الأردن، ٢٠١١م، ص ٨٠ وما بعدها، د. عادل عبد اللطيف: الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، السنة ٢٧، صادرة عن مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ٢٠٠٤م، ص ٩٦، يراجع الموقع الإلكتروني للمجلة،

<https://caus.org.lb/product/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D9%82%D8%A8%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%AF-309-%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AB/>

(١) يراجع في هذه التقسيمات، د. نسيمه بومعروف: مظاهر الفساد الإداري، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، تصدر عن كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر بالجزائر، العدد ٣٣، مارس ٢٠١٧م، ص ١٣٢ وما بعدها، يراجع الموقع الإلكتروني للمجلة.

<http://search.shamaa.org/FullRecord?ID=97471>

أحمد علي صالح: تفويض الصلاحيات بين الضرورات والمحذورات، المعهد العالي للتطوير الأمني والإداري، ١٩٩٩م، ص ٣٨، ويراجع الموقع الإلكتروني التالي :

www.nazaha.iq/body.asp

د. نادر أحمد أبو شيخه/ الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٤م، ص ٢٤، يراجع الموقع الإلكتروني التالي :

tax.mof.dov.iq/artileShow.aspx

كما يتنوع الفساد الإداري من حيث الغرض إلى ثلاثة أنواع، الأول: سرقة المال العام، كالتلاعب في الأجور والحوافز المادية والمعنوية، الثاني: خدمة الأقارب والأصدقاء، وذلك عن طريق انتهاك اللوائح والقوانين وتقديم تسهيلات غير مشروعة وغير مبررة على حساب المصلحة العامة، الثالث: استخدام الموارد العامة لتحقيق مصالح شخصية، كإقامة مشروعات وهمية، أو مشروعات لم تكن الفائدة منها على قدر المنفق عليها. وتبعاً لتعدد أشكال الفساد، تعددت مظاهره، والتي من أهمها، الرشوة، المحسوبية، المحاباة، الوساطة، الابتزاز، نهب أموال الدولة، والتباطؤ في انجاز المعاملات^(١).

ومهما تعددت أشكال الفساد وتنوعت فتعتبر أوجه لظاهرة واحدة تتمثل في الممارسات غير المشروعة التي تقع خارج نطاق اللوائح والقوانين.

المطلب الثاني

اهداء مبدأ الجدارة في الاختيار للوظيفة العامة

إن من أهم الأسباب العامة للفساد الإداري بشكل عام، وفي عقود مقاولة أعمال المباني العامة بشكل خاص هو الاختيار الخاطئ للموظفين العموميين، فالاختيار الذي يقوم على الوساطة والمحسوبية والمحاباة والرشوة يكثر فيه الفساد، ويستشري فيه الداء ويصعب السيطرة عليه، ومهما تعددت النصوص الرادعة فلن تقضي عليه؛ لأن هذه النصوص انصبت على ظاهر المشكلة، ولم تقتلع جذورها من الأساس، لذلك كان الاختيار للوظيفة العامة داء المشكلة ودواؤها في وقت واحد، فإذا أحسن الاختيار حسمت، وإذا أسىء تفاقت.

والمتمتع لطرق اختيار الموظف العام في النظم الوضعية يجدها تعددت واختلفت من وقت لآخر، حيث بدأت بالحرية المطلقة للإدارة في الاختيار، وكان هذا الأسلوب هو الأساس المعتمد في اختيار الموظفين العموميين خلال القرن قبل الماضي، وحتى بداية القرن الماضي، حيث كانت الإدارة تتمتع بسلطات تقديرية مطلقة في اختيار موظفيها بلا رقابة، ودون أدنى شرط أو قيد يوضع بعيداً عنها، أو رغماً عن إرادتها، فكان الحاكم أو ولي الأمر يختار كبار معاونيه من الإداريين من بين أنصاره الذين يثق فيهم لأسباب يقدرها هو دون سواه^(٢)، ولا يخفى على أحد ما يترتب على هذا الأسلوب من خلل وفساد يصيب الجهاز الإداري، لكونه

(١) د. طارق الحاج: مظاهر الفساد المالي والإداري، مجلة رماح للبحوث والدراسات، مركز البحوث وتطوير الموارد البشرية، رماح، الأردن، العدد ٤، ديسمبر ٢٠٠٨م، ص ٨٤، يراجع الموقع الإلكتروني للمجلة:

<https://remahresearch.com/>

(٢) د. رمضان بطيخ: الوسيط في القانون الإداري ص ٤٤٥ - د. سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة ص ١٦٤، ١٦٥، ط / السادسة ١٩٨٠م، د. صابر الحسيني محمود الجندي: اختيار القيادة الإدارية بين القانون وعلم الإدارة، رسالة دكتوراه مقدمة

يعتمد على الاعتبارات الشخصية في الاختيار وإهدار مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، لذلك أطلق على هذا الأسلوب النظام الفاسد، فضلاً عن إغفال هذا الأسلوب روح الديمقراطية، وانتهاكه لمبدأ المساواة بين المواطنين في تقلد الوظائف العامة^(١). ومروراً بالاختيار على أساس المركز الاجتماعي، أي انتماء الفرد إلى طبقة اجتماعية مرموقة، ذات حسب أو نسب، ويسمى هذا الأسلوب بالأسلوب الأرستقراطي في اختيار الموظفين العموميين^(٢)، وإن كان قد انحسر وتلاشى هذا الأسلوب من الناحية النظرية، إلا أنه باق من الناحية العملية، الأمر الذي يجعل داخل الوظيفة مراكز قوى وتوريث لها، الأمر الذي يؤصل للفساد فيها، ويورث كابر عن كابر، ولا أبلغ إن قلت أن الجهاز الإداري في الدولة بكافة مستويات يعاني أشد المعاناة من ذلك، والفساد متغلغل في كل أروقته، هذه حقيقة يجب أن لا ننكرها، إن أردنا معالجتها، لأن أول العلاج تشخيص الداء.

ثم بدأت الدول في الاتجاه الصحيح نحو الاختيار للوظيفة العام على أساس الجدارة والكفاءة، وكان من أوائل هذه الدول إنجلترا^(٣)، منذ صدور مرسوم عام ١٨٧٠م، الذي اعتبر الجدارة أساس في اختيار الموظفين العموميين، واعتبر اللجوء لنظام المسابقات أمراً إلزامياً يجب اللجوء إليه عند شغل الوظائف العامة.

لكلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٩٧م، ص ١١٩، أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي: الوجيز في مبادئ القانون الإداري، ط/ بدون دار نشر وبدون تاريخ ص ٣٠٩.

(١) د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري ص ٢٩٨، ولسيادته أيضاً: الوجيز في القانون الإداري، ص ٤١٦، وله أيضاً: مبادئ علم الإدارة العامة ص ١٦٥، يراجع لسيادته أيضاً بحث بعنوان " طرق اختيار الموظفين " منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة، العدد الثالث سنة ١٩٦٥م، ص ١٩٤، د. محسن العبودي: الإدارة العامة، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٥٥٢.

(٢) د. محسن العبودي: الإدارة العامة ص ٥٥٤، د. سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة ص ١٦٦، د. فؤاد محمد النادي: الوجيز في مبادئ القانون الإداري ص ٣١١.

(٣) تعتبر إنجلترا اللجوء إلى المسابقات أمراً إلزامياً لشغل كافة الوظائف المدنية منذ عام ١٨٧٠م، وقد استثنى من ذلك الوظائف الفنية التي يرى ديوان الخدمة المدنية (هيئة يناط بها كل شؤون الخدمة المدنية) شغلها بغير هذا الطريق، فضلاً عن أن هناك بعض الوظائف تُركّ للتاج شغلها بطريق مباشر.

وقد أخذت إيطاليا بهذا الاتجاه حيث نص دستورها الصادر في ١/١/١٩٤٨م في مادته (٨٧) على أن موظفي الإدارة العامة يعينون بطريق المسابقات فيما عدا الحالات التي يقررها القانون.

كما أخذت بهذا الأسلوب أيضاً سوريا حيث نص دستورها الصادر في ٥/٩/١٩٥٠م في مادته (٣٢) على أن "التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون بمسابقة عامة، ولا يستثنى من ذلك إلا ما نص عليه القانون".

ولقد اقترن ظهور نظام الجدارة بالمسابقات التي يعلن عنها بكافة طرق الإعلان، ويُسمح لجميع المواطنين دخولها على قدم المساواة، وكان دورها ابتداءً في تحقيق نظام الجدارة سلبياً، إذ اقتصر على أبعاد النفوذ السياسي والشخصي عن ميدان الوظيفة العامة، ثم تطورت رسالتها بعدئذ على نحو إيجابي استهدفت فيه الكشف عن أكفأ العناصر البشرية لشغل وظائف الدولة، مما اقتضى تنويعها^(١) بما يحقق هذه الرسالة الجديدة على نحو فعال.

يراجع في ذلك: د: عمر حلمي: مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة ص ١٧٧ - د: أنور رسلان: نظام العاملين المدنيين بالدولة ص ١٣١، ١٣٢ - د: حمدي أمين عبدالهادي: إدارة شؤون موظفي الدولة ص ٦١، ٦٢ ولسيادته أيضاً: نظرية الكفاية، رسالته للدكتوراه، ص ٣٠٢، ٣٠٣.

(١) ولقد اتخذت امتحانات المسابقة صوراً وأشكالاً متعددة على أن أكثر هذه الصور شيوعاً ما يقوم على أساس الامتحانات التحريرية والشخصية والعملية. اختبارات الذكاء Intelligence Testes: وتستخدم لقياس القدرات الذهنية وعنصر الذكاء والقدرة على التفكير والفهم السريع والتعامل مع الآخرين، وتحليل المشاكل وإبداع الحلول لها، وهذه الطريقة تتبع عند الاختيار للوظائف التي تحتاج إلى قدرات عقلية وذهنية كبيرة، وقدر كبير من المعلومات كالوظائف القانونية والدبلوماسية ووظائف التدريس والوظائف ذات الصبغة الاجتماعية، كالأخصائيين الاجتماعيين. أما من حيث الوقت اللازم لأدائها، فتنقسم إلى قسمين:

(١) الامتحانات المحددة الوقت:

أي التي يدخل فيها عنصر الزمن عند تقدير درجة النجاح وقياس مرتبة الصلاحية، وذلك بتحديد زمن معين يمثل مدة الاختبار ينتهي حق المتسابق في الإجابة بانتهاهه، وتجري هذه الامتحانات بصور مختلفة، فقد يطالب المتسابق بالإجابة على عدد محدود من الأسئلة في زمن الاختبار، وقد يطالب بالإجابة على قدر ما يستطيع في الزمن المحدد، وقد يكلف المتسابق بالإجابة دون تحديد زمن معين، ومع ذلك يتحدد زمن الامتحان وفق الزمن الفعلي الذي يستغرقه المتسابق في الإجابة، حيث إذا طال الوقت عن المدة التي استغرقها زميله في الامتحان وكان مستوى المادة العلمية واحداً اعتبر الثاني أكثر صلاحية.

(٢) الامتحانات غير محددة الوقت: وهي التي لا يعتبر عنصر الزمن من عناصر الامتحان، ولا يدخل في تقدير الدرجة، بل يترك للمتسابق حرية الإجابة على الأسئلة دون تحديد زمن مسبق إلى حين الانتهاء منها، وتتبع هذه الطريقة غالباً عند إعداد البحوث التي تتطلب الرجوع إلى المصادر العلمية اللازمة دون التقيد في إعدادها بمكان أو بزمن متصل، ولا يعني هذا أن يترك للمتسابق حرية غير محدودة في زمن الإعداد، ولكن المقصود بذلك أن يكون أمام المتسابق فسحة من الوقت، وواضح من هذه الصورة أنها لا تصلح للوظائف التي يكون للسرعة دور كبير فيها.

أما من حيث الأشخاص المسموح لهم بدخول الامتحان فتنقسم إلى قسمين أيضاً:

(١) الامتحانات المغلقة Limited Examinations:

وهي التي تقصر دخول الامتحان على الأشخاص الموجودين في الخدمة لشغل وظائف أعلى عادة، أو وظائف جديدة تحتاج إلى خبرات سابقة، وقد سبق القول أن هذه الطريقة تحرم الإدارة من كفاءات قد لا تكون موجودة بين هؤلاء الذين في الخدمة.

(٢) الامتحانات المفتوحة Open Examinations =

أما عن الوضع في مصر، بداية يجب أن ننوه بأن قانون العاملين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م يعد أول تشريع موحد ينظم المسابقات، وكان أكثر قوانين التوظيف المصرية كمالاً ودقة في تنظيمها، ويرجع السبب في ذلك إلى أنه قد سبق وضعه دراسات وأبحاث مستفيضة شملت جميع جوانب الوظيفة العامة، قام بها الخبير الأجنبي "سنكر" الذي استقدمته الحكومة المصرية لدراسة النظام الوظيفي في مصر^(١)، ولكن قوانين العاملين المدنيين التالية لهذا القانون أرقام، ٤٦ لسنة ١٩٦٤م، رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م، و ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، كان لها رأي آخر، حيث تركت الحرية الكاملة لجهة الإدارة في تحديد الوظائف التي تشغل بامتحان، وتلك التي تشغل بدون امتحان، وهذا مستفاد من نص المادة ١٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، بشأن العاملين المدنيين، حيث جاء فيها " تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها، على أن تحدد السلطة المختصة الوظائف التي يكون شغلها بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان " .

وهذا عكس النهج الذي انتهجه قانون العاملين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م^(٢)، الذي جعل اجتياز الامتحان شرطاً ضرورياً لا غني عنه للتعين في أدنى درجات السلم الوظيفي، ما لم يكن ثمة استثناءات ينص عليها القانون. ولا شك أن ترك تحديد الوظائف التي تشغل بامتحان وبدونه للسلطة التقديرية للإدارة، يمثل خرقاً لجدار الموضوعية والحياد، ويشكل تهديداً لمبادئ المساواة والجدارة في تولية الوظائف العامة، ويفتح الباب على مصراعيه للفساد بكل أشكاله، وهو ما يعاني منه إلى الآن الجهاز الإداري للدولة.

= وهي التي يسمح بدخولها لجميع الراغبين من داخل الخدمة ومن خارجها ممن توافر فيهم شروط المسابقة، وهذه الطريقة كما قلت سابقاً إنها تزود الإدارة بدماء جديدة، وحماس لا ينضب.

يراجع في هذه التقسيمات: د. محمد السيد الدماصي: تولية الوظائف العامة، رسالته السابقة ص ٢٣٧ وما بعدها، د. حمدي أمين عبدالهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، رسالته السابق الإشارة إليها ص ١٩٨، د. إبراهيم درويش: الإدارة الحكومية في مصر ووسائل رفع كفاءتها الإنتاجية، طبعة ١٩٥٨م ص ١٠٦ وما بعدها، ط/ بدون ذكر دار نشر، د. كمال دسوقي: اختيار الأفراد، طبعة / ١٩٦٢م ص ٢١٧ وما بعدها، ط/ بدون ذكر دار نشر .

(١) د. كامل الشراوي: تطور قوانين التوظيف والكادرات في النصف قرن الأخير، مجلة الموظفين العدد (١٣) سنة ١٩٦١م، ص ٢٧.

(٢) فقد نصت المادة (٦/ ٨) من قانون العاملين المدنيين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م على أن " يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف ٠٠٠٠ أن يكون قد اجتاز بنجاح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة " .

كما حددت المادة (١٥) من نفس القانون نوعين من الوظائف تشغل بامتحان وهما: وظائف الدرجة السادسة في الكادرين الفني العالي والإداري، والوظائف الفنية المتوسطة والكتابية من الدرجتين الثامنة والسابعة، أي في بداية التعيين لحملة المؤهلات العالية والمتوسطة.

ولو عقدنا مقارنة بسيطة بين قوانين التوظيف الأربعة السابقة، نلاحظ أن قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م كان منصفاً لامتحانات المسابقة إلى حد كبير؛ حيث ألزم في مادته السادسة ولأول مرة الإدارة باللجوء إليها لشغل بعض الدرجات الوظيفية^(١) - وإن كانت قليلة - ومن ثم لم يكن من الجائز التعيين في هذه الدرجات دون اجتياز الامتحان المقرر لشغلها بنجاح.

ومما يبين اهتمام هذا القانون بامتحانات المسابقة، ما تقرر في ظله من انعدام قرار التعيين في حالة صدوره دون استيفاء شرط اجتياز الامتحان^(٢)، ومن ثم لا يرتب أي أثر قانوني ويجوز سحبه في أي وقت دون التقييد بمدة الستين يوم التي يتحصن بعدها القرار الباطل.

كما تبنى هذا القانون (٢١٠ / ١٩٥١) فكرة تخصيص هيئة مركزية تتولى الإشراف على امتحانات المسابقة، وتمثلت هذه الهيئة في ديوان الموظفين الذي أنشئ بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١م، الذي أشرف على الاختبارات والشؤون الوظيفية.

أما بالنسبة لوضع المسابقات في قوانين التوظيف التي تليه، بداية من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م، ومروراً بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م، وانتهاءً بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، قد سلكت وللأسف مسلكاً مختلفاً تماماً عن مسلك هذا القانون، فبدلاً من أن تتطور المسابقات نحو الأفضل وأن تحيط بكل أنواع الوظائف ودرجاتها بقدر الإمكان شأنها شأن أي نظام جديد، دائماً يسعى إلى التطور والتجديد، رأينا الوضع في ظل هذه القوانين يسير نحو التحلل من هذه الامتحانات وإهمالها والتوسع في ترك أمرها للإدارة، الأمر الذي أودى بالإدارة ذاتها إلى العجز والقصور والفوضى في الماضي^(٣).

(١) حيث نصت المادة (١٥) من هذا القانون على نوعين من الوظائف يتم شغلها بالمسابقات وهما:

١- وظائف الدرجة السادسة في الكادرين الفني العالي والإداري.

٢- الوظائف الفنية المتوسطة والكتابية من الدرجتين الثامنة والسابعة.

(٢) وهذا ما انتهى إليه ديوان الموظفين حينما استطلعت رأيه إدارة المستخدمين بوزارة التربية والتعليم، عندما تم تعيين تسع مدارس بالتعليم الابتدائي سنة ١٩٥٥م دون اجتياز الامتحان المنصوص عليه في المادة السادسة من قانون العاملين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م، حيث قرر الديوان ومعه الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع أن اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة شرط أساسي للتعيين قصد به التثبيت من صلاحية الموظف لولاية الوظيفة، ومن ثم يكون قرار التعيين في هذه الحالة معدوماً.

يراجع: د. محمد إبراهيم حسن: مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، رسالته للدكتوراه، ص ١٤٠، ص ١٤١.

(٣) د. محمد إبراهيم: المرجع السابق ص ١٥٧.

وبعد مرور قرابة أربعة عقود من الزمن، جاء قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، ليعيد للوظيفة العامة كرامتها ويحفظ لها هيبتها، ويعلي من شأن المسابقات - إلى حد كبير - في تولي الوظائف العامة التي يطبق عليها هذا القانون، ويعطي للجدارة قدرها ويبين أهميتها في الاختيار للوظيفة العامة على أساسها، حيث نص صراحة في المادة ١٢ على 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.

ويكون التعيين في تلك الوظائف بامتحان ينفذه الجهاز من خلال لجنة للاختيار، ويشرف 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 سنًا.

وتحدد اللائحة التنفيذية قواعد الإعلان عن الوظائف الشاغرة وكيفيته، وتشكيل لجنة الاختيار وإجراءات انعقاد الامتحان وكيفيته 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).

وعلى الرغم من أن القانون هو أول قانون خدمة مدنية في مصر ينص صراحة على الجدارة والكفاءة كأساس للاختيار في الوظيفة العامة من خلال نظام المسابقات التي يجب أن تلجأ إليه الإدارة لشغل تلك الوظائف من خلال الإعلان على بوابة الحكومة، على الرغم من ذلك، إلا أن القانون لم يضع ضوابط الكافية التي تكفل نزاهة هذه الاختبارات، خاصة فيما يتعلق بالاختبارات الشفهية التي تعتمد على المقابلة الشخصية، هذا الأمر قد يفتح الباب أمام غير الأكفاء للتسلق إلى هذه الوظائف، وحرمان الأكفاء منها، وحرمان الوظيفة والجمهور من كفاءتهم، وهذا لا شك يجعل الفساد ينتشر في ربوع الجهاز الإداري، ويصبح وضع العقوبات مهما كانت رادعة لا جدوى منها.

(١) المادة ١٢ من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، بشأن الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية العدد ٤٣ مكرر (أ) في أول نوفمبر

وبنظرة بسيطة للمقارنة بين قوانين الخدمة المدنية المصرية نجد أن أفضلها القانون الأخير الذي نص صراحة على الجدارة والكفاءة وحدها دون غيرها كأساس للاختيار في الوظيفة العامة، رغم ما به من بعض الثغرات التي لا تكفل نزاهة الامتحانات، وعلى الرغم من ذلك فإن الجهاز الإداري في الدولة يعاني معاناة شديدة من الاختيارات الخاطئة التي كانت في ظل قوانين التوظيف السابقة - خاصة القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ م، الذي ظل مطبقاً إلى عام ٢٠١٦ م، الذي فتح الباب على مصراعيه أمام السلطة المختصة باللجوء إلى الامتحان لشغل الوظيفة العامة من عدمه، مما ترتب عليه انتشار غير الأكفاء في معظم أورقة الجهاز الإداري، والتي أصبح الآن بحكم أقدميتهم يتبوؤون مناصب قيادية وإشرافية، مما يصعب معه القضاء بشكل كامل على أشكال الفساد في الجهاز الإداري.

ونخلص مما سبق إلى أن، الاختيار الخاطيء للوظيفة العامة يعد أخطر الأسباب العامة للفساد الإداري في الوظيفة العامة بشكل عام، وفي عقود مقابلة الأعمال بشكل خاص.

أما عن الوضع في الشريعة الإسلامية: فلقد اهتم الإسلام بالوظيفة العامة باعتبارها وسيلة لقضاء مصالح الناس، التي هي مدار الأحكام الشرعية، فوضع لها من الضوابط والشروط ما يكفل اختيار أفضل العناصر البشرية قدرة على تحمل أعبائها، وجعل العدول عن هذه الضوابط وتلك الشروط أياً كان سببه - تحكّم، هوى، أثر أو محاباة، قرابة أو شفاعنة - موجباً للإثم، فقد روي عن سيدنا عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- أنه قال: ما من أمير أمر أميراً أو استقضى قاضياً محاباة إلا كان عليه نصف ما اكتسب من الإثم، وإن أمره أو استقضاه نصيحة للمسلمين كان شريكه فيما عمل من طاعة الله، ولم يكن عليه شيء مما عمل من معصية الله -رضي الله عنه- (١).

وقد تميزت الضمانات التي وضعها الإسلام حماية للوظيفة العامة بالموضوعية والتجريد في جانبها - أي الضمانات - الإيجابي، الذي تجلّى في إلزام هيئة الاختيار بالاختيار للوظيفة من كان قوياً على أعبائها، أميناً في أدائها (٢).

(١) برهان الدين أبو الوفاء إبراهيم بن الإمام شمس الدين أبو عبدالله محمد بن فرحون اليعمري المالكي: تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام، وبهامشه كتاب العقد المنظم للحكام فيما يجري بين أيديهم من العقود والأحكام للشيخ أبي محمد عبدالله بن عبدالله سلمون الكتاني، ط/ دار الكتب العلمية، بيروت، ط/ بدون تاريخ، ط/ الأولى ١/١٧، ١٨ - الإمام علاء الدين أبو الحسن علي بن خليل الطرابلسي الحنفي: معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام، ويليه لسان الحكام في معرفة الأحكام للشيخ الإمام أبي الوليد إبراهيم بن أبي اليمن محمد بن أبي الفضل المعروف بابن الشحنة الحنفي، ط/ مصطفى البابي الحلبي، ط/ الثانية ١٣٩٣ هـ - ١٩٧٣ م ص ١٣، ١٤.

(٢) أبو عبدالله القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، ط/ دار إحياء التراث العربي، ط/ بدون تاريخ، المجلد الثالث عشر ص ٢٧٠،

وقال صاحب تفسير غرائب القرآن^(١): إذا اجتمعت هاتان الخصلتان القوة أعني الكفاية، والأمانة اللتين هما ثمرتا الكياسة والديانة في الذي يقوم بالعمل فقد حصل مرادك وكمل فراغك. وكذلك في جانبها - أي الضمانات - السلبي تمثل في امتناع النبي - ﷺ - عن تعيين طالب الوظيفة كما فعل مع الصحابي الجليل أبي ذر الغفاري، وسلك مسلكه الخلفاء الراشدون - ﷺ - من بعده - ﷺ -.

وهذه الضمانات بشقيها - الإيجابي والسلبي - تتضافر جميعها لتحقيق أمرين، **الأول**: كفالة حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد؛ لتحقيق أهداف الشريعة الإسلامية وتنفيذ مراميها، **والآخر**: ضمان عدم انحراف هيئة الاختيار أو إساءة استعمال سلطتها والجنوح بها، حتى لا نظل مرتين، الأولى بتولية غير المستحق، والآخرى، بمنع المستحق^(٢)، ومن هنا كان اهتمام الإسلام بانتقاء أقوى وأمن الرجال للوظيفة العامة، ومن أهم الضوابط التي نصت عليها الشريعة الإسلامية عند اختيار الموظف العام، سواء كان اختياره عن طريق ولي الأمر، أو كان عن طريق الامتحان، ما يلي:

أولاً: الاختيار على أساس القوة والأمانة: - وتعني القوة في اصطلاح الفقهاء " ملكة تقتضي سهولة الإقدام على الأمور به، والإحجام عن المنهي عنه "^(٣). ومن هنا لا بد أن يكون المرشح للوظيفة ذا طاقة وقدرة على تحمل أعباء المنصب المسند إليه؛ لذا عرف القوي في الاصطلاح بأنه: "من توافر فيه القدرة البدنية والذهنية التي يتطلبها العمل بحسب طبيعته، ومتطلبات أدائه"^(٤).

والقدرة البدنية تقتضي سلامة الجسم من الأمراض، أما القدرة الذهنية فتستلزم سلامة العقل من الآفات.

(١) نظام الدين النيسابوري: تفسير غرائب القرآن ورغائب الفرقان، بهامش جامع البيان في تفسير القرآن للطبري، ط/ دار الحديث، المجلد الثاني، ط/ بدون تاريخ، ٤١/٢٠.

(٢) ابن عابدين: حاشية ابن عابدين ٤/٣٨٢.

(٣) الإمام محمد الرازي فخر الدين ابن العلامة ضياء الدين عمر المشتهر بخطيب الريّ: تفسير الفخر الرازي المشتهر بالتفسير الكبير ومفاتيح الغيب، ط/ دار الفكر، المجلد الحادي عشر ص ٣١٩، وقريب من هذا المعنى، الإمام جعفر بن محمد بن جرير الطبري: جامع البيان في تفسير القرآن ط/ الرابعة ١٤٠٠هـ - ١٩٨٠م، ط/ دار المعرفة، بيروت، المجلد الثامن ص ٤٢ - الإمام نظام الدين الحسن بن محمد بن حسين القمي النيسابوري: تفسير غريب القرآن ورغائب الفرقان، بهامش جامع البيان، المجلد الثامن ص ٣٤ - الإمام إسماعيل حقي البروسوي: تفسير روح البيان، ط/ دار الفكر، ط/ بدون تاريخ، المجلد الخامس ص ٣١٩.

(٤) د. عيسى عبده، وأحمد إسماعيل الحسيني: العمل في الإسلام، ط/ دار المعارف، القاهرة، ط/ بدون تاريخ ص ١٢٨.

إذاً فالقوة صفة يجب توافرها في كل من يستعان بهم في الوظيفة العامة أكد عليها القرآن الكريم في قوله - ﷺ: ﴿إِنَّهُ تَقْوُلُ رَسُولِ كَرِيمٍ﴾ ﷺ ﷻ ذِي قُوَّةٍ عِنْدَ ذِي الْعَرْشِ مَكِينٍ ﴿١﴾ مَطَاعَ ثُمَّ أَمِينٍ ﴿٢﴾، وفي قوله - ﷺ: ﴿يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾ (٣)، وهذه الآية جاءت بأول قاعدة وضعها الإسلام في انتقاء الموظفين (٤).

وقد أوضح سيدنا عمر بن الخطاب - ﷺ - معالم هذه القوة، بأنها قوة غير عاتية، قوامها الرفق والرحمة، حيث أثر عنه قوله: "إن هذا الأمر - يعني الوظيفة العامة - لا يصلح إلا بالقوة التي لا جبرية فيها، وباللين الذي لا وهن فيه" (٥).

فالقوة في مجال التوظيف تعني "الكفاءة البدنية والفنية المؤهلة لتولي الوظيفة العمومية". ومن هنا، تركز القوة في مجال الوظيفة العامة على جانبين، الأول: الكفاءة البدنية، والآخر: الكفاءة الفنية. وتعني الكفاءة البدنية، سلامة الجسم من العلل والآفات - اللياقة الطبية -، وتعني الكفاءة الفنية، الخبرات والشهادات المطلوبة لتولي الوظيفة العامة.

أما الأمانة: فتطلق على الخصال الحميدة التي يجب أن يتحلى بها كل إنسان، من عناية وحفظ للحقوق وإيصالها لأربابها، فالأمانة في لسان الشرع لها دلالة واسعة تحمل معاني شتى، مدارها جميعاً شعور المرء بجسامة المسؤولية الملقاة على عاتقه، وإدراكه الجازم بأنه مسئول أمام الله في المقام الأول (٦)، ثم أمام الناس.

فهي تعني، عمل كل ما لله فيه طاعة وامتثال، واجتناب كل ما لله فيه مخالفة وعصيان. ويقول الشيخ الغزالي: "إن الأمانة تعني قيام كل إنسان بما كلف به، وإنجاز ما تعاقد مع الدولة والجماعة على إتمامه" (٧).

وتعني الأمانة في منطق الإدارة الإسلامية، الكفاءة الخلقية التي تنبع من خشية الله ومراقبته سرراً وعلانية، فلا يخون ولا يسرق، ولا يظلم ولا ينحرف، ولا يسعى في الأرض فساداً (٨)، ويؤدي ما عليه.

(١) سورة التكويد الآيات من (١٩-٢١)

(٢) سورة القصص من الآية (٢٦)

(٣) د/ ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي الحياة الدستورية ص ٤٧٦ - د. علي عبدالقادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي وفي النظم المعاصرة ص ٣٢.

(٤) محمد بن سعد: الطبقات الكبرى، ط/ دار صادر، بيروت، ١٩٨٧م، ٣/ ٣٤

(٥) مهدي محمد مجبر: الأمانة في الأداء الإداري، ط/ مكتبة الخدمات الحديثة، ط/ الأولى ١٤١٥هـ-١٩٩٥م ص ٢٠.

(٦) الشيخ محمد الغزالي: الإسلام والطاقت المعطلة، ط/ دار الكتب الإسلامية، ط/ الرابعة، ط/ بدون تاريخ ص ١٣٦.

(٧) القاضي أبو يوسف بن يعقوب بن إبراهيم: كتاب الخراج، ط/ المطبعة السلفية ومكتبتها، ط/ السادسة ١٣٩٧هـ ص ١١٩ - د. مصطفى أبو زيد فهمي: فن الحكم في الإسلام، ص ١١٥.

ويقول سيدنا علي بن أبي طالب للأشتر النخعي^(١) حين ولاه على مصر: " ... ثم انظر في أمور عمالك فاستعملهم اختباراً ولا تولهم محاباة وأثرة، فإنهما جماع من شعب الجور والخيانة، وتوخ منهم أهل التجربة والحياء والورع من أهل البيوتات الصالحة والقدم في الإسلام ... " ثم قال له أيضاً: " ... ثم انظر في حال كتابك، فول على أمورك خيرهم، واخصص رسائلك التي تدخل فيها مكائلك وأسراك بأجمعهم لوجود صالح الأخلاق ... " .

ومما سبق يتضح أن القوة تعني الصلاحية الصحية والفنية، والأمانة تعني الكفاءة الخلقية، وأن هناك ثمة تلازم وترابط بينهما، فلا يجوز الاستغناء بإحداهما عن الأخرى، حيث أشار إليهما المولى -ﷺ- متلازمتين في قوله -ﷺ-: ﴿ **إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيَّ الْأَمِينُ** ﴾ للتدليل على اختيار القوي الأمين، وفي تلازمها حكمة بالغة، تنبئ عن سياسة إدارة رشيدة، فالقوة بلا أمانة فجور وطغيان، والأمانة بلا قوة ضعف وخذلان^(٢) وكلاهما أمر ينكره الإسلام.

ثانياً: حظر الاختيار على أساس طلب الوظيفة: - يقصد بعدم تولية طالب الوظيفة: إبعاد كافة طالبي الوظائف من نطاق الترشيح والاختيار لها؛ وذلك لأن طبيعة النظام الإسلامي تقتضي اختيار من وثق في أمانته واستقل بكفائته، وطالب الوظيفة - غالباً - مشكوك في أمانته، غير موثوق بكفائته، وما طلبها إلا حباً في المال والرياسة، وما وضع في ذهنه كونها ديناً وقربةً لله^(٣).

وقد تضافرت الأحاديث الشريفة لتحذر من إسناد الوظائف العامة لمن يطلبها، فعن عبدالرحمن بن سمرّة قال: قال لي رسول الله -ﷺ-: "يا عبدالرحمن لا تسأل الإمارة فإنك إن أعطيتها عن مسألة وكلت إليها، وإن أعطيتها عن غير مسألة أعنت عليها... " ^(٤). وما روي عن أبي موسى الأشعري -ﷺ- قال: " دخلت على النبي -ﷺ- أنا ورجلان من بني عمي، فقال أحد الرجلين يا رسول الله -ﷺ-: أمرنا على بعض ما ولاك الله -ﷻ- ، وقال الآخر مثل ذلك، فقال: إنا والله لا نولي هذا العمل أحداً سألته، ولا أحداً حرص عليه " ^(٥) .

(١) محمد الرضى بن الحسن الموسوي: نهج البلاغة من كلام الإمام علي، شرح الشيخ / محمد عبده، ١٠٢/٣ - ١٠٥ - محمد كرد علي: الإسلام والحضارة العربية ١٤٢/٢ - أستاذنا الدكتور. جعفر عبدالسلام: نظام الدولة في الإسلام مع المقارنة بالفقه الوضعي، ط/ رابطة الجامعات الإسلامية، القاهرة ١٤٢١-١٤٢٢هـ - ٢٠٠١-٢٠٠٢م، ص ١٦٥ وما بعدها.

(٢) د/ محمد باهي أبو يونس: الوجيز في أصول الإدارة العامة ص ٨٣

(٣) ابن مفلح: الفروع ٤١٧/٦ - البهوتين: كشف القناع ٢٨٦/٦.

(٤) الإمام مسلم: صحيح مسلم، كتاب الإمارة، باب النهي عن طلب الإمارة والحرص عليها، ح رقم (١٦٥٢)، ٣/١٤٥٦.

(٥) مسلم: صحيح مسلم، كتاب الإمارة، باب النهي عن طلب الإمارة والحرص عليها، ح رقم ١٧٣٣، ٣/١٤٥٦.

ونستخلص مما سبق أن الحكمة من عدم تولية طالب الوظيفة لم تكن لمجرد الطلب، ولكن لما ينم عنه الطلب من طعن في الكفاءة الخلقية - الأمانة - ونقص في الكفاءة الفنية - القوة - لاعتماده على نفسه في إدارة شئونها، مما يحرمه العون الإلهي.

وعلى ذلك إذا أثبت طالب الوظيفة كفاءته وأمانته وبرهن على ذلك فلا مانع من طلبها، لأنه يكون قد رفع عن نفسه تهمة نقص القوة وضعف الأمانة، ومما يدل على ذلك أن سيدنا عليه السلام قد طلبها من عزيز مصر في قوله تعالى: ﴿ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴾^(١)، وقد طلبها عمر بن الخطاب من أبي بكر الصديق - رضي الله عنه - فقال: "أنا أكفيك القضاء"^(٢)، فلم ينكر عليه أبو بكر ولا أحد من الصحابة، ولم يكن الفاروق يجهل أن طلبها حرام، وأن الطالب لا يختار رغم علمه التام بقواعد الحكم والإدارة في الإسلام.

ثالثاً: حظر الاختيار على أساس القرابة: - ذكرت سابقاً أن القاعدة التي تحكم الاختيار للوظيفة العامة في الدولة الإسلامية هي قاعدة اختيار الأصلاح من بين الموثوق بهم في أمانتهم وعفتهم وديانتهم وقوتهم دون غيرهم^(٣).

وعلى ذلك إذا باشر الوظيفة أصلاح هؤلاء، فلا يجوز اقصاؤه منها لتسند إلى غيره ولو كان هذا الغير يمت بصلته قرابة أو مودة لمن بيده سلطة التعيين^(٤).

(١) سورة يوسف - الآية (٥٥)

(٢) وطلبها أيضاً أبو عبيدة وقال: "أنا أكفيك المال" قال الطبري: فمكث عمر سنة لم يتخاصم إليه اثنان.

يراجع: الإمام الطبري: تاريخ الرسل والملوك، تحقيق / محمد أبو الفضل إبراهيم، ط/ دار المعارف ٢٦٣/٣ - ابن الأثير: الكامل في التاريخ ٢٨٩/٢ - محمد كرد علي: الإدارة الإسلامية في عز العرب، ص ٢٣، ٢٤ - د: القطب محمد القطب طبلية: الإسلام والإدارة والاقتصاد ص ١٦٨.

(٣) ابن عابدين: حاشية ابن عابدين ٣٦٤/٥ - ابن الهمام: فتح القدير ٢٥٨/٧.

(٤) ومما يؤكد ذلك ما قيل في سبب نزول هذه الآية، من أن النبي - صلى الله عليه وسلم - حينما فتح مكة أراد أن يدخل الكعبة، فأغلق عثمان بن أبي طلحة الداري - سادن الكعبة يومئذ - الباب في وجهه - صلى الله عليه وسلم -، وامتنع من إعطاء مفتاحها له زاعماً أنه لو علم أنه رسول الله - صلى الله عليه وسلم - ما منعه، فلوى عليّ يده وأخذ منه وفتح الباب، ودخل الرسول - صلى الله عليه وسلم - الكعبة وحطم ما فيها من الأصنام، وصلى فيها، فلم خرج سأله العباس - وفي بعض الروايات علي - عمه أن يعطيه المفتاح ليجمع بين السدانة والسقاية، فأنزل الله الآية، فأمر علياً أن يرد المفتاح إلى عثمان ويعتذر له، فقال - أي عثمان - : أكرهت وآذيت ثم جئت ترفق، فقال له : لقد أنزل الله فيك قرآناً: ﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ﴾ فأسلم، فكان المفتاح معه وفي نسله من بعده .

ابن كثير: تفسير القرآن العظيم، ط/ مكتبة الدعوة الإسلامية، شباب الأزهر ١٤٠٠هـ - ١٩٨٠م / ٥١٥، الطبري: جامع البيان عن تأويل آي القرآن، مصطفى البابي الحلبي، ط/ ٣، ١٣١٨هـ - ١٩٦٨م، ٥/١٤٤ وما بعدها .

ولقد حذر النبي -ﷺ- من تجاوز الأولى إلى غيره لأي سبب كان، سواء كان قرابة أو مودة أو صداقة أو عتاقة أو محاباة.. إلخ، واعتبر ذلك خيانة عظيمة لم تكن خيانة للمسلمين ونيهم فحسب، وإنما خيانة للمولى -ﷺ-. هذه الخيانة تستوجب اللعنة والطرده من رحمة الله -ﷻ-، فقال -ﷺ-: "من استعمل عاملاً على المسلمين وهو يعلم أن فيهم أولى بذلك منه وأعلم بكتاب الله وسنة نبيه فقد خان الله ورسوله وجماعة المسلمين" (١)، وقوله -ﷺ-: "من ولي من أمر المسلمين شيئاً فأمر عليهم أحداً محاباة فعليه لعنة الله، لا يقبل الله منه صرفاً ولا عدلاً حتى يدخله جهنم" (٢).

ولقد بلغ من حرص النبي -ﷺ- على عدم تولية أقاربه الوظيفة العامة، أنه رفض أن يسندها إلى عمه العباس، قال له: "يا عباس يا عم النبي نفس تحييها خير من إمارة لا تحييها" (٣)، وقد ثبت أن ثلاثة أرباع الذين تولوا الوظائف في عهد النبي -ﷺ- من بني أمية لا من آل بيته -ﷺ-، ولا من عشيرته بني هاشم (٤). فالاختيار على أساس الجدارة كان هو المبدأ السائد في اختيار الموظفين في عهد النبي -ﷺ- بلا تفرقة، فإذا كان الشخص غير قادر على تحمل أعباء الوظيفة لا يمكن تعيينه مهما كانت درجة قرابته للنبي -ﷺ-، ولم يكن ورعه وتقواه بشافع له (٥).

ونخلص مما سبق إلى أن الشريعة الإسلامية قد حرصت أشد الحرص على اختيار أفضل العناصر البشرية لتولي أمر الوظيفة العامة، لذا كاد الفساد الإداري أن يختفي، وكادت نسبته أن تصل إلى الصفر، بفضل الحرص على اختيار القوي الأمين، بعكس الحال في النظم الوضعية التي استشرى فيها الفساد نتيجة للاختيار الخاطئ للموظفين العموميين.

(١) وكيع محمد بن خلف بن حيان: أخبار القضاة، ط/ عالم الكتب، بيروت، ط/ بدون تاريخ، ط/ الأولى ص ٦٨ - والحديث رواه الطبراني: المعجم الكبير، ط/ مكتبة العلوم والحكم، الموصل ١٤٠٤هـ - ١٩٨٣م، ط/ الثانية، تحقيق/ حمدي بن عبدالمجيد السلفي، حديث رقم ١١٢١٦، ١١/ ١١٤ - الهيثمي: مجمع الزوائد ٥/ ٢١١.

(٢) الحاكم: المستدرک على الصحيحين، كتاب الأحكام، حديث رقم ٧٠٢٤، ٤/ ١٠٤ - الإمام أحمد: مسند أحمد، حديث رقم ٦١، ٦/ ٦.

(٣) أبو نعيم أحمد بن عبد الله الأصبهاني: حلية الأولياء وطبقات الأصفياء، دار: السعادة مصر، ١٣٩٤هـ - ١٩٧٤م، ٦/ ١٣٨، ابن عبد ربه: العقد الفريد، ط/ مطبعة لجنة التأليف والترجمة، القاهرة ١٩٤٨م ص ٢١.

(٤) د. فؤاد عبدالمنعم أحمد: أصول نظام الحكم في الإسلام، ط/ مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ١٩٩١م ص ١٩٢.

(٥) د. علي عبدالقادر مصطفى: الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، ط/ الأولى ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م، ط/ مطبعة السعادة ص ١١٣، ١١٤، ولسيادته أيضاً: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ص ٣٢.

وخلاصة القول، أن الاختيار الخاطئ للوظيفة العامة أحد أخطر الأسباب العامة للفساد الإداري في عقد مقاولة الأعمال، فإذا أردنا أن نقضي على الفساد أو نحد منه، فلا بد أن نحسن اختيار الموظفين العموميين.

المطلب الثالث

القصور في التدريب

من الأسباب العامة للفساد الإداري في الوظيفة العامة بشكل عام وفي عقود مقاولة الأعمال بشكل خاص، القصور في التدريب اللازم لتنمية قدرات الموظف العام، سواء كان القصور في انعدام أو قلة البرامج التدريبية، أو ضعف المادة التدريبية وعدم كفايتها لتأهيل الموظف التأهيل اللازم للقيام بواجبات وظيفته، حيث إنه ليس بكافٍ إسناد الوظائف لأفضل العناصر البشرية - الاختيار على أساس الجدارة - قدرة على تحمل المسؤولية، بل لا بد من اطلاعهم وتمارينهم على أحدث النظم والأساليب في إدارة تلك الوظائف، حتى نصل بالموظف في أقصر وقت ممكن إلى أعلى درجة من درجات الكفاية؛ وذلك لأن المواهب الذاتية غير كافية وحدها في إخراج العمل الوظيفي في صورة لائقة.

هذا فضلاً عن أن ترك العناصر الصالحة بدون مران كافٍ يؤدي - في معظم الأحيان - إلى طبعها بطابع الروتين، وشل كفاياتها ومقدرتها على الابتكار، مما يفقد طريقة الاختيار على أساس الجدارة قيمتها، ويؤدي إلى انتشار الفساد الإداري.

ولقد تعددت تعريفات التدريب^(١)، وهو تعدد يختلف من حيث الصياغة، ولكن يتفق من حيث المعنى فعرّف بأنه عملية منظمة مستمرة محورها الفرد في مجمله، تهدف إلى إحداث تغييرات محدودة - سلوكية وذهنية - لمقابلة احتياجات محددة حالية أو مستقبلية يتطلبها الفرد والعمل الذي يؤدي للمنظمة التي يعمل فيها، والمجتمع الكبير^(٢).

(١) يراجع في تعريفات التدريب: د: جعفر العبد، حيث يقول: "إن التدريب يقصد به إحداث تغييرات في الفرد والجماعة من ناحية المعلومات والخبرات والمهارات، ومعدلات الأداء، وطرق العمل، والسلوك والاتجاهات بما يجعل هذا الفرد وتلك الجماعة لائقين للقيام بأعمالهم بكفاءة وإنتاجية عالية".

يراجع لسيادته: القيادة الإدارية والتدريب في الخدمة العامة، مجلة الإدارة، العدد الثالث، يناير ١٩٦٩م، ص ٨٨ - د. محمد جمال برعي: التخطيط للتدريب في مجال التنمية، ط/ الأولى، ط/ مكتبة عين شمس، القاهرة ١٩٦٨م، ص ٣١٨ - د. عمر حلمي فهمي: التدريب الإداري، ط/ الأولى، ط/ مكتبة عين شمس، القاهرة ١٩٩٢م، ص ١٢٨ - د. يوسف بن محمد القبلان: أسس التدريب الإداري مع تطبيقات المملكة العربية السعودية، تجربة معهد الإدارة العامة، ط/ الثانية، ط/ دار عالم الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الرياض ١٩٩٢م، ص ٩.

(٢) د. علي عبد الوهاب: التدريب والتطوير، معهد الإدارة العامة، الرياض ١٤٠١هـ، ص ١٩.

ويتضح من ذلك أن التدريب الإداري يتضمن جانباً وقائياً يتمثل في تجنب الإدارة مخاطر إخفاق قادتها وعمالها، وهو كأي تدريب آخر، يتضمن ثلاثة جوانب جوهرية هي السلوك والمعرفة والمهارة. وللتدريب أهمية بالغة في الحد من الفساد الإداري في الوظيفة العامة بشكل عام، سواء كان متعمداً، أو غير متعمد، كالفساد الناتج عن جهل وعجز الموظف العام عن القيام بواجبات وظيفته، خاصة في الآونة الأخير التي يمر فيها العالم بظروف ومتغيرات كثيرة ومتلاحقة، كالتطور المستمر في ثورة المعلومات وتنوعها وسرعة وسهولة تنقلها، وكاتساع الهوة التكنولوجية بين الدول المتقدمة والنامية، تتأثر بها جميع دول العالم -ومن بينها مصر- تأثراً يمس نشاطها الاجتماعي والاقتصادي، وينعكس بالطبع على جميع أفراد الشعب من منتجين ومستهلكين وأرباب أعمال وعاملين، ويرتبط هذا التأثير ارتباطاً وثيقاً بظروف العمل واحتياجاته ومستوياته، وضرورة اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذه المتغيرات، والحد من آثارها في الوقت المناسب^(١).

وللتدريب دور مؤثر وفعال في مواجهة آثار هذه المتغيرات الدولية، باعتباره من أحدث أساليب التنمية الإدارية في العصر الحديث. ويرجع الاهتمام بالتدريب؛ لتحقيق الأهداف الآتية^(٢) :-

١- خلق الموظف الذي يتصرف في الأمور على نحو واضح ومحدد، لزيادة الكفاية في العمل، وتحسين أسلوب الأداء عن طريق تمكينه من الإلمام بكل جديد في مجالات العمل ومسيرة التقدم العلمي والتكنولوجي.

٢- تقوية مناعة الموظف ضد ما يجعله ألياً، مما يتنافى وتحقيق أعلى مستوى يمكن من الكفاية، بالإضافة إلى تنمية الحكم السليم على الأمور لديه، والمبني على اتساع الأفق.

٣- جعل الموظف صالحاً لأداء ما يعهد إليه من أعمال في العالم المتغير، إذ على الموظف أن يكيف تصرفاته وأسلوبه باستمرار تبعاً للحاجات الجديدة في العصر الجديد.

(١) المجالس القومية المتخصصة: الاحتياجات التدريبية في ظل المتغيرات الدولية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية السنة الأربعون، يونيو ٢٠٠٢م، ص ١٥٩

(٢) تراجع في ذلك: د. محمد السيد الدماصي: الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة والثلاثون، العدد الأول، يونيو ١٩٩٢م ص ٢٧ وما بعدها - د. حمدي أمين عبدالهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، رسالته السابق الإشارة إليها ص ٣٣٠، ولسيادته أيضاً: إدارة شؤون موظفي الدولة ص ٨٢، ٨٣، د. محمد السناري: أصول الإدارة العامة دراسة مقارنة، ط/ بدون تاريخ أو ذكر لدار النشر، ص ١٦٩، د. محمد سعيد عبدالفتاح: الإدارة العامة، ط/ الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية ١٩٨٨م، ص ٤٥٤، ٤٥٥.

٤- لا يكفي بالنسبة للتدريب المهني قصره على الوظيفة الحالية التي يشغلها الموظف، بل لإعداده للوظائف والواجبات الأخرى، بتنمية القدرة على العمل الأسمى والمسئوليات الأكبر

٥- يرفع التدريب من معنويات الموظف ويدفعه إلى المبادأة والابتكار؛ لأن التدريب يعد بمثابة الطريق الفعال الذي يعود الفرد على استغلال قدراته والطاقات الكامنة فيه بما يكسبه الثقة في نفسه، ويهيئ له القدرة على العمل مستقلاً دون الاعتماد على الآخرين.

٦- توطيد وتنمية روابط الود وحسن المعاملة بين موظفي الدولة وأفراد الشعب، فمن أهم أغراض التدريب - بجانب كفاية الموظف - تنمية الشعور الإنساني عنده.

فالتدريب يعتبر ظاهرة طبيعية تميزت بها حياة المجتمع الإنساني، وهو ضرورة حتمية لكل موظف لكي يتخذ مكانه في الكادر الوظيفي.

وفي الجملة يؤدي التدريب إلى إكساب الموظفين المعارف والمهارات والسلوكيات والاتجاهات التي تحتاجها الأوضاع الحديثة؛ لملاحقة احتياجات العصر.

ولكي يحقق التدريب الأهداف المرجوة منه لا بد وأن يسبقه تحديد للاحتياجات التدريبية اللازمة تحديداً حقيقياً وواقعياً، ويتم ذلك عن طريق منظورين^(١) -

الأول: المنظور التنظيمي: أي معرفة الوحدات التنظيمية التي يتعين تدريب العاملين بها، والتعرف على أهدافها واختصاصاتها ومواقعها في البناء التنظيمي (متطلبات المنظمة).

الأخر: المنظور الشخصي: أي معرفة نوعية الخبرات أو المهارات والمعارف التي يجب أن يكتسبها المتدرب.

فإذا تم تحديد الاحتياجات التدريبية، وأحسن اختيار وسيلة التدريب المناسبة، أدى التدريب الأهداف المنشودة منه في تحقيق تنمية قدرات الموظفين؛ لملاحقة ركب التطور في مجال الوظيفة العامة، وبذلك نحد بشكل كبير من الفساد الإداري في الوظيفة العامة بشكل عام، وفي مجال عقود مقاوله الأعمال بشكل خاص، خاصة في ظل التطور التكنولوجي الذي لحق بهذه العقود.

وقد عالج قانون الخدمة المدنية الحالي المصري موضوع التدريب في المادتين ٧ / ٨ منه، حيث ألزم الوحدات الإدارية بتأهيل وتدريب موظفيها لتأهيلهم للقيام بواجبات ووظائفهم، ويجوز إسناد عمليات التدريب والتأهيل والإعداد إلى مراكز وهيئات التدريب التي يصدر باعتمادها قرار من رئيس جهاز الخدمة المدنية^(٢).

(١) د. صلاح الدين فوزي: الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي، مكتبة الجلاء ١٩٩٨م، ص ٥٤٧.

(٢) المادة ٧ من نظام الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م.

ونظمت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري الحالي موضوع تدريب الموظفين في المواد من (١٠ - ١٧)، وألزمت الموظف بحضور الدورات والبرامج التدريبية المعدة من قبل الوحدة الإدارية، ونقل ما تلقاه من خبرات إلى زملائه، وفق الضوابط التي تضعها السلطة المختصة، واعتبرت تخلف الموظف عن التدريب إخلالاً بواجبات وظيفته، وتتولى السلطة المختصة إحالته للتحقيق لتحديد مدى مسؤوليته التأديبية. كما أجازت اللائحة في المادة ١٨ إنشاء مركزاً لتنمية الموارد البشرية كتقسيم تنظيمي داخل الوحدة الإدارية بعد موافقة جهاز الخدمة المدنية.

ورغم هذا التنظيم لموضوع التدريب، يظل هناك قصور في تطبيق النصوص القانونية المنظمة له، والدليل على ذلك وجود العديد من الموظفين خاصة الذين يتبوؤون مراكز قيادية وإشرافية لا يعلمون شيئاً عن التقدم التكنولوجي والثورة الإلكترونية في المجال الإداري، الأمر الذي قد يتعطل معه العمل، وفوات فرص كبيرة على الجهة الإدارية في التعاقد الإلكتروني على صفقات قد تحقق من خلالها المصلحة العامة، أو تبرم تعاقدات إلكترونية تضر بالصالح العام، حتى ولو لم يقصد الموظف الإضرار به، ومن هنا يكون القصور في التدريب سبباً من الأسباب العامة للفساد الإداري في عقود مقاوله الأعمال.

أما الشريعة الإسلامية فقد حرصت على تدريب موظفيها لإكسابهم المهارات اللازمة للقيام بواجبات وظيفتهم، وقد عرف النظام الإسلامي نوعاً من التدريب يمكن أن يطلق عليه التدريب الميداني بلغة العصر الحديث، ومما يدل على ذلك مصاحبة النبي ﷺ - لعبد الله بن عمر إلى الأسواق ليشرح له عملياً كيف يشق دنان الخمر عندما كلفه بتلك المهمة؛ ليكسبه المهارة والثقة بالنفس^(١).

وكثيراً كان يأخذ التدريب شكل التوجيهات التي كانت تصدر من القادة الإداريين مباشرة إلى موظفيهم في مختلف الأقاليم؛ لإيضاح الطريق أمامهم في ممارسة واجباتهم الوظيفية حتى يتسنى لهم القيام بها على خير وجه.

فكانت هذه التوجيهات تنقسم من حيث وقت صدورها إلى توجيهات تصدر عند بداية شغل الوظيفة، وتوجيهات تصدر أثناء مباشرة الموظف لمهام منصبه، كما كانت تنقسم من حيث طبيعتها إلى توجيهات عامة، وتوجيهات خاصة^(٢).

(١) محمد كرد علي: الإدارة الإسلامية في عز العرب ص ٢٦ - د. محمد عبد المنعم خميس: الإدارة في صدر الإسلام، ط/ المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ١٩٧٢م، ص ١٣٢، ١٣٣.

(٢) د. محمد السيد الدماصي: الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة، مجلة العلوم الإدارية ص ٣٣.

وهذه التوجيهات تعتبر نظاماً للموظف يسير عليه ويلتزم به، كما أنها تسهل إجراء الرقابة الشعبية على ما يصدره الموظف من قرارات أو يقوم به من إجراءات.

فبالنسبة للتوجيهات التي كانت تصدر عند بداية شغل الوظيفة: -وردت أمثلة كثيرة على هذه التوجيهات منها: ما روى أن عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- كان إذا أراد أن يستعمل رجلاً أشهد عليه رهط من الناس، واشترط عليه أربعة شروط: أن لا يركب برزونا^(١)، ولا يلبس ثوباً رقيقاً، ولا يأكل نقياً، ولا يغلق بابه دون حوائج الناس ومصالحهم، ولا يتخذ حاجباً^(٢).

ومن هذه التوجيهات أيضاً ما روى عن علي بن أبي طالب -رضي الله عنه- أنه كان إذا بعث سرية ولى أمرها رجلاً وأوصاه فقال له: "أوصيك بتقوى الله الذي لا بد لك من لقائه، وعليك بالذي يقربك إلى الله فإن ما عند الله خلف من الدنيا"^(٣).

ومن الأمثلة على التوجيهات التي كانت تصدر للموظفين أثناء الخدمة: -ما روى أن عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- كتب إلى أبي عبيدة بن الجراح وهو بالشام فقال له: "أما بعد فإنني كتبت إليك بكتاب لم آلك ونفسي خيراً، الزم خمس خلال يسلم لك دينك، وتحظ بأفضل حظيك، إذا حضرك الخصمان فعليك بالبينات العدول والأيمان القاطعة، ثم أذن الضعيف حتى تبسط لسانه ويجترئ قلبه، وتعهد الغريب فإنه إذا طال حبسه ترك حاجته وانصرف إلى أهله، وإن الذي أبطل حقه من لم يرفع به رأساً، واحرص على الصلح ما لم يستبين له القضاء، والسلام"^(٤).

ومن أشهر الكتب في هذه التوجيهات كتاب سيدنا علي بن أبي طالب للأشتر النخعي واليه على مصر، ويعتبر هذا الكتاب من أهم وأشهر الكتب في مجال التوصية والتدريب الفردي الذي يصدر من القادة أو الرؤساء لمروؤسيهم.

(١) البرزون: يطلق على غير العربي من الخيل والبغال من الفصيلة الخيلية، وهو عظيم الخلقة، غليظ الأعضاء، وقوي الأرجل، عظيم الحوافر، انظر: المعجم الوجيز ص ٤٤، واشترط سيدنا عمر على ولاته عدم ركوبه لما فيه من الكبر والخيلاء.

(٢) أبو يوسف: الخراج ص ١٢٥، ١٢٦ - محمد كرد علي: الإسلام والحضارة العربية ١١٤/٢ - ابن الجوزي: مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، ط/ دار الكتب العلمية، تحقيق د/ زينب الفاروق ص ١١٩ - عماد الدين أبو الفداء إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي الدمشقي: البداية والنهاية في التاريخ، ط/ دار الفكر العربي، القاهرة، ط/ الأولى ١٣٥١هـ - ١٩٣٣م، المجلد الرابع ١٤٨/٧

(٣) أبو يوسف: الخراج ص ١٢٨ - ابن الجوزي: مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ص ١٣٠.

(٤) أبو يوسف: الخراج ص ١٢٦، ١٢٧.

ومما جاء في هذا الكتاب^(١): "أنصف الله وأنصف الناس من نفسك، ومن خاصة أهلِكَ، ومن لك فيه هوى من رعبتِكَ، فإنك إلا تفعل تظلم، فمن عادى الله كان الله خصمه دون عباده، ومن خاصمه الله، دحض الله حجته، وكان لله حرباً حتى ينزغ أو يتوب"، ومما جاء أيضاً في هذا الكتاب: "وليكن أحب الأمور إليك أوسطها في الحق، وأعمها في العدل وأجمعها لرضا الرعية، فإن سخط العامة يجحف برضا الخاصة، وأن سخط الخاصة يغتفر مع رضا العامة"، ومما جاء فيه أيضاً: "ولا يكونن الحسن والمسيء عندك بمنزلة سواء، فإن في ذلك تزهيد لأهل الإحسان في الإحسان، وتدريب لأهل الإساءة على الإساءة، والزم كلامهم ما لزم نفسه".

وخلاصة القول، إن الإدارة الإسلامية قد حرصت على تدريب موظفيها وتبصيرهم بواجبات وظائفهم، وحرص الموظفين على تلقي هذه التوجيهات والتدريبات ووضعها نصب أعينهم، الأمر الذي حد من الفساد الإداري في الوظيفة العامة لدرجة كاد أن يختفي مطلقاً، خاصة في دولة الخلافة.

ونخلص من كل ما سبق ذكره في هذا المطلب، أن القصور في التدريب يعد سبباً من الأسباب العامة للفساد الإداري، وأن هناك علاقة عكسية بين البرامج التدريبية الجيدة والفساد الإداري، فكلما ارتفعت جودة البرامج التدريبية وفعاليتها في إعداد الموظف العام انخفضت نسبة الفساد الإداري في الجهاز الإداري، والعكس.

المطلب الرابع

تفاوت الأجور والمرتبات وعدم كفايتها

تمثل المرتبات الدافع الأول - إن لم يكن الأوحيد - الذي يجعل الأفراد يتسابقون ويتهافتون على طلب الوظيفة العامة، لضمان حياة - لا أقول كريمة - وإنما متوسطة الحال لهم ولمن يعولوا.

وللمرتبات أهمية بالغة بالنسبة للوظيفة، ومن ثم للمجتمع بأسره، فأى مجتمع لا يكتب له التقدم والنهوض، إلا إذا تولى الجهاز الإداري القائم على أمر الوظيفة العامة رجال أكفاء صافي الذهن قادرين على تحمل المسؤولية، وهم لا يكونون كذلك إلا إذا كان عندهم من الحوافز ما يشبع حاجاتهم - خاصة الضرورية -، ومن هنا ينظر المجتمع للمرتبات على أنها وسائل مؤثرة في تحقيق السعادة والطمأنينة والاستقرار والأمان لكل فرد من أفراد المجتمع على وجه العموم، وللموظفين من رعاياه على وجه الخصوص.

ويقصد بالمرتبات: المقابل المالي الذي يحصل عليه الموظف من الإدارة نظير تفرغه وقيامه بأعباء وظيفته، لمواجهة تكاليف معيشته^(٢).

(١) محمد الرضى: نهج البلاغة من كلام الإمام علي، شرح محمد عبده، ٣/ ١٠٢-١٠٥ / حمدي أمين: الفكر الإداري الإسلامي

والمقارن ص ١٨٠، ١٨١ - د. جعفر عبدالسلام: نظام الدولة في الإسلام مع المقارنة بالفقه الوضعي ص ١٥٨ ص ١٥٩.

(٢) د. سليمان الظماوي: الوجيز في القانون الإداري ص ٤٢٣ - د. مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الإداري، ط/

١٩٥٧م، ط/ بدون ذكر للناس ص ٤٢٠ - د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم

لذا يجب على الدولة عند تقديرها للأجور أن تراعي تكاليف وأعباء المعيشة، حتى تضمن ولاء الموظف لها، وبذله لأقصى جهد ممكن في أداء عمله.

فعند تقدير الأجر يجب أن يكون هناك توازن بين واجبات ومسئوليات الوظيفة ومقدار الموارد المتاحة للدولة، وبين الحفاظ على القدر الحيوي للمعيشة وتكاليف أعباء الحياة العائلية للموظف، حتى تحتفظ المرتبات بصفتها التحفيزية لرفع الروح المعنوية عند الموظفين، ومن ثم تحقيق الكفاية الإنتاجية في الوظيفة العامة، ولضمان عدم انحراف الموظف العام.

وقد عالجت فرنسا عملية ربط المرتب بتوفير القدر الحيوي للمعيشة في قانونها الصادر سنة ١٩٤٦ م في المادة (٢٢) منه، والتي نظمت هذا الموضوع، فاشتترطت ألا يقل المرتب المربوط لأول مرة عن ١٢٠٪ من القدر الحيوي، ويقصد بالقدر الحيوي المبلغ الذي لا يمكن بدونه مواجهة الحاجات الأساسية للإنسان^(١).

ونظراً لأن نفقات المعيشة متقلبة بين الارتفاع والانخفاض، فقد لجأت بعض الدول إلى إعادة النظر في المرتبات بصفة دورية لعلاج جمودها بالنسبة لتقلب الأحوال الاقتصادية، فمثلاً السويد كان يعاد النظر في المرتبات كل خمس أو ست سنوات، ثم أصبح يعاد النظر فيها سنوياً، كما هو الحال في فرنسا^(٢).

ومما لا شك فيه أن عدم كفاية المرتبات من أهم الأسباب العامة للفساد الإداري في الوظيفة العامة بشكل عام، وفي عقود مقاوله أعمال المباني العامة بشكل خاص، فالموظف الذي لا يسد راتبه حاجاته، خاصة الضرورية، سيضطر غالباً لسدها بطرق أخرى غير شرعية.

وإذا كان عدم كفاية المرتب عاملاً خطيراً من عوامل الفساد الإداري، فإن تفاوت المرتبات بين الموظفين خاصة الحاصلين على مؤهلات دراسية من نفس الدرجة لا يقل خطورة في تأثيره على نفسية الموظف العام الذي يشعر بالإهانة عندما يرى زميله الذي تخرج معه يتقاضى مرتباً أعلى منه، خاصة لو كان أقل منه مهارة، وأدنى منه كفاءة، الأمر الذي قد يدفعه إلى تقليل التفاوت بالمرتبات بالانحراف والفساد، وهذا يحدث كثيراً في مجال التعاقدات الحكومية، خاصة عقود مقاوله الأعمال.

ص ٣٨٥ - د. أنور رسلان: الوظيفة العامة، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٤ م، ص ١٦٦. وأفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة: "إن العامل يستحق أجراً مقابل ما يؤديه من عمل، كما يستحق بدلات ومزايا أخرى ربط المشرع بينها وبين ما يؤديه من عمل برباط لا انفصام له". الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، فتوى رقم ٣٦٨ بتاريخ ١٧/٦/٢٠٠١ م، ملف رقم ٨٦/٢/٢٠٤، جلسة ١٦/٥/٢٠٠١ م، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثاني، السنة ٤٨، إبريل - يونية ٢٠٠٤ م، ص ٢٤٢.

(١) د. محمود عاطف البنا: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، ط/ بدون تاريخ أو ذكر للناسر ص ١٠٠.

(٢) يراجع تقرير لجنة دراسة الوظائف العامة في بورما ص ٥٩، أشار إليه د. حمدي أمين: إدارة شؤون موظفي الدولة ص ١٣٠.

لذا على الإدارة أن تراعي التفاوت الصارخ في المرتبات والأجور التي يحصل عليها الموظفون، وتعمل جاهدة على تلاشي هذا التفاوت والقضاء عليه بقدر الإمكان، فإن فعلت ذلك حدت بشكل كبير من مشكلة الفساد الإداري في كافة مجالات الوظيفة العامة بشكل عام.

أما عن الوضع في الشريعة الإسلامية: فقد وعت جيداً أهمية المرتبات ودورها في الحد من الفساد الإداري، فقد لمست أن المرتبات تعمل على إثارة الرغبة في العمل لدى الموظفين، وذلك عن طريق التعرف على احتياجات الأفراد ورغباتهم لتقديم الحوافز التي تشبع هذه الاحتياجات وتدفع القوى الكامنة لديهم للمساهمة عن رغبة واقتناع منهم في زيادة الإنتاج ورفع مستواه، وليس فقد القضاء على الفساد الإداري. وتمثل المرتبات في النظام الإداري الإسلامي أهمية بالغة بالنسبة للفرد ولجهة الإدارة على السواء.

فبالنسبة للفرد تتجلى أهميتها في كونها الجزاء العادل مقابل الجهد الذي يبذله الموظف في تحقيق أهداف الوظيفة العامة على خير وجه، بما يحقق له الاستقرار المادي الذي يشبع حاجاته ويعينه على تكاليف الحياة، وهذا ما استشعره سيدنا علي بن أبي طالب وأوصى به واليه على مصر الأشر النخعي بقوله: " وأسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم، وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم، وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو ثلموا أمانتك"^(١).

أما بالنسبة لأهميتها لجهة الإدارة فإنها: تعد إحدى الطرق والوسائل المباحة شرعاً والتي تعطى بغرض تحريك وتوجيه جهودهم نحو تحقيق المزيد من حصيلة العمل وأهدافه بكفاءة واقتدار عن رضا واختيار. لذلك يقول عمر بن عبد العزيز -رضي الله عنه-: " ما طاوعني الناس على ما أردت من الحق حتى بسطت لهم من الدنيا شيئاً"^(٢).

ويحقق نظام المرتبات العادلة في الإسلام أمرين مهمين: -

الأول: تحقيق العدالة بين الموظفين، بمجازاة المحسنين على قدر إحسانهم، قال -رضي الله عنه-: ﴿لِيَجْزِيَ الَّذِينَ أَسَاءُوا بِمَا عَمِلُوا وَيَجْزِيَ الَّذِينَ أَحْسَنُوا بِالْحَسَنَى﴾^(٣)، وقوله -رضي الله عنه-: ﴿هَلْ جَزَاءُ الْإِحْسَانِ إِلَّا الْإِحْسَانُ﴾^(٤). وقال سيدنا علي للأشتر النخعي: " ولا يكونن المحسن والمسيء عندك بمنزلة سواء فإن في ذلك تزهد لأهل الإحسان في الإحسان، وتدريب لأهل الإساءة على الإساءة، والزم كلا منهم ما ألزم نفسه"^(٥).

(١) محمد الرضى: نهج البلاغة، شرح محمد عبده، ٣/١٠٢-١٠٥

(٢) محمد كرد علي: الإسلام والحضارة العربية، ط/ دار الكتب العلمية، القاهرة ١٩٣٦م ٢/١٨١.

(٣) سورة النجم من الآية (٣١).

(٤) سورة الرحمن -رضي الله عنه- الآية (٦٠).

(٥) محمد الرضى: نهج البلاغة من كلام الإمام علي، شرح محمد عبده، ٣/١٠٢-١٠٥ - د/ حمدي أمين عبد الهادي: الفكر

الإداري الإسلامي المقارن ص ١٨١

والأمر الآخر: هو تحريك وتوجيه جهود الأفراد نحو تحقيق أهداف العمل بكفاءة عالية طوعية وعن رضا وإخلاص وتفان^(١).

والأجر في النظام الإداري الإسلامي هو العوض أو المقابل الذي يتقاضاه الموظف نظير ما أداه من خدمات^(٢).

وهذه النوعية من المرتبات تجد أساسها في حديث النبي -ﷺ- الذي يقول فيه: " **من ولي لنا شيئاً فلم يكن له امرأة فليتزوج، ومن لم يكن له مسكن فليتخذ مسكناً، ومن لم يكن له مركب فليتخذ مركباً، ومن لم يكن له خادم فليتخذ خادماً، فمن أعدّ سوى ذلك جاء يوم القيامة غالاً سارقاً**"^(٣).

وإذا كان الأجر مقابل العمل، فكيف يكون أداة لمكافحة الفساد الإداري؟

ويعد الأجر أداة لمكافحة الفساد الإداري، لما يراعيه الإسلام عند تقديره للأجر من ضرورة كفاية الأجر للموظف، بحيث يضمن له مستوى لائقاً من الحياة يتناسب مع المستويين الاقتصادي والاجتماعي في البلد الذي يعيش فيه، فتقدير العطاء -المرتب- فمعتبر بالكفاية^(٤)، حتى يستغنى بها عن التماس مادة تحول بينه وبين القيام بواجبه الوظيفي.

والسبب في ضرورة كفاية الأجر للموظف -كما بينه ابن قدامة- هو عدم انشغاله بطلب الرزق من مصادر أخرى فيلهيه ذلك عن واجبه الأصلي وهو الدفاع عن الدين والوطن، ويعني هذا في مجال الوظيفة العامة أن ضعف الأجر عن ضمان الحد الأدنى للمعيشة يجعل الموظف يرتشي أو يسرق وظيفته أو ما أؤتمن عليه حتى يشبع حاجاته الضرورية.

(١) د. زين العابدين عبد العزيز حسين السعدني: حوافز العاملين بالدولة دراسة مقارنة بين نظام الدولة الإسلامية والنظم

المعاصرة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٤٠١هـ-١٩٨١م، ص ٥٣

(٢) عبد العزيز حمد آل مبارك الإحسائي: تبين المسالك شرح تدريب السالك إلى أقرب المسالك، شرح الشيخ محمد الشيباني بن محمد بن أحمد الشنقيطي الموريتاني، ط/ دار الغرب الإسلامي، ط/ الثانية ١٩٩٥م، ١٩١/٢، ١٩٢ - ويراجع في معنى مقارب: الشيخ محمد عرفة الدسوقي: حاشية الدسوقي على الشرح الكبير للدردير، ط/ مطبعة الأزهر، القاهرة ١٣٦٠هـ، ط/ الأولى، ص ٢ - ابن قدامة: المغني والشرح الكبير، ط/ دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م، ٣/٦.

(٣) ابن خزيمة: صحيح بن خزيمة، باب إذن الإمام للعامل بالتزويج واتخاذ الخادم والمسكن من الصدقة، تحت رقم ٢٣٧٠، ٧٠/٤ - الحاكم: المستدرک على الصحيحين، رقم ١٤٧٣، ١/٥٦٣ - البيهقي: سنن البيهقي الكبرى، حديث رقم ١٢٧٩٧، ٦/٣٥٥ - الإمام أحمد: مسند أحمد، حديث رقم ١٨٠٤٤، ٤/٢٢٩.

(٤) المؤلف: أبو محمد موفق الدين الشهير بابن قدامة المقدسي: المغني لابن قدامة، مكتبة القاهرة، ١٣٨٨هـ - ١٩٦٨م، ٤٦٦/٦.

ولقد ضرب سيدنا عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- مثلاً حياً لتقدير حاجة الموظف الضرورية من الطعام وما يكفيه ويسد حاجته، مما يعتبر وبحق من أحدث وسائل العصر الحديث في التقدير، وهو التقدير على الطبيعة، فقد روي عنه -رضي الله عنه- أنه " قد أمر بجريب^(١) من القمح فطحنا، ثم خبزنا، ثم ثردنا- أي جعل ثريداً- ثم دعا لأكله ثلاثين رجلاً، فأكلوا منه غداهم حتى أصدرهم -أي أشبعهم- ثم فعل في العشاء مثل ذلك، فقال عمر: يكفي الرجل جريبان في الشهر، -باعتبار أن للرجل أكلتان في اليوم- فكان يرزق الرجل والمرأة والمملوك جريبين كل شهر"^(٢).

ومن هنا يمكن القول بأن الشريعة الإسلامية قد عرفت قدر ومكانة المرتب العادل الذي يكفي حاجات الموظف العام، ودوره في مكافحة الفساد الإداري، وكان من نتائج ذلك أن نسبة الفساد كادت أن تصل إلى الصفر في العصور الأولى للدولة الإسلامية.

وبذلك كان للشريعة الإسلامية السبق في قيام سياسة الأجور على مراعاة مقدار الجهد الذي يبذله الموظف في أداء عمله من ناحية، ومن ناحية أخرى على ضرورة توفير الحد الأدنى على الأقل من حاجته الماسة له وللمن يعول، وكان لها السبق أيضاً في اعتبار الأجر العادل أهم أدوات مكافحة الفساد الإداري، والأجر غير العادل أو الذي لا يكفي حاجات الموظف العام من أهم أسباب الفساد الإداري.

ونخلص من كل ما سبق ذكره في هذا المطلب، إلى أن تفاوت الأجور والمرتبات وعدم كفايتها من أهم الأسباب العامة للفساد الإداري في الوظيفة العامة بشكل عام، وفي عقود مقاولات الأعمال بشكل خاص، فالموظف الذي لا يجد ما يسد به حاجته ومن يعول، قطعاً سيدفعه هذا إلى سدها بطرق أخرى، قد تتعارض مع واجبات وظيفته، وتمثل خرقاً للقانون.

وبذلك ينتهي الحديث عن أهم الأسباب العامة للفساد الإداري في عقود مقاولات أعمال المباني العامة في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، وننتقل الآن إلى الحديث عن الأسباب الخاصة للفساد الإداري في هذه العقود.

(١) الجريب: مكيال قدر أربعة أقدرة، والقفيز: مكيال كان يكال به قديماً، ويعادل بالتقدير المصري الحديث نحو ستة عشر كيلو جراماً، إذا فالجريب يقدر بستين كيلو جراماً.

(٢) ابن سعد: الطبقات الكبرى، ط/ دار صادر ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م، ٣/ ٣٠٥ - د. سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ص ١٨٢

المبحث الثالث

الأسباب الخاصة للفساد الإداري في عقد مقاوله أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً

تمهيد وتقسيم: - الفساد الإداري في عقد مقاوله أعمال المباني إما أن يكون أحادي، وهو الذي يكون من أحد أطراف العقد دون الآخر، كالاختيال من قبل مسؤول حكومي، أو التواطؤ بين مقدمي العطاءات، أو اختلاس المتعاقدين الحكوميين، وإما أن يكون فساداً ثنائياً، وهو الذي يتورط فيه طرفي العقد، كرشوة موظف عام، أو التواطؤ بين موظف عام والطرف الآخر في العقد. ولا يقتصر الفساد الإداري في عقد مقاوله الأعمال على مرحلة التعاقد بل يمكن أن يتحقق في جميع مراحل إبرام العقد، بداية من مرحلة ما قبل الطرح، وانتهاءً بمرحلة تنفيذ العقد وتسليم المشروع، ومروراً بمرحلتى التعاقد والترسية، كل مرحلة من هذه المراحل تنطوي على نوع من الفساد، أو القصور الذي تصل درجته للفساد، حيث إن الموظفين يتمتعون بسلطات من الممكن إساءة استخدامها، خاصة في المشروعات الكبيرة^(١)، ذات الميزانية الضخمة.

وعلى ذلك نقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية: -

المطلب الأول: أسباب الفساد الإداري في مرحلة ما قبل التعاقد (قبل الطرح).

المطلب الثاني: أسباب الفساد الإداري أثناء التعاقد (الطرح) والترسية.

المطلب الثالث: أسباب الفساد الإداري في مرحلة تنفيذ العقد واستلام المشروع.

المطلب الأول

أسباب الفساد الإداري في مرحلة ما قبل التعاقد (قبل الطرح)

تحتاج التطورات في الحياة الحديث لأصحاب الخبرة والاختصاص، لذا أصبح ربط التنمية بالتخطيط لتلبية المتطلبات ومواكبة هذه التطورات أمراً لا غنى عنه، حيث برز التخطيط كعامل أساسي في تحديد أولويات الانفاق العام على مشاريع الدولة على كل الأصعدة^(٢).

ومرحلة ما قبل الطرح، هي مرحلة الإعداد والتهيئة والدراسة لمشروع التعاقد، وتمر بعدة مراحل أو خطوات إذا لم يحسن استخدامها أو تنفيذها على الوجه المطلوب تسرب الفساد الإداري إليها، سواء كان التقصير متعمداً لتحقيق مآرب شخصية، مادية كانت أو معنوية، أو كان غير متعمد، بأن كان عن جهل وعدم إلمام بهذه

(١) علي يوسف زاده: تشخيص الأضرار التشريعية الموجهة لأرضية الفساد في المناقصات الحكومية، مجلة الكلية الإسلامية، جامعة آزاد الإسلامية بيران، العدد ٦٩، ٢٠٢٢م، ص ٤١٣.

(٢) د. سعد العطية: الرقابة على الإنفاق في العقود الحكومية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط/١، لبنان، ٢٠١٦م، ص ٥٤.

الخطوات، وهذا قد يحدث نتيجة للاختيار الخاطيء للوظيفة العامة الذي تحدثنا عنه في الأسباب العامة للفساد الإداري في المبحث السابق.

وهذه الخطوات تختلف بحسب ما إذا كان مطلوب تشييد منشأة بناءً على تنفيذ خطة موضوعة من قبل، أو إذا كان تلبية لاحتياجات بعض الجهات الإدارية، ففي الحالة الأخيرة تكون الخطوة الأولى استقبال احتياجات الجهات الإدارية من قبل إدارة التعاقدات^(١)، أما إذا كان بناءً على خطة موضوعة سلفاً تكون الخطوة الأولى دراسة الجدوى، وعلى أي حال فدراسة الجدوى أمر في غاية الأهمية للتأكد من أن المشروع سوف يحقق الغرض من إنشائه من كافة النواحي الاقتصادية والخدمية وغيرها، حيث يتم في هذه الخطوة تحديد حجم المشروع ومكانه، والاحتياجات اللازمة لقيامه والتي منها^(٢)، مدى تأثير المشروع وتأثيره في البيئة المحيطة، التقدير المبدئي لتكلفة المشروع والزمن اللازم لإنجازه، مدى توافر المواد الخام والعمالة والمعدات اللازمة لتنفيذ المشروع وتشغيله في المنطقة المراد إقامته فيها، تصميم منحى التدفق المالي لمرحلة التنفيذ، تصور مبدئي حول حجم المشروع وزمن تنفيذه والاحتياجات المادية اللازمة، دراسة العائد المادي بعد عمل تصور للعمر الافتراضي للمشروع، دراسة أحوال السوق وأفضل طرق التعاقد، تجهيز المواصفات الفنية للمشروع وتحديد بدقتها وتضمينها ملف التعاقد.

وبعد الانتهاء من دراسة النقاط السابقة تفصيلاً، يقوم فريق دراسة الجدوى بإعداد تقرير يرفع للسلطة المختصة موضح فيه جدوى المشروع من عدمه، مع اقتراح البدائل حال وجودها، ليتم البت في تنفيذ المشروع من أو رفضه، وتوفير الاعتمادات المالية، والحصول على الموافقات القانونية وأعمال التصميمات الهندسية اللازمة في حال اعتماده.

وبمجرد انتهاء دراسة الجدوى واتخاذ قرار بصلاحيّة المشروع، تأتي الخطوة التالية وهي الخطوة الهندسية أو المرحلة الهندسية، التي تتكون من ثلاثة عناصر، وهي التصميم والتعاقد والتنفيذ، ويكون الدور الرئيسي فيها للمهندس^(٣)، فمرحلة التصميم، تشمل التصميمات المعمارية والإنشائية والتنفيذية والتفصيلية، وتحديد المواصفات العامة والخاصة بالمواد والمعدات والعمالة اللازمة.

ويجب أن يراعى في هذه المرحلة عدم الفصل بينها وبين مرحلة التنفيذ، بمعنى أن يكون هناك تواصل مستمر بين المصمم المعماري أو الإنشائي وبين مهندس التنفيذ، ولا بد أن يكون المهندس المصمم على دراية

(١) المادة ١٣ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

(٢) د. إبراهيم عبد الرشيد نصير: إدارة مشروعات التشييد، دار النشر للجامعات، ط/٢، القاهرة/ ٢٠٠٦م، ص ١٨.

(٣) د. إبراهيم عبد الرشيد نصير: إدارة مشروعات التشييد، ص ١٨.

بأساليب تحويل تصميماته إلى واقع، حيث إن كثيراً من مشاكل التشييد والبناء تأتي بسبب عدم وجود هذه الخبرة لدى مهندس التصميم من ناحية، ومن ناحية الأخرى عدم التواصل والارتباط بين مختصي المرحلتين، فقد يجد مهندس التنفيذ صعوبة في تنفيذ بعض التصميمات نظراً لتكلفتها الباهظة، فيضطر إلى إدخال تعديلات عليها قد تضرر السلامة الإنشائية أو المعمارية للمبنى، أو يتصل بمهندس التصميم لإيجاد بديل، ولا شك أن تنفيذ المشروع في هذه الحالة سوف يتأخر عن المدة المحددة لتنفيذه. لذلك فإن إمام مهندسي التصميم بأساليب التنفيذ المختلفة يجعل التصميم أكثر واقعية وقابلة للتنفيذ بأقل تكلفة وبجودة أفضل، ويجنب المنشآت العامة مشاكل التنفيذ التي تتعرض لها هذه المنشآت^(١). ومن هنا كان الترابط بين المهندس المصمم مهندس التنفيذ أمر لازم لتبادل المعلومات والآراء لحل المشكلات في حينها.

ويلاحظ كثيراً في عقد مقاوله أعمال المباني عدم التنسيق والترابط بين مهندسي التصميم ومهندسي التنفيذ أثناء تنفيذ العقد مما ينتج عنه عيوب لا يمكن تداركها بعد التنفيذ، الأمر الذي يؤثر على الكفاءة التشغيلية للمبني، وهذا نوع من أنواع الفساد الإداري، ناتج إما عن الجهل بأصول وقواعد التشييد، وإما عن التكاسل أو التهاون أو المحاباة للمقاول نظير مصلحة شخصية.

والعنصر الثاني من المرحلة الهندسية هو عنصر التعاقد^(٢)، وقبل الإقدام على التعاقد لا بد من الإعداد له جيداً بالحصول على الموافقات القانونية وتوفير الاعتمادات المالية والتراخيص اللازمة، ودراسة شاملة تبين فيها تحقيق أفضل قيمة للمال العام، لتحقيق أكبر قدر من المنفعة للجهة الإدارية مقابل المال المدفوع لمحل التعاقد. ثم بعد ذلك يتم الإعلان عن موضوع التعاقد، ويجب أن يشمل الإعلان على وصف فني دقيق وشامل لموضوع التعاقد من قبل مختصين في ذلك، وقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية المصري، لجنة فنية متخصصة من العاملين بالجهة الإدارية من ذوي الخبرة الفنية ذات الصلة بموضوع التعاقد يتم تشكيلها بقرار من السلطة المختصة لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة ولا يزيد عن سبعة، وتتولى اللجنة وضع المواصفات الفنية لموضوع التعاقد، وعليها أن تراعي معايير التنمية المستدامة والجودة والخصائص الفنية والتنوعية لمحل التعاقد، بما في ذلك أسلوب تقييم العطاءات^(٣).

ولخصت المادة ٢٢ من اللائحة سالفه الذكر المواصفات الفنية لمقاولات الأعمال بقولها " يكون التعاقد على مقاولات الأعمال بناءً على رسومات أو مواصفات فنية دقيقة ومفصلة، ومن ذلك الرسومات المساحية

(١) د. إبراهيم عبد الرشيد نصير: إدارة مشروعات التشييد، ص ١٩.

(٢) سوف نتحدث عن عنصري التعاقد والتنفيذ في المطالب التالية، ونقصر الحديث هنا عن الإعداد للتعاقد.

(٣) المادة ١٩ من اللائحة التنفيذية من قانون التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

والمعمارية والإنشائية والكهربائية والصحية والميكانيكية وغيرها بحسب طبيعة العملية، جداول كميات الأعمال المطلوبة بشكل تفصيلي من واقع الرسومات ولجميع بنود المقايسة، وتحديد مدة التنفيذ أو البرنامج الزمني اللازم للتنفيذ، والبنود المتغيرة أو مكوناتها إذا تطلبت طبيعة العملية ذلك وفقاً للقائمة وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، وبما يتناسب مع طبيعة موضوع التعاقد، ويجب تجنب بنود بالمقطوعة قدر الإمكان^(١).

نخلص مما سبق إلى أن مرحلة ما قبل الطرح تبدأ باستقبال إدارة التعاقدات احتياجات الجهات الإدارية، أو العزم على تنفيذ الخطة العامة لبناء المنشآت، ثم دراسة الجدوى للمشروع المزمع إقامته، ثم المواصفات الهندسية للمشروع من تصاميم ورسومات معمارية وإنشائية، ثم إعداد مواصفات فنية دقيقة، ثم الحصول على التراخيص والموافقات القانونية وتحديد طريقة الطرح والأسس التي يتم بناءً عليها اختيار المقاول، ثم الإعلان على بوابة التعاقدات، أو في الصحف اليومية.

والسؤال الآن ما هي مظاهر الفساد في هذه المرحلة؟ أو بمعنى أدق كيف يتحقق الفساد الإداري في مرحلة ما قبل الطرح؟

ويمكن أن يتحقق الفساد في هذه المرحلة - من وجهة نظري - بغض النظر عن سببه، سواء كان متعمداً أو عن جهل وتقصير من قبل الإدارة، في واحدة من النقاط التالية التي يرجع بعضها للقانون والبعض الآخر للممارسات الخاطئة من قبل الموظفين:

١- عدم تنقية قوائم المقاولين واستبعاد المحرومين من التعامل مع الإدارة، سواء كان حرمانهم يرجع لنص القانون أو كجزاء لما اقترفه من ممارسات خاطئة في تعاملات سابقة مع الإدارة، حيث إن قانون العقوبات المصري نص في مادته ٢٥ على العقوبات التبعية التي توقع على عوقب بعقوبة جنائية، جاء فيها "كل حكم بعقوبة جنائية يستلزم حتماً حرمان المحكوم عليه من الحقوق والمزايا الآتية: أولاً: القبول في أي خدمة في الحكومة مباشرة أو بصفة متعهد أو ملتزم أيضاً كانت أهمية الخدمة.."^(٢). فهنا يحرم الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي تعرض لهذه العقوبة، من التعاقد مع الإدارة، ولا يخفى من تحايل في ذلك، حيث إن الشخص قد يتعاقد تحت ستار اسم شركة أخرى أو اسم شخص آخر نظراً لما يتمتع به من نفوذ غالباً ما يكون مالياً.

أو كان الحرمان يرجع إلى كونه جزءاً موقع عليه من قبل جهة الإدارة لارتكابه أخطاءً في تعاقدات سابقة، وهذا الجزاء يعتبر جزءاً تعاقدياً يخضع لأحكام نظرية الجزاء في العقود الإدارية، وأهم أحكامها خضوع الإدارة

(١) المادة ٢٢ من اللائحة التنفيذية من قانون التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

(٢) المادة ٢٥ من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧م.

في هذا الشأن لرقابة القضاء، كما أن الإدارة بما لها من سلطة يمكن أن توقع هذه الجزاءات بقرارات إدارية^(١)، والتي من أهم أحكامها السلطة التقديرية الممنوحة لجهة الإدارة في سحب هذه القرارات أو إلغائها، من تلقاء نفسها، أو بناءً على تظلم، وهنا مكنم الخطر، فقد تسعى الإدارة هذه السلطة وتسحب هذه الجزاءات أو تقوم بإلغائها من أجل قبول عطاءات مقاولين سيئين السمعة، وترسية المناقصة عليهم، ولا يخفى ما في ذلك من فساد إداري يترتب عليه إهدار للمال العام، وضياع للمصلحة العامة.

٢- أوجبت المادتان ٩ من قانون التعاقدات الحكومية و١٣ من لائحته التنفيذية، على إدارة التعاقدات مخاطبة الجهات الإدارية لحصر احتياجاتها للسنة المالية الجديدة، وبعد دراسة جديدة لهذه الاحتياجات يتم ادراجها في الميزانية الجديدة. وعند تعدد المشروعات المطلوب تنفيذها تملك الإدارة سلطة تقديرية في اختيار المشروع الذي تبدأ به، ومن هنا يمكن أن يفتح باب فساد، حيث إن الإدارة قد تفضل تنفيذ مشروع يمكن تأجيله على مشروع آخر تنفيذه ضروري، فكثيراً ما نرى إهمال الإدارة لمشروعات غاية في الأهمية وتنفيذ مشروعات قد لا تكون مهمة أو أقل منها أهمية، لمصالح شخصية، لذا يلزم عند وضع الخطة العامة للجهة الإدارية ترتيب تنفيذ المشروعات حسب الأهمية، بحيث يكون هذا الترتيب ملزم لجهة الإدارة، لنحدد من سلطتها التقديرية في ذلك.

٣- على الرغم من المادة أن ١١ من قانون التعاقدات الحكومية قد حظرت التعاقد بقصد استنفاد الاعتمادات المالية، وكذلك التعاقد في الشهر الأخير من السنة المالية، إلا أنها عادت واستثنت الحالات التي تقتضيها ضرورة العمل، بعد موافقة السلطة المختصة. وعلى الرغم من أن هذا الاستثناء قد يكون مهماً، إلا أنه يفتح الباب للفساد الإداري، خاصة إذا لم تدقق السلطة المختصة فيه قبل السماح به، وكثير من الأحيان تعتمد السلطة المختصة على الأسباب التي تبديها الجهة الإدارية التي قد يكون الهدف الخفي منه استنفاد هذه الاعتمادات وعدم عودتها للخزانة العامة.

٤- الاستثناءات التي منحها القانون للإدارة في حالات الاستعجال، أو لاعتبارات الأمن القومي، خاصة المتعلقة بمبدأ المنافسة والإعلان عن الطرح واللجوء إلى الطرق الاستثنائية للتعاقد، رغم أنها قد تكون مهمة، إلا أنها قد تفتح الباب للفساد الإداري، بحجة أن السلطة المختصة لديها سلطة تقديرية في تقدير هذه الحالات، فضلاً عن أن الإدارة قد تعتمد على هذا الاستثناء، وتتقاعس في تنفيذ هذه المشروعات لتدخلها في حالة الاستعجال وتتهرب من القيود والضوابط التي تسبق عملية الطرح.

(١) د. توفيق شحاته: مبادئ القانون الإداري، القاهرة، ١٩٥٤م، ص ٦٨٢.

٥- من الأمور التي قد تفتح باباً للفساد الإداري، المواصفات الفنية وتقدير القيمة المالية للمشروع محل التعاقد، أشرنا فيما سبق إلى نص المادة ٢٢ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية التي أوجبت عند التعاقد على مقاولات الأعمال أن يكون التعاقد بناءً على رسومات معمارية وإنشائية ومواصفات فنية دقيقة، وتحديث المادة ٢٧ من نفس اللائحة عن تشكيل لجنة لتقدير القيمة المالية أو تحديد الثمن الأساسي للعملية محل الطرح، مع مراعات المواصفات الفنية للمشروع، والملاحظ أن وضع المواصفات الفنية والرسومات المعمارية والإنشائية توضع من قبل لجنة هندسية مختصة، أما تقدير القيمة المالية للمشروع يكون بمعرفة لجنة من الجهة الإدارية، غالباً هذه اللجنة تختلف عن اللجنة التي وضعت الرسومات والمواصفات الفنية، وهنا قد تحدث المشكلة وهي انفصال اللجنة الهندسية عن لجنة تقدير القيمة المالية، حيث إن الأولى تتبارى في وضع المواصفات القياسية بالغة الدقة والتي تكون فائقة القيمة المالية، ثم تأتي لجنة التقدير المالي وتضع القيمة المالية الأدنى التي تتناسب مع الجهة الإدارية كي تكسب رضاها وثقتها، فنكون أمام أمرين متناقضين، مواصفات عالية تكلفتها مرتفعة، وتقدير مالي متدني لا يتناسب مع هذه المواصفات، ونتيجة لهذا التناقض تكون النتائج كارثية، فالمقاول الذي يقدم عطاءً بقيمة أقل ليرسو عليه التعاقد، قد يعلم بأن المشروع لا يغطي تكاليفه لو تم تنفيذ المواصفات المطلوبة بدقة، فيسعى إلى سحب هذه المواصفات أو سحب المواد المستخدمة في التنفيذ، سواء من حيث الجودة أو الكميات، مما قد يؤثر على السلامة الإنشائية للمبنى، وقد يخرج من الخدمة قبل دخولها، أو يقلل من عمره الافتراضي، وهذا بلا شك يعد أخطر مظاهر الفساد الإداري، لتأثيره السيء ليس فقط على المال العام، بل على أرواح العاملين والمتريدين على هذا المبنى.

لذا يجب الربط بين اللجنة الهندسية التي توضع الرسومات المعمارية والإنشائية ولجنة تقدير القيمة المالية، والأفضل أن يتم التقدير من قبل اللجنة الهندسية، لأن من وضع هذه الرسومات والمواصفات أقدر من غير على تقدير القيمة المالية، كما يجب أن يكون هناك تناسب وموضوعية بين التقدير المالي والمواصفات، فلا تظني هذه على تلك أو العكس، لأن التقدير المالي الذي يكون أقل من المواصفات يضر بسلامة المنشأة، والعكس يضر بالمال العام، وكلاهما يفتح باباً للفساد.

٧- السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في تقدير قيمة التأمين قد تفتح باباً للفساد الإداري، حيث إن القانون أعطى السلطة المختصة حرية تقدير قيمة التأمين المؤقت في عقود مقاولات الأعمال بما لا يجاوز (١٥٪) من القيمة التقديرية للعقد^(١)، ومن المعلوم أن عقود مقاولات الأعمال مرتفعة القيمة، خاصة المشروعات الكبيرة، فقد

(١) المادة ١٦ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، والمادة ٣٠ من لائحته التنفيذية.

تعتمد الإدارة إلى رفع قيمة التأمين لقصر الطرح على شركات أو أفراد معينين، واستبعاد آخرين، وهذا يخل بمبدأ المنافسة الذي تقوم عليه المناقصة.

ونخلص مما سبق إلى أن مرحلة ما قبل الطرح تحتوي على أسباب للفساد الإداري بعضه يرجع إلى القانون والبعض الآخر يرجع إلى الممارسات الخاطئة من الموظفين، التي تضر بالمال العام، ومن ثم المصلحة العامة.

ولو نظرنا إلى الشريعة الإسلامية نجد أنها قد حافظت على المال العام، وحرمت الاعتداء عليه من أي شخص مهما كان موقعه أو منصبه في الدولة، بل إن الإسلام جعل المال من الضروريات الواجب الحفاظ عليها، سواء كان خاصاً أو عاماً، والمال العام أشد، حيث حرم المساس به واستغلاله لمصالح شخصية، أو الاعتداء عليه بعدم الوفاء بالعقود، لكون الاعتداء عليه يتعدى ضرره إلى المجتمع بأكمله، وقد جاء الوعيد الشديد في التعدي على المال العام في قوله تعالى " وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلَّ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَّا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ"^(١)، كما نهى المولى سبحانه وتعالى على خيانة الأمانة، فقال سبحانه " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ"^(٢)، ولا شك أن التقصير في وضع الشروط والمواصفات والمجاملة في ترسية العطاء أو قصرها على أشخاص بعينهم واستبعاد آخرين وتجاوز الأنظمة المرعية، يعد صورة من صور الخيانة المنهي عنها^(٣).

وعن خولة بنت ثامر الأنصارية رضي الله عنها قالت: سمعت النبي صلى الله عليه وسلم، يقول «إِنَّ رِجَالًا يَتَخَوَّضُونَ فِي مَالِ اللَّهِ بِغَيْرِ حَقٍّ، فَلَهُمُ النَّارُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ»^(٤)، ومعنى يتخوضون أي يتصرفون فيه بغير وجه حق^(٥)، ومن هنا فإن الشريعة الإسلامية حرمت كل سلوك يؤدي إلى التعدي على المال العام، ومن هذه السلوكيات، المحاباة في المناقصة، سواء كانت بأخذ زيادة في عقود المشاريع مع إمكانية تنفيذها بعطاء أقل، أو بترسيته على من ليس

(١) سورة آل عمران الآية ١٦١.

(٢) سورة الأنفال الآية ٣٧.

(٣) د. حسن بن أحمد السميري: عقد المناقصة أحكامه وأثره في الحفاظ على المال العام فقهاً ونظاماً، مجلة المدونة، صادرة عن مجمع الفقه الإسلامي في الهند، المجلد ٦، العدد ٢٢، ٢١، أكتوبر ٢٠١٩م، ص ٤٣٠.

(٤) أبو عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري: صحيح البخاري، دار طوق النجاة، ط/١، ١٤٢٢هـ، شرح وتعليق/ مصطفى ديب البغا، كتاب فرض الخمس، باب، فإن لله خمسه وللرسول، رقم ٣١١٨، ٤/٨٥، أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل: مسند الإمام أحمد بن حنبل، تحقيق/ شعيب الأرنؤوط - عادل مرشد، وآخرون، مؤسسة الرسالة، الطبعة: الأولى، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠١م، رقم، ٢٧٣١٨، ٤٥/٢٩٩. واللفظ للبخاري.

(٥) ابن حجر العسقلاني: فتح الباري شرح صحيح البخاري، ٦/٢١٩.

بأهل في كفاءته الفنية أو المهنية أو المادية، لما يترتب على ذلك من إضرار بالمال العام، وبالمرفق العام. ويعد من المحاباة أيضاً التقصير في تطبيق الشروط والضوابط والإجراءات التي نص عليه القانون، مما يخل بقواعد العدالة والمنافسة في تقديم العطاءات، فيمنع المستحق الذي هو أهل لها، وتُعطى لغيره محاباة أو مجاملة أو لمصلحة شخصية، أو مراعاة لصلوات أسرية أو عائلية^(١)، قال تعالى: «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنْفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ إِنْ يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا وَإِنْ تَلَوْا أَوْ نَعَرْتُمْ فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا»^(٢). وعلى ذلك فالشريعة الإسلامية جرمت كل إجراء أو ممارسة من قبل أي شخص تضر بالمال العام وبالمصلحة العامة، واعتبرت ذلك فساداً في الأرض، وتوعدت مرتكبه بالكب في النار، وهذا يعد أصل عام قرره الشريعة الإسلامية ينطبق على كل المراحل التي تمر بها عملية الطرح التي سوف نتحدث عنها تباعاً.

ونخلص مما سبق إلى أن هناك اتفاق بين الشريعة الإسلامية والأنظمة الوضعية في تجريم كل تصرف يضر بالمال العام والمرافق العامة، والتي منها الممارسات الخاطئة التي قد تقع من الموظفين قبل عملية الطرح للوصول إلى المداول المنوط به تنفيذ العقد.

المطلب الثاني

أسباب الفساد الإداري أثناء التعاقد (الطرح) والترسية

المرحلة التي تلي ما قبل الطرح، هي مرحلة الطرح والترسية، وتبدأ هذه المرحلة بالإعلان أو الدعوة للتعاقد، حيث تقوم إدارة التعاقدات فور الموافقة على ما تضمنته مذكرة الطرح بالنشر على بوابة التعاقدات العامة، وكذلك الإعلان عنها أو الدعوة إليها، وقد أوجبت المادة ٣٧ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية المصري الحالي أن يتضمن الإعلان البيانات التالية^(٣):

- ١- اسم الجهة الإدارية الطارحة، وعنوانها وبيانات التواصل معها.
- ٢- اسم العملية ورقمها وطريق التعاقد.
- ٣- وصفاً موجزاً وواضحاً لموضوع التعاقد.
- ٤- مكان وميعا الحصول على كراسة الشروط وثمنها، مع إمكانية الاطلاع على بيانات العملية على بوابة التعاقدات العامة مجاناً.
- ٥- مبلغ التأمين المؤقت ونسبة التأمين النهائي.

(١) د. حسن بن أحمد السميري: عقد المناقصة أحكامه وأثره في الحفاظ على المال العام فقهاً ونظاماً، ص ٤٣١.

(٢) سورة النساء، الآية ١٣٥.

(٣) المادة ٣٧ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

ويجوز لإدارة التعاقدات دعوة المقاولين المشتغلين بنوع النشاط المزمع طرحه لتأهيلهم مسبقاً لتنفيذ العمليات التي تتطلب طبيعتها التأكد من توافر الإمكانيات المالية والإدارية والبشرية قبل دعوتهم لتقديم العطاءات حال الطرح، على أن يتم الإعلان عن التأهيل المسبق بإحدى الصحف اليومية واسعة الانتشار، بالإضافة للنشر عبر بوابة التعاقدات العامة^(١)، ويكون طلب إصدار طلب التأهيل المسبق وفقاً للنموذج الذي تعده الهيئة العامة للخدمات الحكومية، على أن تتخذ لجنة التأهيل المسبق ما يلزم لتضمنه المعايير الذي يمكن على أساسها أن تتم العملية المزمع طرحها، من متطلبات الأهلية والتأهيل، والمعلومات والمستندات الواجب تقديمها من مقدمي طلبات التأهيل لإثبات استيفائهم لهذه المتطلبات، والخبرات المطلوبة لهم، بما في ذلك خبرات العنصر البشري أو التكنولوجي، حجم المشاركات في عمليات مماثلة، والكفاءة الفنية والملاءة المالية، ويجب أن يراعي عند تقديم طلب التأهيل للتعاقد على مقاولات الأعمال، القدرات المهنية وسابقة الأعمال في عقود مماثلة في الطبيعة والتكنولوجيا الإنشائية، وسابقة التقاضي، والتصنيف وفقاً للاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء طبقاً لحجم الأعمال وطبيعتها، مع بيان متوسط حجم الأعمال المنفذ سنوياً، فضلاً عن توافر المعدات وحالتها التشغيلية، وتوافر الكوادر الفنية المؤهلة بشكل مناسب للوظائف الرئيسية المقدمة في طلب التأهيل^(٢).

وبعد الإعلان وطرح كراسة الشروط، تأتي مرحلة تلقي الاستفسارات والإيضاحات والرد عليها، حيث يجب أن تتضمن كراسة الشروط مواعيد تقديم الإيضاحات والرد عليها، وإتاحة الفرصة للزيارات الميدانية إن لزم الأمر، ويجب الرد على الإيضاحات من قبل إدارة التعاقدات قبل موعد فتح المظاريف الفنية بمدة لا تقل عن سبعة أيام^(٣).

وبعد ذلك تأتي مرحلة إعداد وتقديم العطاءات، وإعداد العطاء كقاعدة عامة يكون فق الضوابط المواصفات الفنية التي أعلنت عنها الجهة الإدارية الراغبة في التعاقد، ويجب على مقدم العطاء الالتزام بها^(٤). ويقصد بالعطاءات، العروض التي يتقدم بها الأفراد أو الشركات في المناقصة والتي يتبين من خلالها قدرة المقدم على تنفيذ العقد بالمواصفات المطروحة، مع بيان السعر الذي يقترحه المناقص والذي ارتضى على أساسه إبرام العقد^(٥).

(١) المادة ٣٨ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٢) المادة ٤٠ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٣) المادة ٤٢ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٤) د. جابر جاد نصار: العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ط/١، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ١٥٨.

(٥) د. محمد منيب جمال حموده: المبادئ التي تحكم أساليب التعاقد، دراسة تحليلية مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية، رسالة

ماجستير مقدمة لكلية الشريعة القانون بالجامعة الإسلامية بغزة، عام ٢٠١٩م، ص ٢٣.

ويتحمل مقدم العطاء كافة تكاليف إعداده وتقديمه، ولا تتحمل الجهة الإدارية أيّاً من هذه التكاليف، بغض النظر عن نتيجة العملية، وتقدم العطاءات موقعه من أصحابها على النموذج المدرج بكراسة الشروط، ويجب أن يثبت على كل من مطروفي العطاء الفني والمالي نوعه من الخارج، ويوضع المطروفان داخل مطروف مغلق ويوضع عليه اسم الجهة الإدارية وعنوان إدارة التعاقدات، وما يفيد بأن ما بدخله المطروف الفني والمطروف المالي، ويذكر اسم العملية ورقمها وتاريخ فتح المظاريف الفنية، مع ضرورة ذكر اسم مقدم العطاء^(١)، وتسلم العطاءات لإدارة التعاقدات قبل موعد فتح المظاريف الفنية^(٢).

ويجب على إدارة التعاقدات عند تحديد موعد تقديم العطاءات أن تراعي إعطاء الوقت الكافي لأصحاب العطاءات لدراساتهم لكراسة الشروط والمواصفات واستيفاء المستندات اللازمة لتقديم عطاءاتهم ووفقاً لطبيعة وحجم العملية محل الطرح، بحيث لا تقل في المناقصات العامة والممارسة العامة عن عشرين يوماً تحسب من تاريخ الإعلان في إحدى الصحف اليومية، وفي حالة الاستعجال المبررة والموثقة، يمكن تقليل هذه المدة بحيث لا تقل عن أربعة عشر يوماً، وفي حالة المناقصة المحدودة والمحلية والممارسة المحدودة، لا تقل هذه المدة عن أربعة عشر يوماً، وفي حالة الاستعجال المبررة والموثقة لا تقل عن عشرة أيام^(٣). وتحفظ المظاريف بطريقة آمنة لا تسمح بالاطلاع على مضمونها ولو بطريق الخطأ، ولا يسمح بإعطاء أية بيانات عن عددها أو أصحاب العطاءات قبل انعقاد جلسة فتح المظاريف الفنية، وعلى مدير إدارة التعاقدات تسليمها لإدارة المخازن لحفظها^(٤). وتظل هذه العطاءات سارية مدة لا تقل عن خمسة وأربعين يوماً، ولا تزيد عن تسعين يوماً وفقاً لطبيعة العملية، ويجوز استثناءً تجاوز الحد الأقصى في الحالات التي تتطلب طبيعتها ذلك، وتحسب مدة سريان العطاءات من تاريخ فتح المظاريف الفنية، وكقاعدة عامة، يجب أن يتم البت والإخطار بالترسية قبل انتهاء مدة سريان العطاء^(٥).

وبعد الانتهاء من إعداد العطاء وتقديمه وفق المواصفات الفنية والشروط المطلوبة في المواعيد المحددة من قبل في كراسة الشروط والمواصفات، يتم البت في إجراءات الترسية والتعاقد، وذلك بتشكيل لجان تضم عناصر فنية وقانونية ومالية تتولى إجراءات الفرز وتحديد العطاء الفائز، وقد نصت المادة ٢٨ من قانون

(١) المادة ٤٤ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٢) المادة ٤٥ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٣) المادة ٤٦ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٤) المادة ٤٨ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٥) المادة ٢٧ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

التعاقدات الحكومية الحالي على ذلك بقولها "تتولى إجراءات جميع طرق التعاقد... لجان تشكل بقرار من السلطة المختصة، تضم عناصر فنية ومالية وقانونية وفقاً لأهمية وطبيعة التعاقد... ويكون البت في المناقصات بأنواعها عن طريق لجنتين^(١)، تتولى إحداهما فتح المظاريف وتتولى الأخرى البت في المناقصة..."^(٢). ويكون فتح المظاريف في الزمان والمكان المحددين في كراسة الشروط والمواصفات وبحضور من يرغب من مقدمي العطاءات أو من ينيوه في ذلك^(٣)، للتأكد من سلامة المظاريف وإغلاقها، وأنه لم يتم فتحها من قبل، ثم يقوم مدير إدارة التعاقدات بتسليم لجنة البت العطاءات المحفوظة لديه، ومحضر فتح المظاريف الفنية، ثم تقوم اللجنة بالفحص الشكلي للعطاءات، والتأكد من المطابقة للمواصفات والشكل القانوني وفقاً لشروط الطرح، كما تقوم بتنقية العطاءات واستبعاد العطاءات غير الصالحة، والتي لا تتوافر فيها الشروط اللازمة للطرح، وكذلك العطاءات التي لم تُضمن معاملات تغير الأسعار في مقاولات الأعمال طبقاً لشروط الطرح، ثم تُفرض العطاءات المستوفية للشكل القانوني على الاستمارة المعدة لذلك من ثلاث صور^(٤)، وأوجب القانون على لجنة البت الاطلاع على كشوف تفريغ العروض الفنية للعطاءات المستوفية للشكل القانوني، للتأكد من توافر الكفاءة الفنية، طبقاً للمعايير المحددة في كراسة الشروط والمواصفات، من خلال الاطلاع على سابقة الأعمال، ومعدلات الأداء فيما تم توريده أو تنفيذه، وعدد العمليات المشترك فيها صاحب العطاء، وكذلك التأكد من السيولة المالية لصاحب العطاء التي تؤهله لتنفيذ العملية، مع مراعاة الشروط والمواصفات الفنية المعلن عنها، وإذا ثبت للجنة البت أن صاحب العطاء استعمل بنفسه أو بواسطة غيره الغش أو التلاعب في تعامله مع الجهة الإدارية للحصول على العقد، وجب على اللجنة استبعاد عطاءه، ويصبح التأمين المؤقت من حق الجهة الإدارية، ويتم شطب اسمه من سجل المتعاملين مع الإدارة^(٥).

وبعد أن تنتهي لجنة البت من الفحص، تقوم بإعداد محضر يتضمن ما انتهت إليه من توصيات متعلقة بقبول أو استبعاد للعطاءات مع ذكر الأسباب^(٦)، وعلى إدارة التعاقدات فور اعتماد السلطة المختصة لتوصيات لجنة البت، إخطار أصحاب العطاءات بقبول أو استبعاد عطاءاتهم، وفور ارسال الإخطارات يتم نشر النتيجة في

(١) في حالة كون المناقصة لا تتجاوز قيمتها الثلاثمائة ألف جنيه، يكفي بلجنة واحدة لفتح المظاريف والبت. المادة ٢٨ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٢) المادة ٢٨ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٣) المادة ٦٢ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٤) المادة ٦٦ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٥) المادة ٦٦ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٦) المادة ٦٦ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

لوحة الإعلانات المخصصة لذلك لمدة سبعة أيام، وعلى بوابة التعاقدات العامة، وبعد انتهاء هذه المدة يتم إخطار أصحاب العطاءات المقبولة فنياً بموعد ومكان جلسة فتح المظاريف المالية، إذا لم يكن هناك شكاوى محل دراسة^(١).

ثم تجتمع لجنة فتح المظاريف لفتح المظاريف المالية للعروض المقبولة فنياً، في جلسة علنية بحضور من يرغب من أصحاب العطاءات المقبولة عروضهم فنياً، أو من ينيبونه في ذلك^(٢)، وبعد أن يتم تفرغ هذه العروض، ويتم مراجعتها بعد تفرغها من قبل اثنين من أعضاء لجنة البت مراجعة حسابية تفصيلية دقيقة والتوقيع عليها بما يفيد المراجعة، وتكون نتيجة هذه المراجعة هي الأساس الذي يعول عليه في تحديد سعر العطاء، ثم تقوم اللجنة بدراسة وتحليل وتقييم العروض المالية، والمقارنة والمفاضلة بينها، واضعة في الاعتبار ما ورد في كراسة الشروط والمواصفات، أو أية اشتراطات أخرى تفرضها طبيعة موضوع التعاقد^(٣). وبعد ذلك تقوم لجنة البت بمقارنة العطاءات المقبولة بالقيمة التقديرية لتكلفة المشروع الموضوعة سلفاً من قبل لجنة التقدير، ويجب على لجنة البت استبعاد العطاءات التي لا تتوافر فيها الشروط.

وبعد اعتماد السلطة المختصة لمحضر لجنة البت بإرساء العملية على صاحب العطاء الفائز، تتولى إدارة التعاقدات خلال مدة لا تتجاوز يومين من انتهاء السبعة أيام المخصصة لتلقي الشكاوى على قرارات لجنة البت، إخطار صاحب العطاء الفائز بترسية العملية عليه، وكذلك إخطار باقي أصحاب العطاءات بذلك، وعلى صاحب العطاء الفائز سداد قيمة التأمين النهائي، وفور سداده يتم إخطاره بأمر التوريد، أو أمر الإسناد، على حسب الأحوال، والموعد المحدد لتوقيع العقد^(٤).

وبتوقيع العقد من الجهة الإدارية وصاحب العطاء الفائز تنتهي مرحلة الطرح والترسية، والسؤال الآن ما هي مداخل الفساد الإداري في هذه المرحلة؟

ويمكن أن يتحقق الفساد في هذه المرحلة — من وجهة نظري — في واحدة من النقاط التالية التي يرجع بعضها للقانون والبعض الآخر للممارسات الخاطئة من قبل الموظفين، والتي يمكن أن تكون مدخلاً للفساد:

١- سلطة الإدارة في استبعاد العطاء المنخفض، أعطى قانون التعاقدات الحكومية ولائحته التنفيذية للإدارة سلطة تقديرية في استبعاد العطاء المنخفض مقارنة بالعطاءات الأخرى، والترسية على العطاء التالي، حال كونه

(١) المادة ٦٦ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٢) المادة ٧٠ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(٣) المادتان ٧١، ٧٢ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

(٤) المواد من ٧٧ - ٨٠ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

مناسباً^(١)، ولا شك أنه يمكن أن تستغل الإدارة هذه السلطة استغلالاً سيئاً لتحقيق مصالح شخصية، بأن تستبعد هذا العطاء المنخفض لتفسح المجال لعطاء آخر سيحقق لها مصالح شخصية تتعارض مع المصلحة العامة، ويكون سبباً لإهدار المال العامة.

فضلاً عن أن من أهداف قانون التعاقدات الحكومية الوصول إلى أقل سعر وأفضل مواصفات، وإن وجود مثل هذا النص يتعارض صراحة مع هذا الهدف، فالقاعدة تقتضي إلزام جهة الإدارة بقبول العطاء المنخفض باعتباره السعر الأقل لتنفيذ العملية، ثم تحكّم الرقابة على التنفيذ المطابق للمواصفات الفنية التي التزم بها صاحب العطاء والتي تم التعاقد على أساسها، حال شكها في عدم قدرة صاحب العطاء على تنفيذ العملية بنفس المواصفات الفنية المطلوبة. خاصة صاحب العطاء المنخفض هذا ما فاز عطائه الفني إلا لكونه قدمه بطريقة احترافية وسبق له سابقة أعمال متعددة وحسن سمعة في تنفيذ تعاقداته مع الجهات الإدارية، وغيرها من المعايير التي استندت إليها لجنة البت في قبول عطائه، وأعتقد شخصية مثل هذه تعلم وتعي جيداً ما تفعل. خلاصة القول، إن وجود مثل هذا النص واستعمال الإدارة إياه، يجعل صورتها مهزوزة، ويتسرب الشكل في سلوكياتها، فهذا القانون ما وجد إلا من أجل الحفاظ على المال العامة وليس إهداره.

٢- سلطة الإدارة في استبعاد العطاء المقدم من غير حسن السمعة، تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في استبعاد عطاءات لسوء سمعة صاحبها^(٢)، وهذا يعد مديحاً لجهة الإدارة بعد فض سرية المظاريف لاستبعاد أشخاص لا ترغب في التعاقد معهم لأن مصلحتها ليست معهم، وتفتح المجال لعطاءات أخرى تحقق لهم مآرب شخصية، خاصة وأن سلطة الإدارة في الاستبعاد لسوء السمعة أمر مسلم به من قبل القضاء، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن، "للإدارة حق أصيل في استبعاد من ترى استبعادهم من قائمة عملائها ممن لا يتحلون بحسن السمعة. ولها مطلق التقدير في مباشر هذا الحق، لا يحدها في ذلك إلا عيب إساءة استعمال السلطة"^(٣).

وهذه السلطة التي خولها إياها القانون وأيده القضاء الإداري قد لا تحسن جهة الإدارة استخدامها وتسيء استعمالها، وتكون مديحاً للفساد باستبعاد من ترى استبعاده لأغراض غير المصلحة العامة، خاصة وإن كان العطاء المستبعد أقل سعراً من غيره من العطاءات الأخرى المقدمة.

(١) المادة ٣٥ من قانون التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، والمادة ٧٦ من لائحته التنفيذية.

(٢) المادتان ٣٢، ٣٤ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات الإدارية.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٧ فبراير ١٩٦٧م، مشار إليه لدى د. جابر جاد نصار: المناقصات العامة: دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي والقانون النموذجي للأمم المتحدة "اليونسترال"، ط/٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١١٥.

ومما يثير الشكوك حول سلوك جهة الإدارة في الاستبعاد، أن المستبعد من المفروض قد توافرت فيه كافة الشروط المطلوبة التي على أساسها تم قبول عطائه مبدئياً وسمح له التقدم به. هذا فضلاً عن أن سوء السمعة لا يتأتى من يوم وليلة، بل يحتاج إلى وقت طويل كي يعرف الشخص بسوء السمعة، فمن المفترض كي تسوء سمعته عند جهة الإدارة أو في الوسط، يكون له سوابق أعمال مع جهة الإدارة، أو مع غيرها في مجال نشاطه، وإذا حدث ذلك وجب على الإدارة حرمانه من الدخول في المناقصة من الأساس، ولم يكن لها أن تنتظر لتقدمه، وتفض سرية عطائه، ثم تستبعده!!!.

٣- سلطة إلغاء المناقصة لوجود تواطؤ بين مقدمي العطاءات، منح قانون التعاقدات الحكومية جهة الإدارة سلطة إلغاء المناقصة والممارسة بجميع أنواعها قبل البت فيها إذا استغني عنها نهائياً، أو اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويكون القرار مسبباً من السلطة المختصة سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على توصية من لجنة البت أو الممارسة، إذا تبين وجود تواطؤ بين مقدمي العطاءات، أو ممارسات احتيالية أو فساد أو احتكار، أو إذا تبين وجود نقص أو خطأ في كراسة الشروط والمواصفات^(١). ومن الملاحظ أن قرار الإلغاء يكون بعد فتح المظاريف والاطلاع على العطاءات الفنية والمالية المقدمة، وقبل البت في هذه العطاءات، مما قد يثير الشكوك حول تصرف جهة الإدارة في ذلك، هل فعلاً تم الإلغاء بسبب اكتشاف تواطؤ أو احتيالية أو فساد، أو أن المصلحة العامة تقتضي الإلغاء؟ أم أن الإلغاء لسبب آخر، كأن كان العطاء الذي تنوي الإدارة اختياره لم يكن الأقل سعراً؟ أو لم يقدم في المواعيد المقررة فتلجأ الإدارة للإلغاء لتعطيه فرصة للتقدم أو لتصحيح أوضاعه؟ خاصة وأن مصطلح المصلحة العامة مصطلح مطاط وتتمتع الإدارة حياله بسلطة تقديرية واسعة.

وقد تستغل الإدارة سلطة إلغاء المناقصة أو الممارسة لأي من الأسباب السابقة، ثم تعيد الطرح مرة أخرى بعد فترة من الإلغاء لتدخل في حالة الاستعجال لتستفيد من الاستثناءات التي قررها القانون في هذه الحالة وللتهرب من بعض الشروط والضوابط والإجراءات الواجب اتباعها في الطرح، الأمر الذي قد يكون مدخلاً للفساد الإداري.

ونخلص مما سبق إلى أن مرحلة الطرح والترسية فيها بعض الثغرات التي يمكن إساءة استخدامها من قبل جهة الإدارة لتحقيق مصالح شخصية تتعارض والمصلحة العامة.

أما عن الوضع في الشريعة الإسلامية، فقد أشرنا سلفاً بأن الشريعة الإسلامية أجازت التعاقد بشكل عام بالطرق الحديثة، كالمناقصة بأنواعها والممارسة بأنواعها وغيرها وبنفس الإجراءات المتبعة فيها، ما دام ذلك

(١) المادة ٣٧ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

محققاً للمصلحة العامة، إلا فيما يتعلق بثمن كراسة الشروط اختلف الفقهاء المعاصرون في شرائها، وأرجح الآراء جواز شرائها لكونها جزء من التعاقد لها قيمة مالية وترشد أصحاب العطاءات إلى الطرق الصحيحة لتقديم عطاءاتهم والمواعيد المحددة للتقدم، وكذلك اطلاعهم على الشروط والمواصفات المطلوبة، شريطة أن يكون سعرها مناسباً وغير مبالغ فيه.

وإلى هنا ينتهي الحديث عن أسباب الفساد ومدخله في مرحلة الطرح والترسية.

المطلب الثالث

أسباب الفساد الإداري في مرحلة تنفيذ العقد واستلام المشروع

مرحلة تنفيذ العقد واستلام المشروع تعد آخر مراحل عقد مقاوله الأعمال، حيث إن العقد يتم توقيعه بين الجهة الإدارية وصاحب العطاء الفائز بعد تقديم كافة المستندات والضمانات اللازمة لتنفيذ المشروع حسب المواصفات والشروط الواردة في كراسة المواصفات، وما تبديه الجهة الإدارية وما تفرضه طبيعة العملية محل العقد، وما يتم الاتفاق عليه بين الجهة الإدارية طالبة التعاقد وبين صاحب العطاء الفائز، ويكون تنفيذ العقود طبقاً لما اشتملت عليه من مواصفات، وبطريقة تتفق مع ما يوجهه حسن النية^(١).

وتعتبر هذه المرحلة (مرحلة تنفيذ العقد) من أهم مراحل المشروع، حيث إنها تستغرق معظم الوقت المحدد للمشروع، كما أنها تستهلك الجزء الأكبر من التكلفة، ويقصد بها تحويل ما تم الاتفاق عليه من تصاميم معمارية أو إنشائية إلى واقع، طبقاً للمواصفات والاشتراطات الواردة في كراسة الشروط والمواصفات، وما تم الاتفاق عليه أثناء الترسية وتوقيع العقد.

ويجب في هذه المرحلة عمل التدابير اللازمة لتوفير مصادر التمويل حتى لا يتعرض المشروع لأية مشاكل مادية أثناء مرحلة التنفيذ، والتي كثيراً ما تتعرض لها مشاريع التشييد والبناء بسبب التأخر في صرف المستخلصات^(٢).

لذا، حرص قانون التعاقدات الحكومية على ذلك^(٣)، وأجاز للجهة الإدارية المتعاقدة بعد موافقة السلطة المختصة صرف دفعة مقدم من قيمة التعاقد مقابل خطاب ضمان بنكي معتمد دون أية قيود بنفس قيمة ونوع العملة ويكون ساري المفعول حتى تاريخ الاستحقاق الفعلي لتلك المبالغ، شريطة أن تكون نسبة الدفعة وطلب أوجه صرفها مضمنان كراسة الشروط والمواصفات.

(١) المادة ٤٣ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة

(٢) د. إبراهيم عبد الرشيد نصير: إدارة مشروعات التشييد، ص ٢٦ وما بعدها.

(٣) المادة ٤٤ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة

ويجب على إدارة التعاقدات متابعة تنفيذ العقد للتأكد من تنفيذ وتوريد المواد المستخدمة في عملية البناء والتشييد، ويتم صرف دفعات مقدمة تحت الحساب للمقاول تبعاً لتقدم العمل، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم المستخلص لتمكين جهة الإدارة من مراجعة المستندات والتأكد من صحتها، وأنها مطابقة للشروط والمواصفات الواردة في التعاقد.

وتصرف الدفعات بواقع ٩٥٪ من القيمة المقررة للأعمال التي تم تنفيذها على أرض الواقع المطابقة للشروط والمواصفات، ويمكن صرف نسبة الـ ٥٪ الباقية والمحتجزة لمواهة العيوب، أو أية ملاحظات على الأعمال قصر فيها المقاول بعد تقديم خطاب ضمان متعمد من أحد البنوك المحلية ينتهي سيربانه بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ حصول الاستلام المؤقت^(١).

وقد أشرنا سابقاً إلى أن عقود مقاوله الأعمال، ومنها العقد محل الدراسة، ذات تكلفة ضخمة، خاصة في المشروعات الكبيرة، ومن ثم تحتاج إلى خدمات وأدوات ومواد مستخدمة في عملية البناء والتشييد بشكل دائم ودوري، من بداية المشروع إلى الانتهاء منه، وهذا يتطلب مبالغ مالية كبيرة لإحضار وتجهيز هذه المعدات والمواد، لذا قررت المادة ٩٣ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية صرف نسبة ٧٥٪ من القيمة المقررة للخدمات والمواد التي وردها المقاول لاستعمالها في العمل الدائم والتي يحتاجها العمل فعلاً.

ويلاحظ أنه يجب أن يكون توريد هذه المواد في المواعيد المحددة في البرنامج الزمني لتنفيذ المشروع، أي عند الحاجة إليها، لا قبل ولا بعد، لأن توريدها بعد وقت احتياجها قد يتسبب في تأخير تنفيذ المشروع، ومن ثم يؤثر على وقت التسليم، وتوريدها قبل الحاجة إليها يؤدي إلى شغل الموقع، مما قد يتسبب في إعاقة الحركة، الأمر الذي قد يتسبب في تعطيل العمل وزيادة التكلفة.

كما يلزم أن تكون هذه المواد مشونة في موقع العمل، وليس في مكان آخر، حتى نتجنب نسبة الفاقد المترتبة على النقل المتكرر لهذه المواد.

وبعد الانتهاء من تنفيذ المشروع، تأتي آخر مراحل عقد مقاوله الأعمال، أو العقد محل الدراسة وهو عقد مقاوله أعمال المباني العامة، وهي مرحلة تسليم مشروع، التي تعد تمهيداً للتشغيل والاستفادة، وهذه المرحلة تنقسم إلى قسمين^(٢)، الأول: التسليم الابتدائي، ويعني الاستلام الأولي للمشروع، حيث إن المشروع يبقى تحت ضمان المقاول لمدة معينة يتم الاتفاق عليها، وتسمى فترة الضمان والصيانة، وبعدها يسلم المشروع تسليمًا نهائيًا.

(١) المادة من ٩٣ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م.

(٢) د. إبراهيم عبد الرشيد نصير: إدارة مشروعات التشييد، ص ٣١ وما بعدها.

ويتم التسليم الابتدائي للمشروع من خلال عدة خطوات من أهمها: ١- يقوم المقاول بإخطار الجهة الإدارية المتعاقدة بخطاب رسمي يفيد بأنه قد أنهى كافة الأعمال على النحو المطلوب والمتفق عليه وأنه جاهز للتسليم المبدئي طبقاً لما ورد في كراسة الشروط والمواصفات.

٢- تقوم الجهة الإدارية المتعاقدة بتحديد لجنة للاستلام الابتدائي أو المؤقت، وتضم أعضاء في كافة التخصصات المناسبة لنوع المشروع، بالإضافة للجهاز الميداني المشرف على التنفيذ.

٣- تقوم اللجنة بالاطلاع على كافة وثائق العقد ومستنداته، والتي تضم، الشروط والمواصفات وجداول الأعمال، محاضر الاجتماعات وتقارير الاختبارات المختلفة، أية أوامر للتغيير، ثم تقوم اللجنة بدراسة هذه الأمور دراسة دقيقة للتأكد من تنفيذها والالتزام بها.

٤- تقوم اللجنة بالمرور في الوقت المحدد ويرافقها المقاول أو من ينوب عنه للمعاينة على أرض الواقع، وإجراء التجارب المعملية والاختبارات اللازمة لعملية الاستلام، تتأكد بأن كل جزء في المشروع يؤدي وظيفته كما ينبغي طبقاً للمواصفات، ويمكن للجنة أن تقترح على المقاول إجراء بعض التعديلات أو التحسينات التي ترى اللجنة ضرورتها.

٥- ثم تقوم اللجنة بتعبئة نموذج الاستلام المؤقت للمشروع ويوقع عليه جميع أعضاء اللجنة، ويراعى فيه تدوين رأي أحد الأعضاء حاله كونه مخالفة لما جاء بتقارير المتابعة والتفتيش والتقارير الفنية الدورية بكل حيادية، ويرفع المحضر للجهات المعنية لدراسة الموضوع والبت فيه، وإذا لاحظت اللجنة أن بعض الأعمال التي تم تنفيذها باستخدام مواد غير المواد المبينة في الشروط والمواصفات، أو أن أعمال التنفيذ غير مطابقة للأصول الفنية، فيمكن التفاوضي عنها وقبولها فنياً حاله كونها بسيط ولا تؤدي إلى أضرار أو خلل بالمشروع، وإلا فيجب رفضها وخصم تكلفتها صيانتها أو تغييرها من مستحقات المقاول.

وقد نصت المادة ١١٨ من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية^(١)، عن الاستلام المؤقت للمشروع والأحكام والضوابط الواجب اتباعها في ذلك، باعتبار أن هذه المرحلة تعد تمهيداً للمرحلة النهائية وهي الاستلام النهائي للمشروع.

(١) حيث جاء فيها: "على المقاول بمجرد إتمام العمل أن يخلي الموقع من جميع المواد والأتربة والبقايا وأن يمهده، إلا كان للجهة الإدارية الحق بعد إخطاره في تنفيذ ذلك على حسابه، ويخطر عندئذ بالموعد الذي حدد لإجراء المعاينة، ويحرر محضر الاستلام المؤقت بعد إتمام المعاينة ويوقعه كلاً من المتعاقد أو من يفوضه بذلك بتوكيل مصدق عليه ومسؤول إدارة العقد من الجهة الإدارية أو مندوبيها بحسب الأحوال الذين يخطر المقاول بأسمائهم، ويكون هذا المحضر من أصل وأربع نسخ، ويسلم الأصل للإدارة المالية، ونسخة لإدارة التعاقدات لحفظها بملف العملية، ونسخة للإدارة الطالبة أو المستفيدة، ونسخة للإدارة المشرفة على التنفيذ، وتسلم نسخة للمتعاقد، وفي حالة عدم حضوره هو أو من يفوضه في الميعاد المحدد، تتم المعاينة ويوقع

القسم الآخر الاستلام النهائي: وبعد اتمام الاستلام المؤقت أو الابتدائي للمشروع، تبدأ آخر مراحل عقد مقاول الأعمال، وهي مرحلة التسليم النهائي للمشروع، وهي تعني استلام كافة الأعمال بعد مضي مدة الضمان والصيانة، ويعتبر المفاوض قد أدى كل واجباته، وأخلى طرفه من كل المسؤوليات، فيما عدا مسؤولية ضمان سلامة المنشأة من التصدع أو التهدم الكلي أو الجزئي^(١).

ويتم التسليم النهائي للمشروع بنفس الخطوات والإجراءات التي تم بها التسليم المؤقت، وبعد انتهاء اللجنة من عملها تقوم بتعبئة نموذج الاستلام النهائي، مع التوصية باستلام المشروع استلاماً نهائياً في حال كانت جميع الأعمال مطابقة للشروط والمواصفات والأصول الفنية ولم يظهر بها أية عيوب أو نواقص، وفي حالة كانت هناك عيوب أو نواقص ظهرت خلال فترة الضمان ليست ناتجة عن سوء الاستعمال، توصي اللجنة، باعتبار محضرها هذا محضراً للمعانة، ويقوم المفاوض بمعالجة هذه الملاحظات وإخطار الجهة الإدارية بموعد الانتهاء من تسويتها لتبدأ اللجنة في إجراءات الاستلام النهائي من جديد.

ويفضل أن يكون أعضاء اللجنة هم أنفسهم الذين شاركوا في لجنة الاستلام المؤقت، لكونهم على علم ودراية بالمشروع وبكل تفاصيله، ولا شك في أن هذا سوف يسهل مهمتهم، وأن يتم الاستلام النهائي في مواعده المحددة، حتى لا يتسبب التأخير في وقوع أضرار بالمفاوض، نتيجة تحمله تكاليف الصيانة التي قد تحدث بعد فترة الضمان، وقد عالجتها المادة ٤٩ من قانون التعاقدات الحكومية الحالي مشكلة تقاس الجهة الإدارية عن استلام المشروع، حيث أوجبت عليها الاستلام في الموعد المحدد بالعقد حال مطابقة الشروط والمواصفات والشروط المتفق عليها في العقد، وفي حالة تقاعسها عن الاستلام فللمتعاقد التقدم بطلب للسلطة المختصة لتشكيل لجنة محايدة لدراسة أسباب التقاعس، وصورة منه لمكتب شكاوى التعاقدات العمومية للمتابعة.

كما ألزمت المادة ذاتها السلطة المختصة بتشكيل لجنة ثلاثية متخصصة من جهات محايدة وعضوية الجهة الإدارية خلال سبعة أيام من تاريخ استلام الطلب، وتباشر عملها فور صدور قرار تشكيلها وتقدم تقريرها في

المحضر من مندوبي الجهة الإدارية وحدهم، وإذا تبين من المعانة أن العمل قد تم على الوجه المطلوب اعتبر تاريخ إخطار المتعاقد للجهة الإدارية باستعداده للتسليم المؤقت موعد إنهاء العمل وبدء مدة الضمان، وإذا ظهر من المعانة أن العمل لم ينفذ على الوجه الأكمل، فيثبت هذا في المحضر ويؤجل الاستلام إلى أن يتضح أن الأعمال قد تمت بما يطابق الشروط، مع عدم الإخلال بمسؤولية المتعاقد طبقاً لأحكام القانون المدني، وتبدأ من تاريخ المعانة الأخيرة مدة الضمان" المادة ١١٨ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

(١) د. إبراهيم عبد الرشيد نصير: إدارة مشروعات التشييد، ص ٣٣.

موعد أقصاه ثلاثون يوماً، ويكون تقريرها ملزم لطرفين، وفي حال تبين أن هناك تقاعس في الاستلام، تُرد للمتعاقد أتعاب اللجنة الخارجية التي تكبدها، ويحال المتسبب للتحقيق مع تحميله بأتعاب هذه اللجنة^(١). وقد تناولت المادة ١٢٠ من اللائحة التنفيذية الاستلام النهائي للمشروع، حيث ذكرت نفس الإجراءات تقريباً التي ذكرها القانون في الاستلام المؤقت^(٢)، ثم ذكرت أنه في حال الاستلام النهائي يدفع للمتعاقد ما قد يكون مستحقاً له من مبالغ ويرد إليه التأمين النهائي أو ما تبقى منه.

وبذلك تنتهي هذه المرحلة، والسؤال الذي تعودنا طرحه، ما هي أسباب الفساد أو مداخله في هذه المرحلة؟ ومن الاستعراض السابق لمرحلة تنفيذ العقد واستلام المشروع يتضح لنا أن هذه المرحلة تعد أكثر مراحل إبرام عقد مقاوله الأعمال تعرضاً للفساد الإداري، فإذا مر التعاقد بسلام في مراحله الأولى فيصعب أن يمر هنا دون تجاوزات، حيث إن هناك العديد من مداخل الفساد الإداري في هذه المرحلة، منها ما يرجع — من وجهة نظري — إلى قصور في النصوص القانونية، ومنها ما يرجع إلى الممارسات الخاطئة للموظفين المنوط بهم مباشر إجراءات التعاقد، ففي هذه المرحلة هناك الكثير من الأضرار الممهدة للفساد الإداري، مثل اعتماد تقارير العمل، وتقدير حجم العمل المنجز، وتخصيص المبالغ المناسبة للمقاول، وتأييد الانتهاء من العمل وحسن أدائه، وإصدار شهادات وموافقات خلافاً للواقع، أو تخصيص مبالغ تزيد عن المبلغ الحقيقي المخصص، وفي السطور التالية نوضح ذلك:

١- عدم الربط بين لجنة وضع المواصفات الفنية والتصاميم الهندسية (المعمارية والإنشائية)، وبين اللجنة المشرفة على التنفيذ، فقد يتعذر على مهندس التنفيذ تنفيذ بعض التصاميم الهندسية لأي سبب كان، فيضطر للتعديل عليها، الأمر الذي يمكن أن يؤثر على السلامة الإنشائية للمبنى، أو يقلل من كفاءته التشغيلية، وهذا سوف يترتب عليه عواقب وخيمة، منها عند استلام المشروع، سواء كان الاستلام مؤقتاً أو نهائياً، سوف تقوم

(١) المادة ٤٩ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة

(٢) حيث نصت على "قبل انتهاء مدة الضمان بتوقيت مناسب يخطر المتعاقد الجهة الإدارية كتابة للقيام بتحديد موعد المعاينة. ومتى تبين أن الأعمال قد نفذت مطابقة للمواصفات بحالة جيدة فيتم تسليمها نهائياً بموجب محضر من أصل وأربع نسخ بوقع كل من مندوبي الجهة الإدارية والمتعاقد أو من يفوضه ويسلم الأصل للإدارة المالية وتسلم نسخة للمتعاقد ونسخة لإدارة التعاقدات لحفظها بملف العملية ونسخة للإدارة الطالبة أو المستفيدة ونسخة للإدارة المشرفة على التنفيذ، وإذا ظهر من المعاينة أن المتعاقد لم يقم ببعض الالتزامات فيؤجل التسليم النهائي لحين القيام باستكمال التزاماته، هذا مع عدم الإخلال بمسؤولياته طبقاً للقانون المدني أو أي قانون آخر. وعند إتمام الاستلام النهائي يدفع للمتعاقد ما قد يكون مستحق له من مبالغ، ويرد إليه التأمين النهائي أو ما تبقى منه".

اللجنة بمقارنة ما تم تنفيذه بالفعل مع الرسومات المعمارية والإنشائية ومطابقة الشروط والمواصفات، فإذا وجدت اختلافاً تحفظت على ذلك أو أعطت مهلة للمقاول لتلافي العيوب، أو تخصم تكلفتها من مستحقاته، ولا يخفى ما يترتب على ذلك من تعطيل لدخول المشروع الخدمة، خاصة إذا كانت هذه العيوب لا يمكن علاجها في هذه الفترة، فضلاً عن أن هذا سيفتح باباً للفساد، وهو محاولة المقاول التفاهم مع لجنة الاستلام بتقديم مبالغ مالية مقابل التفاوضي عن هذه العيوب.

٢- صرف دفعات مقدمة تحت الحساب، أجاز قانون التعاقدات الحكومية ولائحته التنفيذية صرف دفعات مقدمة للمقاول تحت الحساب، شرط تقدمه في العمل^(١)، خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه للمستخلص، وأعطى الإدارة سلطة تقديرية في مراجعة المستندات وفق شروط التعاقد، و صرف النسب المقررة حال الاعتماد، وهنا قد تفتح أبواب متعددة للفساد الإداري، حيث إن الإدارة تملك سلطات واسعة في منح النسب المقررة، أو عدم منحها من الأساس، وذلك حال عدم اعتمادها للمستخلص وتقريرها عدم مطابقة الشروط والمواصفات، وإذا قررت منحها، يمكن لها تجاوزها حسب تقديرها، كما في قيمة الأعمال المنجزة، حيث ألزمها القانون بدفع قيمة ٩٥٪ من قيمة هذه الأعمال، والخمسة في المية (٥٪) لها أن تدفعها للمقاول أو لا تدفعها حسبما تراه، ولا شك في أن هذا سيجعل المقاول يسعى بكل السبل للوصول إلى هذه اللجنة لمساومتها، أولاً: لاعتماد المستخلصات ومطابقتها للمواصفات وشروط التعاقد، ثانياً: للحصول على نسبة المية بالمية (١٠٠٪) من قيمة الأعمال المنجزة، وليس ال ٩٥٪، فقد تكون ال ٥٪ تساوي مبالغة كبيرة بالنظر لحجم المشروع.

٣- صرف قيمة المواد الموردة، على جهة الإدارة أن تصرف للمقاول نسبة ٧٥٪ من قيمة المواد الموردة التي يستعملها المقاول في العمل الدائم، بشرط مطابقتها للشروط والمواصفات الموافقة عليها، فهنا القانون اشترط موافقة جهة الإدارة على منح هذه النسبة حسبما تقدره وتراه، وهذا سيفتح الباب للفساد الإداري، حيث سيسعى المقاول جدياً لعرض خدماته الشخصية على اللجنة لنيل رضاها والحصول على موافقتها على الصرف، وخاصة وأن شروط منح هذه النسبة تحتاج إلى إجراء معاينة على أرض الواقع والتأكد من جودة المواد ومطابقتها للمواصفات المتفق عليها.

وهذا المدخل من الفساد يعد أخطر ما يمكن أن يتعرض له المشروع، حيث إن اعتماد مواد ليست مطابقة للمواصفات سيؤدي إلى كوارث قد لا يمكن تلافي نتائجها السيئة على السلامة الإنشائية للمبنى، أو تقصير

(١) المادتان ٤٥، ٤٤ من قانون التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، والمادتان ٩٢، ٩٣ من لائحته التنفيذية.

عمره الافتراضي، فكثيراً ما نرى منشآت قد أوشكت على الخروج من الخدمة قبل الاستلام النهائي لها، وهذا يجبرنا إلى استمرار سلسلة الفساد الإداري، حيث إن المقاول سيسعى للوصول إلى لجنة الاستلام النهائي للتفاوض معها في الاستلام.

وليس هذا فحسب، بل يمكن أن يكون للفساد الإداري في هذه المرحلة صورة أخرى، فقد يسعى المقاول إلى تضليل لجنة الفحص التي تنتقل إلى مقر العمل للمعينة على الطبيعة، فيشوّن مواداً مطابقة للمواصفات لتقرر اللجنة مطابقتها، ثم يقوم بنقلها والاتيان بمواد أخرى ليست مطابقة، وقد يمر المقاول بفعلة هذه بسلام نتيجة ضعف الرقابة والمتابعة.

والحقيقة قد يلجأ المقاول إلى ذلك لتغطية التكاليف التي يتكبدها والمتربة على سلسلة الفساد الإداري في عقود مقاوله الأعمال، حيث قدم أقل سعر وأفضل مواصفات ليرسو عليه العطاء، فضلاً عن دفع الإكراميات للفوز به، فكل ذلك سيسعى إلى تعويضه، بجانب هامش الربح الذي حدده لنفسه، من خلال سحب المواد المستخدمة في البناء، أو تبديلها بغيرها أقل جودة.

٤- تقصير جهة الإدارة أو تواطؤها مع المقاول في الرقابة على توريد المواد المستخدمة في المواعيد المحددة بالضبط، وفي أماكن العمل، يعد مدخلاً للفساد، حيث إن توريد هذه المواد قبل الاحتياج إليها سيؤدي إلى إعاقة الحركة في الموقع وإحداث تلفيات فيها، مما يزيد التكلفة، وتوريدها بعد المدة المحددة يؤدي إلى تعطيل تنفيذ المشروع وتأخير استلامه، فضلاً عن أن تشوين المواد بعيد عن موقع العمل يؤدي إلى زيارة نسبة الفاقد نتيجة للنقل المتعدد، وهذا لا شك في أنه يؤدي إلى إهدار المال العام.

٥- تعديل قيمة العقد، أعطى القانون لجهة الإدارة سلطة تعديل قيمة عقود المقاولات التي تكون مدة تنفيذها ستة أشهر فأكثر، سواء بالزيادة أو النقصان في تكاليف بنود العقد التي طرأت بعد التعاقد^(١)، وتتمتع الإدارة بسلطة تحديد البنود المتغيرة، وهذا قد يكون مدخلاً للفساد الإداري، حيث إن المقاول سيبيذل قصار جهده في الوصول إلى اللجنة المختصة لإدخال بنود غير واقعية لم تشملها زيادة الأسعار، أو إخراج بنود شملها انخفاض الأسعار، ولا شك في أن هذا يعد إهدار للمال العام.

٦- تغريم المقاول نتيجة للتأخير في تنفيذ العقد، تملك الإدارة بمقتضى المادة ٤٨ من قانون التعاقدات الحكومية توقيع غرامة على المقاول الذي تأخر في التنفيذ، إذا كان سبب التأخير يرجع إليه، والإدارة باعتبارها

(١) المادة ٤٧ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

المكلفة ببحث موضوع التأخير، إذاً فهي التي تستطيع أن تحدد المتسبب في التأخير، وعلى ذلك يمكن أن يسعى المقاول للوصول إلى هذه اللجنة لتقرر أن سبب التأخير لم يرجع إليه، وإنما لسبب خارج عن إرادته، والإدارة أو اللجنة المختصة لم تعدم الحيلة التي تستند إليها للوصول إلى ذلك، فيكون هذا مدخلاً للفساد الإداري. ويمكن أن يكون العكس، بأن تسند السبب في التأخير للمقاول رغم أنه لم يكن السبب الفعلي في التأخير، كالتأخير في صرف المستخلصات مثلاً، إذا لم يتوصل معها إلى اتفاق.

٧- تقدير القيمة التي تكون الغرامة أساسها، تتمتع الإدارة بسلطة في تقدير القيمة التي تكون غرامة التأخير في التنفيذ على أساسها، حيث يمكن أن تكون القيمة حسبما ترى الإدارة ما تبقى من أعمال لم تنفذ في المشروع، أو قيمة المشروع بالكامل، وهنا يفتح باب للفساد الإداري، حيث إن المقاول يحاول الوصول للتواصل مع اللجنة المكلفة بالتقدير للتدخل ليكون التقدير لمصلحته، هذا إذا قررت اللجنة الغرامة، وهنا تصرف الإدارة غير المحايد، إما يضر بالمقاول، وإما يضر بالخزانة العامة.

٨- سلطة الإعفاء من غرامة التأخير، خول القانون جهة الإدارة سلطة الإعفاء الجزئي أو الكلي من غرامة التأخير إذا قدرت بأنه لم يترتب على التأخير ضرر، وهذا سيفتح الباب أو يعد مدخلاً للمقاول يصل من خلاله إلى اللجنة المختصة ويساومها على ذلك لتفادي الغرامة، مما يعد أحد مداخل الفساد الإداري. فضلاً عن أن الإدارة لديها سلطة تقديرية في المطالبة بالتعويض من عدمه.

٩- التقاعس عن الاستلام، يمكن أن يكون مفتعلاً من قبل جهة الإدارة لابتزاز المقاول والاستفادة الشخصية من ورائه، وعلى الرغم من أن القانون أعطى المقاول الحق في التقدم بطلب لتشكيل لجنة محايدة، إلا أن المقاول غالباً لن يلجأ إليها، لأكثر من سبب، الأول: أن المقاول سيتحمل أتعابها، ثانياً: يعلم جيداً أن جهة الإدارة تملك سلطات واسعة في ذلك، وأكد ستكون نتيجة دراستها للطلب لن تكون في صالحه، ومن هنا لم يكن أمامه سوى تسوية أموره مع لجنة الاستلام لتجنب الخسائر.

١٠- الفسخ الجوازي للعقد أو التنفيذ على حساب المتعاقد، خولت المادة ٥١ من قانون التعاقدات الحكومية الإدارة حق فسخ العقد أو التنفيذ على حساب المتعاقد حال إخلاله بشرط جوهري، وتقدير كون الشرط جوهري من عدمه يرجع لسلطة الإدارة التقديرية، الأمر الذي قد يجعله مدخلاً للفساد الإداري، حيث إن الإدارة يمكن لها أن تستغل هذه السلطة لتحقيق مصالح شخصية عن طريق ابتزاز المقاول للحصول على مآرب شخصية مقابل تجنب فسخ العقد أو التنفيذ على حسابه، خاصة وأنه لو تم الفسخ أو التنفيذ على حسابه، سوف يفقد قيمة التأمين النهائي، فضلاً عن خصم غرامات التأخير من مستحقاته لدى جهة الإدارة المتعاقدة أو لدى أية جهة أخرى بالأمر المباشر دون اللجوء إلى القضاء، ناهيك عن إمكانية الرجوع عليه قضائياً بما لها من

مستحقات لم تستطع خصمها بالأمر المباشر، كل ذلك سوف يدفع المقاول للتفاهم ما جهة الإدارة لمساومتها حول هذا الموضوع.

١١- الاستلام النهائي، ذكرنا سابقاً أن القانون أسند مهمة الاستلام النهائي للجنة يتم تشكيلها لهذه المهمة، وذكرنا أنه من الأفضل أن يكون أعضائها نفس أعضاء لجنة الاستلام المؤقت لسابق معرفتهم بالمشروع، ذكرنا أن لجنة الاستلام، سواء كان مؤقتاً أو نهائياً لها صلاحيات واسعة في تقرير صلاحية المشروع ومطابقته للمواصفات من عدمها، وبما أن المقاول غالباً كان يسلك مسلكاً غير سليم، كما ذكرنا البنود السابقة، وغيرها من مداخل الفساد في كافة مراحل إبرام العقد، كان من اللازم والطبيعي أن يركز على لجنة الاستلام، خاصة لجنة الاستلام النهائي، لأنها هي التي يمكن لها أن تقرر إخلاء مسؤوليته من المشروع وخروجه بسلام، أو تحميله خسائر فادحة، وتكبدته مصروفات باهظة في الصيانة والإصلاحات، أو حتى رفض استلام المشروع، لذا كان عليه يسعى بكل الطرق المشروعة وغير المشروعة للوصول إلى هذه اللجنة للتفاوض معها مقابل أية طلبات تطلبها، أو أية عروض ترضيها. ومن هنا تضيع المصلحة العامة ويهدر المال العام بين تواطؤ وإهمال من قبل جهة الإدارة، وبين طمع وتضليل من قبل المقاول.

ومما يدل على ما ذكرنا من مداخل للفساد، أن الكثير من المنشآت العامة ليست على المطلوب من الكفاءة، خاصة التشطيبات والمرافق التي أحياناً تفقد صلاحيات قبل الاستلام النهائي للمشروع، ورغم ذلك يتم الاستلام، أو يقوم المقاول بإصلاح العيوب بشكل مؤقت وبمواد وأدوات منتهية الصلاحية للإرضاء للصوري للجنة الاستلام، رغم إن المواصفات والشروط التي تعاقدها عليها المقاول موضوعة على أعلى مستوى من الدقة والكفاءة، لكن الطرق الملتوية تجعل المقاول يغش في هذه المواصفات بتواطؤ مع جهة الإدارة.

ونخلص مما سبق إلى تقرير حقيقة مؤداها، أن معادلة تنفيذ مشروع بأفضل المواصفات وأقل الأسعار تعد معادلة صعبة للغاية تحتاج إلى مرونة وحنكة وحكمة في الاختيار والتنفيذ والتعامل.

ولو نظرنا إلى الشريعة الإسلامية، نجدها كما ذكرنا سلفاً فرضت حماية ورقابة صارمة على المال العام ومنع الاعتداء عليه بأية وسيلة كانت، وألزمت ولاية الأمر (حكام المسلمين) بحمايته وتنظيم الانتفاع به، سواء كان خدمة أو سلعة^(١)، وهذا ما أكده سيدنا عمر بن الخطاب رضي الله عنه بقوله حين خطب في الناس قائلاً " فَقَالَ: أَيُّهَا النَّاسُ، اقْرَأُوا الْقُرْآنَ تَعَرَّفُوا بِهِ، اعْمَلُوا بِمَا فِيهِ تَكُونُوا مِنْ أَهْلِهِ، وَلَنْ يَبْلُغَ دُوْحَ حَقِّ حَقِّهِ أَنْ يُطَاعَ فِي مَعْصِيَةِ اللَّهِ، أَلَا وَإِنَّهُ لَنْ يُبْعَدَ مِنْ رِزْقٍ، وَلَنْ يُقَرَّبَ مِنْ أَجَلٍ أَنْ يَقُولَ الْمَرْءُ حَقًّا، أَلَا وَإِنِّي مَا وَجَدْتُ صَلاَحَ مَا وَلَا نبيَّ اللهُ

(١) د. حسين حسين شحاته: حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٥٤.

إِلَّا بِثَلَاثٍ: أَدَاءِ الْأَمَانَةِ، وَالْأَخْذُ بِالْقُوَّةِ، وَالْحُكْمُ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ، أَلَا وَإِنِّي مَا وَجَدْتُ صَلاَحَ هَذَا الْمَالِ إِلَّا بِثَلَاثٍ: أَنْ يُؤْخَذَ بِحَقٍّ، وَأَنْ يُعْطَى فِي حَقٍّ، وَأَنْ يُمْنَعَ مِنْ بَاطِلٍ، أَلَا وَإِنِّي فِي مَالِكُمْ كَوَلِيِّ النَّبِيِّ إِنْ اسْتَعْنَيْتُمْ اسْتَعْفَفْتُ، وَإِنْ افْتَقَرْتُمْ أَكَلْتُ بِالْمَعْرُوفِ"^(١). وقد حذر المولى سبحانه وتعالى من الاعتداء على المال العام في غير موضع من القرآن الكريم، باعتبار أن هذا المال ملكية عامة للجميع ولا أحد يملك التفريط فيه أو صرف في غير الأوجه المخصصة للإنفاق، ومن هذه المواضع قوله تعالى " **وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْنُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ**"^(٢).

وعلى ذلك يعد إهدار المال العام بصرفه في غير المصلحة العامة جريمة حرمها الإسلام، سواء كان الإهدار بغير قصد نتيجة التقصير في أداء الواجب الوظيفي من تدقيق ورقابة، أو كان عند عمد، ومن هنا يعد التواطؤ بين الإدارة المقاول في تنفيذ عقد مقاوله الأعمال بشكل لا يطابق المواصفات والاشتراطات المتفق عليها إهدار للمال العام وفساد إداري.

والشريعة الإسلامية ساوت بين الجهل والتعمد في إهدار المال العام، والدليل على ذلك، حديث ابن اللثبية الذي بحثه النبي صلى الله عليه وسلم على الصدقات فاهدي له بعضاً من هذا المال فاحتفظ به لنفسه ظناً منه أنه له فهني النبي صلى الله عليه وسلم عن ذلك فقد روى " **أَبُو حَمِيْدٍ: اسْتَعْمَلَ النَّبِيُّ (صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ) رَجُلًا مِّنْ بَنِي أَسَدٍ، يُقَالُ لَهُ: ابْنُ اللَّثْبِيَّةِ، عَلَى صَدَقَةٍ، فَلَمَّا قَدِمَ قَالَ: هَذَا لَكُمْ، وَهَذَا أُهْدِيَ لِي، فَقَامَ النَّبِيُّ (صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ) عَلَى الْمَنْبَرِ، فَحَمِدَ اللَّهَ وَقَالَ: مَا بَالُ الْعَامِلِ تَبِعَهُ، فَيَأْتِي يَقُولُ: هَذَا لَكَ، وَهَذَا لِي، فَهَلَا جَلَسَ فِي بَيْتِ أَبِيهِ وَأُمَّهِ، فَيَنْظُرُ أَيُّهُدَى لَهُ أَمْ لَا**"^(٣). وواضح من الحديث أن النبي لم

(١) أبو بكر محمد بن محمد الطرطوشي المالكي: سراج الملوك، الناشر: من أوائل المطبوعات العربية - مصر، ١٢٨٩هـ، ١٨٧٢م، ١/١٣٠، محمد بن محمد الموصلي: حسن السلوك الحافظ دولة الملوك، تحقيق: فؤاد عبد المنعم أحمد، دار الوطن - الرياض، ١/١٤٤، أبو القاسم علي بن الحسن بن هبة الله المعروف بابن عساكر: تاريخ دمشق، تحقيق: عمرو بن غرامة العمري، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ١٤١٥ هـ - ١٩٩٥م، ٦٥/٦٧، أبو الفضل بن حجر العسقلاني: الإصابة في تمييز الصحابة، تحقيق: عادل أحمد عبد الموجود وعلي محمد معوض، دار الكتب العلمية، ط/١، بيروت ١٤١٥هـ، ٦/٥٤٧، مالك بن أنس بن مالك المدني: موطأ مالك برواية محمد بن الحسن الشيباني، تعليق وتحقيق: عبد الوهاب عبد اللطيف، المكتبة العلمية، ط/٢، بدون تاريخ، رقم ٧٤٠، ١/٢٦٠، أحمد بن الحسين أبو بكر البيهقي: السنن الكبرى، تحقيق: محمد عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية، ط/٢، بيروت، ١٤٢٤ هـ - ٢٠٠٣م، رقم ١١٠٠١، ٧/٦.

(٢) سورة البقرة الآية، ١٨٨.

(٣) أبو عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري " صحيح البخاري، دار طوق النجاة، ط، ١، ١٤٤٢هـ، كتاب الحيل، باب احتيال العامل ليهدى له، رقم ٦٩٧٩، ٩/٢٨. محمد بن علي بن محمد بن عبد الله الشوكاني: نيل الأوطار، تحقيق: عصام الدين

يسمح بالخطأ أو الجهل في ممارسة الوظيفة العامة التي هي أمانة يجب على الموظف القيام بها على أكمل وجه، حيث قال صلى الله عليه وسلم لأبي ذر رضي الله عنه عندما جاء طالباً الوظيفة: "يا أبا ذر إنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها"^(١).

وقد حث النبي صلى الله عليه وسلم على اتقان العمل والقيام به على الوجه الأكمل، وبين أن المتقن لعمله يحبه الله، فقال صلى الله عليه وسلم: "إِنَّ اللَّهَ عَزَّ وَجَلَّ يُحِبُّ إِذَا عَمِلَ أَحَدُكُمْ عَمَلًا أَنْ يُتَّقِنَهُ"^(٢).
 وخلاصة القول، أن هناك اتفاق بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية في حماية المال العام ضد أي اعتداء من أي نوع أو من أي شخص، وأن الشريعة كان لها السبق في ذلك، حيث أخذت على أيدي موظفيها حتى لو كانت فعلتهم هذه فعلوها عن غير عمد.

وبفضل من الله وتوفيقه نصل إلى نهاية بحثنا.

ولا أدعي أنني قد سددت أو قاربت، ولكنني أزعم أنني استفرغت الوسع والله من وراء القصد، فهو حسبي وعليه تكالي.

الصباطي، دار الحديث، مصر، الطبعة: الأولى، ١٤١٣هـ - ١٩٩٣م، ٧/٢٤٩، ٢٤٨، محمد ناصر الدين الألباني: صحيح الترغيب والترهيب، الناشر: مكتبة المعارف - الرياض، رقم ٧٨٢، ١/١٩٢. واللفظ للشوكاني.

(١) مسلم بن الحجاج أبو الحسن القشيري النيسابوري: صحيح مسلم، ط/ دار إحياء التراث العربي، بيروت، تحقيق / محمد فؤاد عبد الباقي، ط/ بدون تاريخ، حديث رقم (١٨٢٥)، باب كراهية الإمارة بغير ضرورة ٣/١٤٥٧.

(٢) أبو القاسم سليمان بن أحمد الطبراني: المعجم الأوسط، تحقيق: طارق بن عوض الله بن محمد، عبد المحسن بن إبراهيم الحسيني، دار الحرمين - القاهرة، رقم ٨٩٧، ١/٢٧٥. أبو بكر البيهقي: شعب الإيمان، ط/ ١، مكتبة الرشد بالرياض، ٢٠٠٣م، رقم ٤٩٢٩، ٧/٢٣٢. واللفظ للبيهقي.

الخاتمة



من خلال الاستعراض السابق الذي استهدفنا منه الكشف عن أسباب الفساد الإداري في عقد مقاوله اعمال المباني العامة، وما يؤدي إليه هذا الفساد من عدم الاستفادة الكاملة من المشروعات العامة، وإهدار للمال العام، أو عدم استغلالها الاستغلال الأمثل الذي من أجله وجدت، ومعالجة هذه الأسباب والقضاء عليها في مهدها، أو الحد منها، سواء تعلقت الأسباب بالقانون المنظم للعقد، أو بالانحراف في تطبيقه من قبل عمال الإدارة العامة، مع المقارنة بالنظام الإداري الإسلامي، يمكن استخلاص بعض النتائج، والوصول إلى بعض التوصيات، وذلك على النحو التالي:

أولاً: النتائج المستخلصة من البحث: - نذكر من هذه النتائج

١- إن العقد الإداري هو كل عقد يرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام، مع اتجاه نيته نحو تطبيق قواعد القانون العام، ومفهوم العقد الإداري في الشريعة الإسلامية لا يختلف عن مفهومه في النظم الوضعية، فقد فرّق فقهاء الإسلام بين العقود الخاصة والعقود العامة التي تكون الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرف فيها ويُعنى بالمصلحة العامة. فهناك اتفاق بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية فيما يتعلق بمفهوم العقد الإداري، ومعيار تمييزه.

٢- فيما يتعلق بمفهوم عقد مقاوله أعمال المباني العامة وخصائصه، هناك اتفاق بين القانون والشريعة الإسلامية في مفهوم عقد مقاوله أعمال المباني ومحتوياته، حيث يلزم لكي يتصف بهذه الصفة، أن ينصب العقد على بناء منشأة عامة، وينفذ لحساب شخص معنوي عام، ويكون الغرض منه تحقيق مصلحة عامة، ولكن الشريعة الإسلامية عرفته تحت مسميات مختلفة في المبنى متفقة في المعنى.

٣- فيما يتعلق بطرق إبرام عقد مقاوله أعمال المباني العامة، توجد في النظم الوضعية عدة طرق، منها ما هو أساسي كالمناقصة العامة، ومنها ما هو استثنائي يُلجأ إليها في ظروف خاص وبضوابط معينة كالمناقصة المحدودة والممارسة المحدودة والأمر المباشر، وبما أن هذه الطرق هي طرق مستحدثة، فلم تعرفها الشريعة الإسلامية بمسمياتها التي هي عليها الآن، ولكن الشريعة يهتمها أن لا يكون هناك اعتداء على شرع الله في اللجوء إلى طرق حديثة في التعاقد أو في غيره، شريطة تحقيق المصلحة العامة لجماعة المسلمين.

٤- فيما يتعلق بمفهوم الفساد، يعد الفساد ظاهرة اجتماعية ظهرت مع وجود الإنسان على الأرض منذ بداية الخليقة وحتى الآن، فالفساد هو عبارة عن الخروج على القانون، أو عدم العمل به، وقد اتفقت النظم الوضعية مع الشريعة في تحديد مفهوم الفساد بشكل عام ومدى خطورته على المجتمعات، باعتباره سلوك مخالف للمعايير القانونية والأخلاقية ضد الصالح العام، سواء صدر من فرد أو هيئة عامة أو خاصة.

٥- فيما يتعلق بالأسباب العامة للفساد الإداري، هناك عدة أسباب عامة للفساد الإداري، توصلنا فيها للآتي:
أ- فيما يتعلق بسوء اختيار الموظف العام، يعد من أهم الأسباب العامة للفساد الإداري بشكل عام، وفي عقود مقابلة أعمال المباني بشكل خاص، فالاختيار الذي يقوم على الوساطة والمحسوبية والمحاباة والرشوة يكثر فيه الفساد، ويستشري فيه الداء ويصعب السيطرة عليه، ومهما تعددت النصوص الرادعة فلن تقضي عليه؛ لأن هذه النصوص انصبت على ظاهر المشكلة، ولم تقتل جذورها من الأساس، لذلك كان الاختيار للوظيفة العامة داء المشكلة ودواؤها في وقت واحد، فإذا أحسن الاختيار حسمت، وإذا أسىء تفاقمت.

ولقد اختلفت النظم الوضعية عن الشريعة الإسلامية بشأن مسألة الاختيار، حيث إن النظم قامت في بداية الأمر على الحرية المطلقة في الاختيار، أما الشريعة فحصت على اختيار القوي الأمين، يرجع السبب في وجود هذا الاختلاف بين النظامين الوضعي والإسلامي، إلى قصور القانون الوضعي عن أداء دوره بوجه عام، وطبيعة مسألة الاختيار في حد ذاتها.

فلم يعد القانون معبراً عن الإرادة العامة، فهو لا يعدو أن يكون تعبيراً عن إرادة الفئة الحاكمة، أو ممثلاً لإرادة أولى الغلبة في البرلمان، أما الشريعة الإسلامية فتمتاز بأنها لا تعبر عن مصالح فئة دون أخرى، وإنما تعبر عن إرادة الخالق العظيم، الذي يعلم خائنة الأعين وما تخفى الصدور.

أما طبيعة الاختيار، فهي مسألة ضمير قبل أن تكون مسألة قانون؛ لذا فإن حاجة الاختيار إلى ضمير يحتكم إليه لا تقل عن احتياجه إلى نص يضي عليه حمايته، فالضمير هو بمثابة الرقيب الذاتي على حسن إجرائه، وحين يغيب يحيد ولا شك من بيده سلطة الاختيار عن جادة الحق، ولأن الشريعة في هذا الشأن أطول باعاً من القانون الوضعي في الرقابة على الضمائر الأثمة، والنفوس الخربة، فالقاعدة الشرعية في حكمها على تصرفات الإنسان أوسع مجالاً من القانون؛ لذا فإنها تكون أكثر صلاحية للتطبيق في هذا النطاق.

ب- القصور في التدريب، يعد القصور في التدريب من أسباب الفساد الإداري، حيث إنه لا يكفي اختيار أفضل العناصر البشرية، بل لا بد من اطلاعهم وتدريبهم على أحدث النظم والأساليب في إدارة تلك الوظائف، وتتفق النظم الوضعية مع الشريعة الإسلامية في ذلك

ج- تفاوت الأجور المرتبات وعدم كفايتها، تمثل المرتبات الدافع الأول - إن لم يكن الأوحده - الذي يجعل الأفراد يتسابقون ويتهافتون على طلب الوظيفة العامة لضمان حياة - لا أقول كريمة - وإنما متوسطة الحال لهم وللمن يعولوا، لذا لا بد أن تسد حاجاتهم خاصة الضرورية، وإلا اضطر الموظف إلى سدها بطرق غير مشروعة، والشريعة الإسلامية فطنت إلى ذلك جيداً وحرصت على توفير القدر الكافي للموظف الذي يسد حاجته ويجعله يتفرغ لأداء عمله، فوفرت له الملابس والمأكل والمشرب والمركب والزوجة، لذا كانت نسبة الفساد في صدره الدولة الإسلامية تكاد تكون منعدمة.

٦- فيما يتعلق بالأسباب الخاصة للفساد في عقد مقاوله أعمال المباني، يمر عقد مقاوله أعمال المباني بعدة مراحل، كل مرحلة منها بها أسباب أو قد تكون مدخلاً للفساد، بداية من مرحلة ما قبل الطرح، ونهاية بمرحلة التنفيذ واستلام المشروع ومروراً بمرحلة الطرح والتعاقد أو الترسية، ففي مرحلة ما قبل الطرح، يمكن أن يكون مدخلاً للفساد، عدم تنقية قوائم المقاولين واستبعاد المحرومين من التعامل مع الإدارة، الاستثناءات التي منحها القانون للإدارة في حالات الاستعجال، أو لاعتبارات الأمن القومي، خاصة المتعلقة بمبدأ المنافسة والإعلان عن الطرح واللجوء إلى الطرق الاستثنائية للتعاقد، المبالغة أو التهاون في تقدير المواصفات الفنية وتقدير القيمة المالية للمشروع محل التعاقد، وفي مرحلة الطرح والترسية، هناك بعض الأمور التي يمكن أن تكون مدخلاً للفساد مثل، سلطة الإدارة في استبعاد العطاء المنخفض مقارنة بالعطاءات الأخرى، والترسية على العطاء التالي، حال كونه مناسباً، سلطة الإدارة في استبعاد العطاء المقدم من غير حسن السمعة حتى لو كان الأقل سعراً، سلطة إلغاء المناقصة لوجود تواطؤ بين مقدمي العطاءات، أما مرحلة تنفيذ العقد واستلام المشروع فتعد أكثر مراحل إبرام عقد مقاوله الأعمال عرضة للفساد الإداري، حيث إن هذه المرحلة بها العديد من السلوكيات والسلطات المخولة للإدارة والتي تتمتع تجاهها بسلطة تقديرية واسعة تجعلها تتصرف كيفما تشاء، وتسخرها لتحقيق مصالحها الشخصية، والتي منها، عدم الربط بين لجنة وضع المواصفات الفنية والتصاميم الهندسية (المعمارية والإنشائية)، وبين اللجنة المشرفة على التنفيذ، سلطة الإدارة في صرف دفعات مقدمة تحت الحساب بضوابط تملك جهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة تجاهها، سلطة الإدارة في تقصير جهة الإدارة أو تواطؤها مع المقاول في الرقابة على توريد المواد المستخدمة في المواعيد المحددة بالضبط، وفي أماكن العمل، سلطة الإدارة في تغريم المقاول نتيجة للتأخير في تنفيذ العقد، سلطة الإدارة في تعديل قيمة العقد، سلطة الإدارة في تقدير القيمة التي تكون الغرامة أساسها التأخير في تنفيذ العقد، سلطة الإدارة في الإعفاء من غرامة التأخير، سلطة الإدارة في الاستلام المؤقت والنهائي للمشروع، حيث أن تستغل ذلك في ابتزاز المقاول الذي في الغالب لم يتبع المواصفات الفنية الكاملة في التنفيذ. وهناك العديد من مداخل الفساد الإداري التي أشرنا إليها في حينها واقترحنا الحلول المناسبة لها.

ثانياً: أهم التوصيات التي تم التوصل إليها: - ويمكن بناءً على ما سبق اقتراح جملة من التوصيات من أهمها: -

١- ضرورة وجود وزارة خدمية تضم كافة المستويات الوظيفية في مختلف المجالات تكون مسؤولة عن تنفيذ المشروعات الإنشائية العامة برجالها ومالها ومعداتها، وتخضع للرقابة الصارمة مثلها مثل الوزارات الأخرى، ويمكن أن يطلق عليها " وزارة الأشغال والخدمات العامة" وتملك أسطولاً من المعدات اللازمة لبناء وتشيد المشروعات العامة، ويكون لها فروع في كافة محافظات الجمهورية.

- ٢- الحرص الشديد على الاختيار للوظيفة العامة بناءً على الجدارة والكفاءة دون غيرها، وتفعيل نصوص قانون الخدمة المدنية في ذلك، وإضافة بعض النصوص لزيادة ضمانات الوصول إلى أفضل العناصر البشرية لتولي أمر الوظيفة العامة، ومنع موظفي الوساطة والرشوة والمحسوبية من الوصول إليها، ويمكن الاستفادة من تجربة الشريعة الإسلامية في ذلك.
- ٣- التركيز على جانب الأمانة في المرشح للوظائف المالية، لأن حفظ المال يحتاج إلى أمانة أكثر من احتياجه إلى مهارة.
- ٤- نظام مرتبات موحد يقلل الفوارق الكبيرة بين مرتبات الموظفين المتساوين في المؤهل العلمي والدرجات العلمية، وتراعى فيه المشقة والخطورة.

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم

الباحث

قائمة بأهم المراجع^(١)

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: كتب التفسير والسنة.

- ١- المعجم الكبير، مكتبة العلوم والحكم، الموصل، تحقيق/ حمدي عبد المجيد السلفي، ١٤٠٤هـ - ١٩٨٣م.
- ٢- أبو الحجاج مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري: صحيح مسلم، تحقيق / محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء الكتب العربية، القاهرة، ودار إحياء التراث العربي، بيروت.
- ٣- أبو الفداء عماد الدين إسماعيل بن كثير القرشي الدمشقي: تفسير القرآن العظيم، مكتبة التراث الإسلامي حلب، ١٤٠٠هـ - ١٩٨٠م، وكذلك طبعة مكتبة الدعوة الإسلامية ١٩٨٠م.
- ٤- أبو الفضل شهاب الدين العسقلاني المعروف بابن حجر: فتح الباري بشرح صحيح البخاري، مصطفى الباي الحلبي، ١٣٧٨هـ - ١٩٥٩م.
- ٥- أبو القاسم سليمان بن أحمد الطبراني: المعجم الأوسط، تحقيق/ طارق بن عوض الله بن محمد، عبد المحسن بن إبراهيم الحسيني، دار الحرمين - القاهرة.
- ٦- أبو بكر أحمد بن الحسين البيهقي: سنن البيهقي الكبرى، مكتبة الباز مكة المكرمة، ١٤٠٤هـ - ١٩٩٤م، تحقيق/ محمد عبدالقادر عطا.
- ٧- أبو بكر أحمد بن الحسين البيهقي: شعب الإيمان، ط/ ١، مكتبة الرشد بالرياض، ٢٠٠٣م.
- ٨- أبو عبد الله أحمد بن محمد بن حنبل بن هلال بن أسد الشيباني: مسند الإمام أحمد بن حنبل، تحقيق شعيب الأرنؤوط - عادل مرشد، وآخرون، مؤسسة الرسالة، ط/ ١، ١٤٢١هـ / ٢٠٠١م.
- أبو عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري: صحيح البخاري، دار طوق النجاة، ط/ ١، ١٤٢٢هـ، شرح وتعليق/ مصطفى ديب البغا.
- ٩- أبو عبدالله القرطبي: الجامع لأحكام القرآن، ط/ دار إحياء التراث العربي، ط/ بدون تاريخ.
- ١٠- أبو عبدالله محمد بن عبدالله الحاكم: المستدرک علی الصحیحین، تحقيق / مصطفى عبدالقادر عطا، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١١هـ - ١٩٩٠م.
- ١١- الإمام إسماعيل حقي البروسوي: تفسير روح البيان، ط/ دار الفكر، بدون تاريخ.

(١) راعيت في ترتيب المراجع الترتيب الأبجدي القائم على اسم صاحب المرجع، وقد جردت المؤلفين من مراتبهم العلمية مثل (العلامة، الشيخ، الدكتور، المستشار) حتى يستقيم الترتيب بأسماء المؤلفين وليس بمراتبهم.

- ١٢- الإمام جعفر بن محمد بن جرير الطبري: جامع البيان في تفسير آي القرآن، دار المعرفة، بيروت ط/ الرابعة ١٤٠٠هـ-١٩٨٠م.
- ١٣- الإمام محمد الرازي فخر الدين ابن العلامة ضياء الدين عمر المشتهر بخطيب الري: تفسير الفخر الرازي المشتهر بالتفسير الكبير ومفاتيح الغيب، ط/ دار الفكر.
- الإمام نظام الدين الحسن بن محمد بن حسين القمي النيسابوري: تفسير غريب القرآن ورغائب الفرقان، بهامش جامع البيان.
- ١٤- الحافظ نور الدين علي بن أبي بكر الهيثمي: مجمع الزوائد ومنبع الفوائد، تحقيق/ عبد الله درويش، دار الفكر، بيروت ١٤١٢هـ-١٩٩٢م.
- ١٥- محمد بن إسحاق بن خزيمة أبو بكر السلمي النيسابوري: صحيح ابن خزيمة، دار المكتب الإسلامي، بيروت، ١٣٩٠هـ-١٩٧٠م، تحقيق د/ مصطفى الأعظمي.
- ١٦- محمد بن علي بن محمد بن عبد الله الشوكاني اليمني: نيل الأوطار، تحقيق/ عصاد الدين الصبابي، دار الحديث، مصر/ ١، ١٤١٣هـ، ١٩٩٣م.
- ١٧- محمد ناصر الدين الألباني: صحيح الترغيب والترهيب، الناشر: مكتبة المعارف، الرياض.
- ١٨- نظام الدين النيسابوري: تفسير غرائب القرآن ورغائب الفرقان، بهامش جامع البيان في تفسير القرآن للطبري، ط/ دار الحديث، المجلد الثاني، ط/ بدون تاريخ.
- ثالثاً: الكتب الشرعية.**
- ١٩- أبو بكر محمد بن محمد الطرطوشي المالكي: سراج الملوك، الناشر: من أوائل المطبوعات العربية - مصر، ١٢٨٩هـ، ١٨٧٢م
- ٢٠- أبو محمد بن أحمد بن قدامة: المغني مع الشرح الكبير، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٣٩٢هـ-١٩٧٢م.
- ٢١- الإمام علاء الدين أبو الحسن علي بن خليل الطرابلسي الحنفي: معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام، ويليه لسان الحكام في معرفة الأحكام للشيخ الإمام أبي الوليد إبراهيم بن أبي اليمن محمد بن أبي الفضل المعروف بابن الشحنة الحنفي، ط/ مصطفى البابي الحلبي، ط/ الثانية ١٣٩٣هـ-١٩٧٣م.
- ٢٢- برهان الدين أبو الوفاء إبراهيم بن الإمام شمس الدين أبو عبد الله محمد بن فرحون اليعمري المالكي: تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام، وبهامشه كتاب العقد المنظم للحكام فيما يجري بين أيديهم من العقود والأحكام للشيخ أبي محمد عبد الله بن عبد الله سلمون الكناني، ط/ دار الكتب العلمية، بيروت، ط/ بدون تاريخ، ط/ الأولى.

- ٢٣- جمال الدين عبد الرحيم بن حسن الأسنوي: نهاية السؤل في شرح منهاج الوصول إلى علم الأصول للقاضي ناصر الدين البيضاوي، دار الكتب العلمية - بيروت - لبنان، الطبعة: الأولى ١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م.
- ٢٤- شمس الدين المقدسي أبو عبدالله محمد بن مفلح: كتاب الفروع، راجعه/ عبدالستار أحمد فراج عالم الكتب، ط/ الأولى، ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م.
- ٢٥- شمس الدين محمد بن أبي العباس أحمد بن حمزة شهاب الدين الرملي: نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، دار الفكر، بيروت، ط أخيرة - ١٤٠٤هـ / ١٩٨٤م.
- ٢٦- ظافر القاسمي: نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، الحياة الدستورية، مطبعة دار النفائس، بيروت ط/ الثانية ١٩٧٧م.
- ٢٧- عبد العزيز حمد آل مبارك الإحسائي: تبين المسالك شرح تدريب السالك إلى أقرب المسالك، شرح الشيخ محمد الشيباني بن محمد بن أحمد الشنقيطي الموريتاني، دار الغرب الإسلامي، ط/ الثانية ١٩٩٥م.
- ٢٨- علاء الدين، أبو بكر بن مسعود بن أحمد الكاساني الحنفي: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، دار الكتب العلمية، ١٩٨٦م.
- ٢٩- كمال الدين محمد بن عبد الواحد السيواسي المعروف بابن الهمام الحنفي: شرح فتح القدير على الهداية، شرح بداية المبتدي لشيخ الإسلام برهان الدين علي بن أبي بكر الميرغيناني، ومعه شرح العناية على الهداية للإمام أكمل الدين محمد بن محمود البابر تي، وحاشية المحقق سعد الله بن عيسى المفتي الشهير بسعدي جلبي وبسعد أفندي، ويليه تكملة شرح فتح القدير المسماة نتائج الأفكار في كشف الرموز والأسرار لشمس الدين أحمد المعروف بقاضي زاده، طبعة مصطفى البابي الحلبي، القاهرة، ط/ الأولى، ١٣٨٩هـ - ١٩٧٠م.
- ٣٠- محمد الغزالي: الإسلام والطاقات المعطلة، دار الكتب الإسلامية، ط/ الرابعة، ط/ بدون تاريخ.
- ٣١- محمد أمين الشهير بابن عابدين: حاشية رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار في فقه مذهب أبي حنيفة النعمان، ويليه تكملة ابن عابدين لنجل المؤلف، مصطفى البابي الحلبي، ط/ الثانية، ١٣٨٦هـ - ١٩٦٦م.
- ٣٢- محمد بن أحمد بن أبي سهل شمس الأئمة السرخسي: المبسوط، دار المعرفة، بيروت ١٤١٤هـ، ١٩٩٣م.
- ٣٣- محمد بن محمد الموصلي: حسن السلوك الحافظ دولة الملوك، تحقيق: فؤاد عبد المنعم أحمد، دار الوطن - الرياض

٣٤- محمد عرفة الدسوقي: حاشية الدسوقي على الشرح الكبير للدردير، مطبعة الأزهر، القاهرة، ط/ الأولى ١٣٦٠هـ.

٣٥- منصور بن يونس بن إدريس البهوتي: كشاف القناع عن متن الإقناع، مراجعة وتعليق الشيخ / هلال مصيلحي مصطفى هلال، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بدون تاريخ.

٣٦- وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية: الموسوعة الفقهية الكويتية، ط/ ٢، ١٤٠٤ - ١٤٢٢ هـ، دار السلاسل، الكويت

رابعاً: المعاجم.

٣٧- إبراهيم مصطفى وآخرون: المعجم الوسيط، بإشراف مجمع اللغة العربية، القاهرة ١٩٥٧ م.

٣٨- أبو عبد الرحمن الخليل بن أحمد بن عمرو بن تميم الفراهيدي البصري: كتاب العين، تحقيق: د مهدي المخزومي، د إبراهيم السامرائي، دار ومكتبة الهلال.

أبو منصور محمد بن أحمد بن الأزهر الهروي: تهذيب اللغة، تحقيق/ محمد عوض مرعب، دار إحياء التراث العربي - بيروت، ط/ ١، ٢٠٠١ م.

٣٩- أبو هلال الحسن بن عبد الله بن سهل بن سعيد بن يحيى بن مهران العسكري: الفروق اللغوية، تحقيق/ محمد إبراهيم سليم، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة - مصر.

٤٠- زين العابدين بن أبي بكر الرازي: مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٤ م.

خامساً: السير والتراجم.

٤٠- أبو الحسن علي بن أبي الكرم المعروف بابن الأثير: الكامل في التاريخ، دار الفكر، بيروت، ١٣٩٨ هـ - ١٩٧٨ م.

٤١- أبو الحسن علي بن إسماعيل بن سيده المرسي: المحكم والمحيط الأعظم، تحقيق/ عبد الحميد هنداوي، دار الكتب العلمية - بيروت، الطبعة: الأولى، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠٠ م.

٤٢- أبو الفداء عماد الدين إسماعيل بن كثير القرشي الدمشقي: البداية والنهاية في التاريخ، دار الفكر العربي، القاهرة، ط/ الأولى ١٣٥١ هـ - ١٩٣٣ م.

٤٣- أبو الفرج عبد الرحمن بن الجوزي: مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، تحقيق د/ زينب إبراهيم الفاروط، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون تاريخ.

٤٤- أبو الفضل بن حجر العسقلاني: الإصابة في تمييز الصحابة، تحقيق: عادل أحمد عبد الموجود وعلى محمد معوض، دار الكتب العلمية، ط/ ١، بيروت ١٤١٥ هـ

- ٤٥- أبو القاسم علي بن الحسن بن هبة الله المعروف بابن عساكر: تاريخ دمشق، تحقيق: عمرو بن غرامة العمري، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ١٤١٥ هـ - ١٩٩٥ م.
- ٤٦- أبو جعفر محمد بن جرير الطبري: تاريخ الطبري (تاريخ الرسل والملوك) تحقيق/ محمد أبو الفضل إبراهيم، ط/ الرابعة، دار المعارف، بدون تاريخ
- ٤٧- أبو عبد الله محمد بن منيع البصري الزهري المعروف بابن سعد: الطبقات الكبرى، دار صادر، بدون تاريخ، ودار الكتب العلمية.
- ٤٨- أبو نعيم أحمد بن عبد الله الأصبهاني: حلية الأولياء وطبقات الأصفياء، دار: السعادة مصر، ١٣٩٤ هـ - ١٩٧٤ م.
- ٤٩- أبو يوسف بن يعقوب بن إبراهيم: كتاب الخراج، المطبعة السلفية ومكتبتها، ط/ السادسة ١٣٩٧ هـ.
- ٥٠- أحمد بن عبد ربه الأندلسي: العقد الفريد، مطبعة لجنة التأليف والترجمة، القاهرة، ١٩٤٨ م.
- ٥١- محمد الرضى بن الحسن الموسوي: نهج البلاغة من كلام الإمام علي، شرح الشيخ محمد عبده، المكتبة التجارية الكبرى، بدون تاريخ.
- ٥٢- محمد بن سعد: الطبقات الكبرى، ط/ دار صادر، بيروت، ١٩٨٧ م.
- ٥٣- محمد كرد علي: الإدارة الإسلامية في عز العرب، مطبعة مصر، ١٩٣٤ م.
- ٥٤- محمد كرد علي: الإسلام والحضارة العربية، بدون تاريخ أو دار نشر.
- ٥٥- وكيع محمد بن خلف بن حيان: أخبار القضاة، ط/ عالم الكتب، بيروت، ط/ الأولى، بدون تاريخ.
- سادساً: الكتب القانونية**
- ٥٦- إبراهيم درويش: الإدارة الحكومية في مصر ووسائل رفع كفاءتها الإنتاجية، طبعة ١٩٥٨ م، بدون ذكر دار نشر.
- ٥٧- إبراهيم طه فياض: النظرية العامة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في القانون الكويتي والدول المقارنة مع شرح قانون المناقصات الكويتي، مكتبة الفلاح، الكويت ١٩٨١ م.
- ٥٨- إبراهيم عبد الرشيد نصير: إدارة مشروعات التشييد، دار النشر للجامعات القاهرة، ط ٢، ٢٠٠٦ م.
- ٥٩- أحمد علي صالح: تفويض الصلاحيات بين الضرورات والمحذورات، المعهد العالمي للتطوير الأمني والإداري، ١٩٩٩ م.
- ٦٠- أنور رسلان: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٤ م.
- ٦١- أنور رسلان: نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية، القاهرة ١٩٨١ م.
- ٦٢- برهان زريق: عقد الأشغال العامة، ط/ ١، ٢٠١٦ م.

- ٦٣- توفيق شحاته: مبادئ القانون الإداري، القاهرة، ١٩٥٤م.
- ٦٤- ثروت بدوي: المعيار المميز للعقد الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، يناير- مارس ١٩٥٩م.
- ٦٥- جابر جاد نصار: العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ط/ ١، القاهرة، ٢٠٠٤م.
- ٦٦- جابر جاد نصار: المناقصات العامة: دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي والقانون النموذجي للأمم المتحدة "اليونسترال"، ط/ ٢، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٦٧- جعفر العبد: القيادة الإدارية والتدريب في الخدمة العامة، مجلة الإدارة، العدد الثالث، يناير ١٩٦٩م.
- ٦٨- جعفر عبد السلام: نظام الدولة في الإسلام مع المقارنة بالفقه الوضعي، رابطة الجامعات الإسلامية، القاهرة، ١٤٢١هـ- ١٤٢٢هـ / ٢٠٠٠- ٢٠٠٢م.
- ٦٩- جمال عباس أحمد عثمان: النظرية العامة وتطبيقاتها في مجال إلغاء العقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.
- ٧٠- حسن بن أحمد السميري: عقد المناقصة أحكامه وأثره في الحفاظ على المال العام فقهاً ونظاماً، مجلة المدونة، صادرة عن مجمع الفقه الإسلامي في الهند، المجلد ٦، العدد ٢٢، ٢١، أكتوبر ٢٠١٩م.
- ٧١- حسين إبراهيم محمد زويل: الفساد الإداري وعلاقته بالتغير الاجتماعي دراسة سوسولوجية في المجتمع المصري فترة ما قبل ١٩٧٩م، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الآداب، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٦م.
- ٧٢- حسين حسين شحاته: حرمة المال العام في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النشر للجامعات، القاهرة، ١٩٩٩م.
- ٧٣- حمدي أمين عبد الهادي: إدارة شئون موظفي الدولة أصولها وأساليبها، ط/ الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٢م.
- ٧٤- حمدي أمين عبد الهادي: الفكر الإداري الإسلامي والمقارن، دار الفكر العربي، ط/ الثالثة، بدون تاريخ.
- ٧٥- حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦٦م، طبعة دار الفكر العربي.
- ٧٦- حمزة حسن خضر الطائي: الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون والسياسة في الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، عام ٢٠١٠م.
- ٧٧- رمضان محمد بطيخ: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٧م.
- ٧٨- زين العابدين عبد العزيز حسين السعدني: حوافز العاملين بالدولة دراسة مقارنة بين نظام الدولة الإسلامية والنظم المعاصرة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة والقانون بالقاهرة ١٤٠١هـ- ١٩٨١م.

- ٧٩- سعاد الشراوي: العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٥م.
- ٨٠- سعد عطية: الرقابة على الإنفاق في العقود الحكومية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط/ ١، لبنان، ٢٠١٦م.
- ٨١- سعد عطية حمد موسى الجبوري: الرقابة على الإجراءات المحيطة بالتعاقد عن طريق المناقصة في العقود الحكومية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد/ ٣٩، المجلد/ ١٠، ٢٠٢١م.
- ٨٢- سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط/ الثانية، ١٩٧٦م.
- ٨٣- سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط/ الثانية، ١٩٧٦م.
- ٨٤- سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، ط/ ٣، دار الفكر العربي القاهرة ١٩٧٥م، ط/ ٤، ١٩٨٤م.
- ٨٥- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٩٢م.
- ٨٦- سليمان محمد الطماوي: طرق اختيار الموظفين، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة، العدد الثالث سنة ١٩٦٥م.
- ٨٧- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٨م.
- ٨٨- سليمان محمد الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، ط/ السادسة ١٩٨٠م.
- ٨٩- سيف بن سليمان بن عامر الجهوري: الإسناد المباشر في قانون المناقصات العماني دراسة فقهية تأصيلية، مجلة العلوم الإسلامية، المركز القومي للبحوث، غزة، العدد/ ١، المجلد/ ٥، مارس ٢٠٢٢م.
- ٩٠- صابر الحسيني محمود الجندي: اختيار القيادة الإدارية بين القانون وعلم الإدارة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٩٧م.
- ٩١- صالح الهادي محمد أحمد، م. نزار الشيخ أحمد جحا: دراسة تحليلية لعقود التشييد في السودان، مجلة وزارة العدل السودانية المكتب الفني، ٢٠١٤م.
- ٩٢- صلاح الدين فوزي: الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي، مكتبة الجلاء ١٩٩٨م.
- ٩٣- عادل عبد اللطيف: الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، السنة ٢٧، صادرة عن مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ٢٠٠٤م.

- ٩٤- عبد الرحمن العلام: موقف القضاء المدني إزاء العقود الإدارية، بحث منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد الثالث، ١٩٦٢ م.
- ٩٥- عزيزه الشريف: دراسات في نظرية العقد الإداري، ١٩٨١ م.
- ٩٦- علي أبو البصل: عقد المقاولات، بحث منشور في مجلة هدى الإسلام، العدد ٦، عام ١٩٨٨ م المجلد ٣٢.
- ٩٧- علي خطار شطناوي: النظرية العامة للعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، مكتبة الرشد، ط/ ١، السعودية ٢٠١٤ م.
- ٩٨- علي عبد القادر مصطفى: الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، مطبعة السعادة، ط/ الأولى ١٤٠٢ هـ- ١٩٨٢ م.
- ٩٩- علي عبد القادر مصطفى: الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط/ الأولى، مطبعة السعادة، ١٩٨٣ م.
- ١٠٠- علي عبد الوهاب: التدريب والتطوير، معهد الإدارة العامة، الرياض ١٤٠١ هـ.
- ١٠١- علي يوسف زاده: تشخيص الأضرار التشريعية الموجودة لأرضية الفساد في المناقصات الحكومية، مجلة الكلية الإسلامية، جامعة آزاد الإسلامية بيران، العدد ٦٩، ٢٠٢٢ م.
- ١٠٢- عمر حلمي فهمي: التدريب الإداري، ط/ الأولى، مكتبة عين شمس، القاهرة ١٩٩٢ م.
- ١٠٣- عمر حلمي فهمي: المعيار المميز للعقد الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٤ م.
- ١٠٤- عمر حلمي فهمي: مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، طبعة مكتبة عين شمس، ١٩٩٤ م.
- ١٠٥- عيسى عبده، وأحمد إسماعيل الحسيني: العمل في الإسلام، ط/ دار المعارف، القاهرة، ط/ بدون تاريخ.
- ١٠٦- فؤاد عبد المنعم أحمد: أصول نظام الحكم في الإسلام، ط/ مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ١٩٩١ م.
- ١٠٧- فؤاد محمد النادي: الوجيز في مبادئ القانون الإداري، ط/ بدون دار نشر وبدون تاريخ.
- ١٠٨- القاسم محمود بن عمرو بن أحمد الزمخشري: أساس البلاغة، تحقيق: محمد باسل عيون السود، دار الكتب العلمية، بيروت - لبنان، الطبعة: الأولى، ١٤١٩ هـ - ١٩٩٨ م.
- ١٠٩- القطب محمد القطب طبلية: الإسلام والإدارة والاقتصاد، ط/ ١٣٩٨ هـ- ١٩٧٨ م، بدون دار نشر.
- ١١٠- كامل الشرقاوي: تطور قوانين التوظيف والكادرات في النصف قرن الأخير، مجلة الموظفين العدد (١٣) سنة ١٩٦١ م.

- ١١١- كمال دسوقي: اختيار الأفراد، طبعة / ١٩٦٢م، ط/ بدون ذكر دار نشر.
- ١١٢- ماجد راغب الحلو: العقود الإدارية والتحكيم، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠٠٤م.
- ١١٣- ماجد راغب الحلو: العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ٢٠٠٧م.
- ١١٤- مال الله الحمادي: المناقصة على مرحلتين: مجلة الأيام، العدد ٨٢٥٩، في ٢٠ نوفمبر ٢٠١١م. يراجع الموقع الإلكتروني للمجلة.
- ١١٥- مال الله جعفر: ضمانات العقد الإداري، ط/ ٢ / دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠١٠م.
- ١١٦- المجالس القومية المتخصصة: الاحتياجات التدريبية في ظل المتغيرات الدولية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية السنة الأربعون، يونية ٢٠٠٢م.
- ١١٧- محسن العبودي: الإدارة العامة، ط/ دار النهضة العربية، القاهرة ٩٨١٩، ١٩٩٩م.
- ١١٨- محمد إبراهيم حسن علي: مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٨٤، ١٩٨٥م.
- ١١٩- محمد السيد الدماصي: الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة والثلاثون، العدد الأول، يونية ١٩٩٢م.
- ١٢٠- محمد السيد الدماصي: تولية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٧١م.
- ١٢١- محمد أنس قاسم جعفر: العقود الإدارية دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيقه لقانون ١٩٩٨م بشأن المناقصات والمزايدات المصري ولائحته التنفيذية وتعديلاته علم ٢٠٠٦م، مع دراسة لعقد البوت، ط/ ٤، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٧م.
- ١٢٢- محمد جمال برعي: التخطيط للتدريب في مجال التنمية، ط/ الأولى، مكتبة عين شمس، القاهرة ١٩٦٨م.
- ١٢٣- محمد رؤوف حامد: الوطنية في مواجهة العدالة، دار المعارف"، القاهرة، ١٩٩٩م.
- ١٢٤- محمد سعيد حسين أمين: دراسة مقارنة في فكرة العقود الإدارية وأحكام إیرامها وفقاً لقانون المناقصات والمزايدات في مصر ١٩٩٤م.
- ١٢٥- محمد سعيد عبد الفتاح: الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية ١٩٨٨م.
- ١٢٦- محمد عبد العال السناري: أصول الإدارة العامة دراسة مقارنة، بدون تاريخ أو ذكر لدار النشر.
- ١٢٧- محمد عبد العال السناري: مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة.

- ١٢٨- محمد عبد المنعم خميس: الإدارة في صدر الإسلام، المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ١٩٧٢م.
- ١٢٩- محمد فؤاد مهنا: الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول.
- ١٣٠- محمد منيب جمال حمودة: المبادئ التي تحكم أساليب التعاقد، دراسة تحليلية مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الشريعة القانون بالجامعة الإسلامية بغزة، عام ٢٠١٩م.
- ١٣١- محمود عاطف البنا: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، بدون تاريخ أو ذكر للناسر
- ١٣٢- محمود محمد عطية معابرة: الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عام ٢٠١٠م.
- ١٣٣- محمود محمد معابرة: الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، ط١، دار الثقافة للطبع والنشر، الأردن، ٢٠١١م.
- ١٣٤- مخلد توفيق مشاوش خشمان، محمد يوسف الحسين: العقود الإدارية وجزاءاتها في فقه القضاء الإداري الأردني والقضاء المقارن، مجلة دراسات الشريعة والقانون، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية/ المجلد ٤٣، ملحق ٣، ٢٠١٦م.
- ١٣٥- مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الإداري، ١٩٥٧م، بدون ذكر للناسر.
- ١٣٦- مصطفى أبو زيد فهمي: فن الحكم في الإسلام، المكتب المصري الحديث، بدون تاريخ.
- ١٣٧- مهدي محمد مجبر: الأمانة في الأداء الإداري، ط/ مكتبة الخدمات الحديثة، ط/ الأولى ١٤١٥هـ- ١٩٩٥م.
- ١٣٨- المؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني، الإدارة العامة لتصميم وتطوير المناهج، المملكة العربية السعودية: عقود التشييد، طبعة/ ١٤٢٩هـ.
- ١٣٩- نادر أحمد أبو شيخه/ الفساد في الحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٤
- ١٤٠- د. نسيمه بومعروف: مظاهر الفساد الإداري، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، تصدر عن كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر بالجزائر، العدد ٣٣، مارس ٢٠١٧م.
- ١٤١- ياسر تاج السر محمد عثمان: آليات حسم منازعات العقود الدولية للبناء والتشييد، المركز القومي للبحوث، غزة، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المجلد الخامس، العدد ٢٣، ديسمبر ٢٠٢١م.
- ١٤٢- يوسف بن محمد القبلان: أسس التدريب الإداري مع تطبيقات المملكة العربية السعودية، تجربة معهد الإدارة العامة، ط/ الثانية، دار عالم الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الرياض ١٩٩٢م.

المراجع الأجنبية:

- 143- ANDRE DE LAUBADERE, Traite Elementaire de Droit Administrative; 5 emme edition, 1970.
- 144- JEAN MARIE ANBY - PIERRE BON, Droit Administrative des Biens Domaine Travaux Publics Expiration, Precis Dalloz, 2 emme edition, 1993.
- 145- Frances Paul Le droit administratif Français, Dalloz, 1968 .

References:

1: alquran alkarim.

2: kutub altafsir walsunna.

- 1-: almuejam alkabira, maktabat aleulum walhikmi, almusil, tahqiqu/ hamdi eabd almajid alsalafi, 1404hi-1983m.
- 2-'abu alhajaaj muslim bin alhajaaj alqushayri alniysaburi: sahih muslma, tahqiq / muhamad fuad eabd albaqi, dar 'iihya' alkutub alearabiati, alqahirati, wadar 'iihya' alturath alearabi, bayrut.
- 3-'abu alfida' eimad aldiyn 'iismaeil bin kathir alqurashiu aldimashqi: tafsir alquran aleazimi, maktabat alturath al'iislami halba, 1400hi-1980ma, wakadhali tabeat maktabat aldaewat al'iislamiat 1980m.
- 4-'abu alfadl shihab aldiyn aleasqalani almaeruf biaibn hajar: fath albari bisharh sahih albukhari, mustafaa albabi alhalbi, 1378h-1959m.
- 5-'abu alqasim sulayman bin 'ahmad altabrani: almuejam al'awsata, tahqiqu/ tariq bin eawad allah bin muhamad, eabd almuhsin bin 'iibrahim alhusayni, dar alharamayn - alqahirati.
- 6-'abu bakr 'ahmad bin alhusayn albayhaqi: sunan albayhaqii alkubraa, maktabat albaz makat almukaramati, 1404h-1994m , tahqiqu/ muhamad eabd alqadir eataa.
- 7-'abu bakr 'ahmad bn alhusayn albayhaqi: shaeb al'iimani, ta/1, maktabat alrushd bialrayad, 2003m
- 8-'abu eabd allah 'ahmad bin muhamad bin hanbal bin hilal bin 'asad alshiybani: musnad al'iimam 'ahmad bin hanbal, tahqiq shueayb al'arnawuwt - eadil murshid, wakhrun, muasasat alrisalati, ta/1, 1421hi/ 2001m.
- 'abu eabd allah muhamad bin 'iismaeil albukhari: sahih albukharii, dar tawq alnajati, ta/1, 1422hi, sharh wataeliqi/ mustafaa dib albugha.
- 9-'abu eabdallah alqurtubiu: aljamie li'ahkam alqurani, ta/ dar 'iihya' alturath alearabii, tu/ bidun tarikhi.
- 10-'abu eabdallah muhamad bin eabdallah alhakimi: almustadrak ealaa alsahihayni, tahqiq / mustafaa eabd alqadir eataa, dar alkutub aleilmiati, birut, 1411h-1990m.
- 11-al'iimam 'iismaeil haqiy alburusuii: tafsir ruh albayan, ta/ dar alfikri, bidun tarikhi.
- 12-al'iimam jaefar bin muhamad bin jarir altabri: jamie albayan fi tafsir ay alqurani, dar almaerifati, bayrut ta/ alraabieat 1400h-1980m.
- 13-al'iimam muhamad alraazi fakhr aldiyn aibn alealaamat dia' aldiyn eumar almushtahir bikhatib alry: tafsir alfakhr alraazi almushtahir bialtafsir alkaibir wamafatih alghib, ta/ dar alfikri.
- al'iimam nizam aldiyn alhasan bin muhamad bin husayn alqimiy alniysaburi: tafsir gharib alquran waraghayib alfurqan, bihamish jamie albayani.
- 14- alhafiz nur aldiyn eali bin 'abi bakr alhaythami: majmae alzawayid wamanbae alfawayidi, tahqiqu/ eabd allah darwish, dar alfikri, bayrut 1412h-1992m.

- 15-muhamad bin 'iishaq bin khazimat 'abu bakr alsalmi alnaysaburi: sahih abn khuzaymata, dar almaktab al'iislamii, bayrut, 1390hi-1970m, tahqiq du/ mustafaa al'aezami.
- 16-muhamad bin ealiin bin muhamad bin eabd allah alshuwkani alyamani: nil al'awtar, tahqiqu/ eisad aldiyn alsababiti, dar alhadithi, masr/1, 1413hi, 1993m.
- 17-muhamad nasir aldiyn al'albanu: sahih altarghib waltarhibi,alnaashir: maktabat almaearifi, alriyad.
- 18-nizam aldiynalniysabwri: tafsir gharayib alquran waraghayib alfurqan, bihamish jamie albayan fi tafsir alquran liltabri, ta/ dar alhadithi, almujaalad althaani, tu/ bidun tarikhi.

3: alikutub alshareia.

- 19-'abu bakr muhamad bin muhamad altartushi almalki: siraj almuluki,alnaashir: min 'awayil almatbueat allearabiat - masr, 1289h, 1872m
- 20-'abu muhamad bin 'ahmad bin qadamata: almughaniy mae alsharh alkabira, dar alkitaab allearabii, birut, 1392h-1972m.
- 21-al'iimam eala' aldiyn 'abu alhasan eali bin khalil altarabulsi alhanafii: mueayn alhukaam fima yataradad bayn alkhasmayn min al'ahkami, wayalih lisan alhukaam fi maerifat al'ahkam lilshaykh al'iimam 'abi alwalid 'iibrahim bin 'abi alyaman muhamad bin 'abi alfadl almaeruf biaibn alshuhn alhanafii, ta/ mustafaa albabi alhalbi, ta/ althaaniat 1393h-1973m.
- 22-burhan aldiyn 'abu alwafa' 'iibrahim bin al'iimam shams aldiyn 'abu eabd allah muhamad bin farhun alyaemariu almalki: tabsirat alhukaam fi 'usul al'aqdiat wamanahij al'ahkami, wabihamishih kitab aleaqd almunazam lilhukaam fima yajri bayn 'aydihim min aleuqud wal'ahkam lilshaykh 'abi muhamad eabd allah bin eabd allah salmun alkinani, ta/ dar alikutub aleilmiati, bayrut, tu/ bidun tarikhi, t / al'uwlaa.
- 23-jamal aldiyn eabd alrahim bin hasan al'asnawi: nihayat alsuwl fi sharh minhaj alwusul 'iilaa eilm al'usul lilqadi nasir aldiyn albaydawi, dar alikutub aleilmiat - birut-lubnan, altabeati: al'uwlaa 1420h- 1999m.
- 24-shams aldiyn almaqdisiu 'abu eabdallah muhamad bin muflahi: kitab alfuruea, rajaeaha/ eabdalstar 'ahmad faraj ealim alkutaba, ta/ al'uwlaa, 1405h-1985m.
- 25-shams aldiyn muhamad bin 'abi aleabaas 'ahmad bin hamzat shihab aldiyn alramli: nihayat almuhtaj 'iilaa sharh alminhaji, dar alfikri, bayrut, a t 'akhirat - 1404h/1984m.
- 26-zafir alqasimi: nizam alhukm fi alsharieat waltaarikh al'iislamii, alhayaat aldusturiatu, matbaeat dar alnafayisi, bayrut ta/ althaaniat 1977m.
- 27-eabd aleaziz hamd al mubarak al'iihsayiyi: tabyin almasalik sharh tadrib alsaalik 'iilaa 'aqrab almasaliki, sharh alshaykh muhamad alshaybani bin muhamad bin 'ahmad alshanqiti almuritani, dar algharb al'iislami, ta/ althaaniat 1995m.
- 28-ela' aldiyn, 'abu bakr bin maseud bin 'ahmad alkasani alhanafii: badayie alsanayie fi tartib alsharayiea, dar alikutub aleilmiati, 1986m.
- 29-kamal aldiyn muhamad bin eabd alwahid alsiywasi almaeruf biaibn alhumam alhanafii: sharah fath alqadir ealaa alhidayti, sharh bidayat almubtadi lishaykh

al'iislam burhan aldiyn eali bin 'abi bakr almirghinani, wamaeah sharh aleinayat ealaa alhidayat lil'iimam 'akmal aldiyn muhamad bin mahmud albabirti, wahashit almuhaqiq saed allah bin eisaa almufti alshahir bisaedi jalbi wabisaed 'afindi, wayalih takmilat sharh fath alqadir almusamaaat natayij al'afkar fi kashf alrumuz wal'asrar lishams aldiyn 'ahmad almaeruf biqadi zadahu, tabeat mustafaa albabi alhalabi, alqahirat, ta/ al'uwlaa, 1389h-1970m.

- 30-muhamad alghazaliu: al'iislam waltaaqaat almueatalatu, dar alkutub al'iislamiati, ta/ alraabieati, tu/ bidun tarikhi.
- 31-muhamad 'amin alshahir biaibn eabdin: hashiat radu almuhtar ealaa alduri almukhtar sharh tanwir al'absar fi fiqh madhhab 'abi hanifat alnueman, wayalih takmilat aibn eabidin linajl almualifi, mustafaa albabi alhalbi, ta/ althaaniatu, 1386h-1966m.
- 32muhamad bin 'ahmad bin 'abi sahl shams al'ayimat alsarukhsi: almabsuta, dar almaerifati, bayrut 1414hi, 1993m.
- 33-muhamad bin muhamad almusili: hasan alsuluk alhafiz dawlat almuluki, tahqiqu: fuad eabd almuneim 'ahmadu, dar alwatan - alriyad
- 34-muhamad earfat aldasuqi: hashiat aldasuqi ealaa alsharh alkabir lildirdir, matbaeat al'azhar, alqahirati, ta/ al'uwlaa 1360h.
- 35-mansur bin yunis bin 'iidris albuhati: kashaf alqinae ean matn al'iiqnaei, murajaeat wataeliq alshaykh / hilal musilihi mustafaa hilal, dar alfikr liltibaeat walnashr waltawzie, bidun tarikhi.
- 36-wizarat al'awqaf walshuyuwun al'iislamiati: almawsueat alfiqhiat alkuaytiati, ta/2, 1404 - 1422 ha, dar alsalasilu, alkuayt

4: almaeajim.

- 37-'iibrahim mustafaa wakhrun: almuejam alwasiti, bi'iishraf majmae allughat alearabiati, alqahirat 1957mi.
- 38-'abu eabd alrahman al Khalil bin 'ahmad bin eamrw bin tamim alfarahidi albasariu: kitab aleayni, tahqiqu: d mahdi almakhzumi, d 'iibrahim alsaamaraayiy, dar wamaktabat alhilal.
- 'abu mansur muhamad bin 'ahmad bin al'azharii alharwy: tahdhib allughati, tahqiqu/ muhamad eawad mureib, dar 'iihya' alturath alearabii - bayrut, ta/1, 2001m.
- 39-'abu hilal alhasan bin eabd allh bin sahl bin saeid bin yahyaa bin mihran aleaskarii: alfuruq allughawiatu, tahqiqu/ muhamad 'iibrahim salim, dar aleilm walthaqafat llnashr waltawzie, alqahirat - masr.
- zin aleabidin bin 'abi bakr alraazi: mukhtar alsahahi, muasasat alrisalati, bayrut, 1994m.

5: alsayr waltarajim.

- 40-'abu alhasan ealiin bin 'abi alkarm almaeruf biabn al'athira: alkamil fi altaarikhi, dar alfikri, birut, 1398h-1978m.
- 41-'abu alhasan ealiin bin 'iismaeil bin sayidah almarsi: almuhakam walmuhit al'aezami, tahqiqu/ eabd alhamid hindawiin, dar alkutub aleilmiat - bayrut, altabeatu: al'uwlaa, 1421 hi - 2000 mi.

- 42-'abu alfida' eimad aldiyn 'iismaeil bin kathir alqurashiu aldimashqiu: albidayat walnihayat fi altaarikhi, dar alfikr alearabii, alqahirati, ta/ al'uwlaa 1351h-1933m.
- 43-'abu alfaraj eabd alrahman bin aljuzi: munaqib 'amir almuminin eumar bin alkhatabi, tahqiq du/ zaynab 'iibrahim alfaruta, dar alkutub aleilmiati, bayrut, bidun tarikhi.
- 44-'abu alfadl bin hajar aleasqalani: al'iisabat fi tamyiz alsahabati, tahqiqu: eadil 'ahmad eabd almawjud waealaa muhamad mueewad, dar alkutub aleilmiati, ta/1, bayrut 1415h
- 45-'abu alqasim eali bin alhasan bin hibat allah almaeruf biaibn easakri: tarikh dimashqa, tahqiqu: eamru bin gharamat aleumrawi, dar alfikr liltibaeat walnashr waltawzie, 1415 hi - 1995m.
- 46-'abu jaefar muhamad bin jarir altabri: tarikh altabarii (tarikh alrusul walmuluka) tahqiqu/ muhamad 'abu alfadl 'iibrahim, ta/ alraabieati, dar almaearifi, bidun tarikh
- 47-'abu eabd allah muhamad bin maniye albasariu alzahriu almaeruf biaibn saeda: altabaqat alkubraa, dar sadir, bidun tarikhi, wadar alkutub aleilmiati.
- 48-'abu naeim 'ahmad bin eabd allah al'asbhani: hilyat al'awlia' watabaqat al'asfia'i, dar: alsaeadat masr, 1394hi - 1974m.
- 49-'abu yusif bin yaequb bin 'iibrahim: kitab alkharaaji, almatbaeat alsalafiat wamaktabatih, ta/ alsaadisat 1397h.
- 50-'ahmad bin eabd rabih al'andalsi: aleaqd alfrid, matbaeat lajnat altaalif waltarjamati, alqahiratu, 1948m.
- 51-muhamad alridaa bin alhasan almusui: nahj albalaghat min kalam al'iimam ealay, sharah alshaykh muhamad eabduhu, almaktabat altijariat alkubraa, bidun tarikhi.
- 52-muhamad bin saedu: altabaqat alkubraa, ta/ dar sadir, birut, 1987m.
- 53-muhamad karadi eulay: al'iidarat al'iislamiat fi eizi alearbi, matbaeat masr, 1934m.
- 54-muhamad karad eulay: al'iislam walhadarat alearabiati, bidun tarikh 'aw dar nashra.
- 55-wkie muhamad bin khalaf bin hayan: 'akhbar alqudaati, ta/ ealim alkutab, bayrut, ta/ al'uwlaa, bidun tarikhi.

6: alkutub alqanunia.

- 56-'iibrahim darwish: al'iidarat alhukumiati fi misr wawasayil rafe kifayatiha al'iintajiyati, tabeat 1958m, bidun dhikr dar nashri.
- 57-'iibrahim tah fayaad: alnazariat aleamat lileuqud al'iidariat watatbiqatiha fi alqanun alkuaytii walduwal almuqarinat mae sharh qanun almunaqasat alkuaytii, maktabat alfalahi, alkuayt 1981m.
- 58-'iibrahim eabd alrashid nusayra: 'iidarat mashrueat altashyidi, dar alnashr liljamieat alqahirati, ta2, 2006m.
- 59- 'ahmad eali salih: tafwid alsalahaat bayn aldarurat walmahdhurati, almaehad aleali liltatwir al'amnii wal'iidari, 1999m.
- 60-'anwar raslan: alwazifat aleamatu, dar alnahdat alearabiati, alqahirat 1994m.

- 61-'anwar raslan: nizam aleamilin almadaniiyin bialdawlat walqitae aleami, maktabat alnahdat alearabiati, alqahirat 1981m.
- 62-birhan zariqi: eaqd al'ashghal aleamati, ta/1, 2016mi.
- 63-tufiq shihatihi: mabadi alqanun al'iidari, alqahirati, 1954m.
- 64-thrut bidwi: almieyar almunmayaz lileaqd al'iidari, majalat 'iidarat qadaya alhukumati, yanayir- mars1959m.
- 65-jabir jad nasari: aleuqud al'iidariatu, dar alnahdat alearabiati, ta/1, alqahirati, 2004m.
- 66-jabir jad nasar: almunaqasat aleamati: dirasat muqaranat fi alqanunayn almisrii walfaransii walqanun alnamudhajji lil'umam almutahida "alyunistiral", ta/2, dar alnahdat alearabiati, alqahirati.
- 67-jaefar aleabdu: alqiadat al'iidariat waltadrib fi alkhidmat aleamati, majalat al'iidarati, aleadad althaalitha, yanayir 1969m.
- 68-jaefar eabd alsalam: nizam aldawlat fi al'iislam mae almuqaranat bialfiqh alwadei, rabitat aljamieat al'iislamiati, alqahirata, 1421hi-1422hi / 2000-2002m.
- 69-jamal eabaas 'ahmad euthman: alnazariat aleamat watatbiqatuha fi majal 'iilgha' aleuqud al'iidariat fi alfiqh waqada' majlis aldawlati, almaktab alearabia alhadith, al'iiskandiriati, 2007m.
- 70-hasan bin 'ahmad alsamiri: eaqad almunaqasat 'ahkamuh wa'atharuh fi alhifaz ealaa almal aleami fqhaan wnzamaan, majalat almudawanati, sadirat ean majmae alfiqh al'iislami fi alhinda, almujalad 6, aleadad 21,22, 'uktubar 2019m.
- 71-hsin 'iibrahim muhamad zuil: alfasad al'iidariu waealaqatuh bialtaghayur alaijtimaeei dirasat susyulujiat fi almujtamae almisrii fatrat ma qabl 1979m, risalat dukturah muqadimatan likuliyat aladab, jamieat al'iiskandariat, 2006m.
- 72-husin husayn shahaatuhu: hurmat almal aleami fi daw' alsharieat al'iislamiati, dar alnashr liljamieati, alqahirati, 1999m.
- 73-hamdi 'amin eabd alhadi: 'iidarat shiawn muazafi aldawlat 'usulaha wa'asalibiha, ta/ althaaniati, dar alfikr alearabii, alqahirat 1982m.
- 74-hamdi 'amin eabd alhadi: alfikr al'iidariu al'iislamiu walmuqarani, dar alfikr alearabii, ta/ althaalithati, bidun tarikhi.
- 75-hamdi 'amin eabd alhadi: nazariat alkifayat fi alwazifat aleamat dirasat al'usul aleamat liltanmiat al'iidariat watatbiqatiha almuqaranatu, risalat dukturah muqadimatan likuliyat alhuquq jamieat alqahirat 1966m, tabeat dar alfikr alearabii.
- 76-hamzat hasan khadir altaayy: alfasad al'iidariu fi alwazifat aleamati, risalat majistir muqadimatan likuliyat alqanun walsiyasat fi al'akadimiat alearabiati almaftuhah fi aldanmarki, eam 2010m.
- 77-ramadan muhamad batikhi: alwasit fi alqanun al'iidari, dar alnahdat alearabiati, alqahirat 1997m.
- 78-zin aleabidin eabd aleaziz husayn alsaedani: hawafiz aleamilin bialdawlat dirasat muqaranat bayn nizam aldawlat al'iislamiat walnuzum almueasirati, risalat majistir muqadimatan likuliyat alsharieat walqanun bialqahirat 1401h-1981m.
- 79-suead alsharqawii: aleuqud al'iidariatu, dar alnahdat alearabiati, alqahirat 11995m.

- 80-saed aleatiat: alraqabat ealaa al'iinfaq fi aleuqud alhukumati, almuasasat alhadithat lilkitab, ta/1, lubnan, 2016m.
- 81-saeid eatiat hamd musaa aljaburi: alraqabat ealaa al'iijra'at almuhitat bialtaeaqud ean tariq almunaqasat fi aleuqud alhukumati, majalat kuliyat alqanun lileulum alqanuniat walsiyasiati, jamieat karkuk, aleudadi/39, almujaladu/10, 2021m.
- 82-sulayman muhamad altamawi: eumar bin alkhataab wa'usul alsiyasat wal'iidarar alhadithat dirasat muqaranati, dar alfikr alearabii, ta/ althaaniati, 1976m.
- 83-sulayman muhamad altamawi: eumar bin alkhataab wa'usul alsiyasat wal'iidarar alhadithat dirasat muqaranati, dar alfikr alearabii, ta/ althaaniati, 1976m.
- 84-sulayman muhamad altamawi: al'usus aleamat lileuqud al'iidariati, dirasat muqaranati, ta/3, dara alfikr alearabii alqahirat 1975m, ta/4, 1984m.
- 85-sulayman muhamad altamawi: alwajiz fi alqanun al'iidarii dirasat muqaranati, dar alfikr alearabii, alqahirat 1992m.
- 86-sulayman muhamad altamawi: taraq aikhtiar almuazafina, bahath manshur fi majalat aleulum al'iidariati, alsanat alsaabieata, aleadad althaalith sanatan 1965m.
- 87-sulayman muhamad altamawi: mabadi alqanun al'iidarii dirasat muqaranati, alkitaab althaani, dar alfikr alearabii, alqahirat 1978m.
- 88-sulayman muhamad altamawi: mabadi eilm al'iidarar aleamati, ta/ alsaadisat 1980m.
- 89-sif bin sulayman bin eamir aljahuri: al'iisnad almubashir fi qanun almunaqasat aleumanii dirasat fiqhiat tasiliata, majalat aleulum al'iislamiati, almarkaz alqawmii libuhutha, ghazat, aleadad/ 1, almujaladi/5, mars 2022m.
- 90-sabir alhusayni mahmud aljundi: aikhtiar alqiadat al'iidariat bayn alqanun waeilm al'iidarati, risalat dukturah muqadimatan likuliyat alhuquq jamieat eayn shams 1997m.
- 91-salih alhadi muhamad 'ahmad, mi. nizar alshaykh 'ahmad jiha: dirasat tahliliat lieuqud altashyid fi alsuwdan, majalat wizarat aleadl alsuwdaniat almaktab alfaniy, 2014m.
- 92-salah aldiyn fawzi: al'iidarar aleaamat min almuhit alealamii 'iilaa almarkaz almahaliy, maktabit aljala' 1998m.
- 93- eadil eabd allatif: alfasad kazahirat earabiat waliat dabtaha, majalat almustaqbal alearabii, aleudadi309, alsanati27, sadirat ean markaz dirasat alwahdat alearabiat, bayrut 2004m.
- 94-eabd alrahman alealami: mawqif alqada' almadanii 'iiza' aleuqud al'iidariati, bahath manshur fi majalat diwan altadwin alqanunii, aleadad althaalithi, 1962m.
- 95-eazizah alsharifi: dirasat fi nazariat aleaqd al'iidari, 1981m.
- 96-eali 'abu albasal: eaqd almuqawalati, bahath manshur fi majalat hudaa al'iislami, aleadad 6, eam 1988m almujalad 32.
- 97-eali khataar shatnawi: alnazariat aleamat lileuqud al'iidariat fi almamlakat alearabiat alsaediati, maktabat alrishdi, ta/1, alsueudiat 2014m.
- 98-eli eabd alqadir mustafaa: alwizarat fi alnizam al'iislami wafi alnuzum aldusturiat almueasirati, matbaeat alsaeadati, ta/ al'uwlaa 1402h-1982m.

- 99-eli eabd alqadir mustafaa: alwazifat aleamat fi alnizam al'iislami wafi alnuzum alhadithati, ta/ al'uwlaa, matbaeat alsaeadati, 1983m.
- 100-eali eabd alwahaabi: altadrib waltatwiri, maehad al'iidarat aleamati, alriyad 1401h.
- 101-eali yusif zadahu: tashkhis al'adrrar altashrieiat almujudat li'ardiat alfasad fi almunaqasat alhukumiati, majalat alkuliyat al'iislamiati, jamieat azad al'iislamiat bi'iiran, aleadad 69, 2022m.
- 102-eumar hilmi fahmi: altadrib al'iidari, ta/ al'uwlaa, maktabat eayn shams, alqahirat 1992m.
- 103-eumar hilmi fahmi: almieyar almumayaz lileaqd al'iidari, dar alnahdat alearabiati, 1994m.
- 104-eumar hilmi fahmi: mabda aljadarat fi tawliat alwazayif aleamati, tabeat maktabat eayn shams, 1994m.
- 105-eisaa eabduhu, wa'ahmad 'iismaeil alhusayni: aleamal fi al'iislami, ta/ dar almaearifi, alqahirati, tu/ bidun tarikhi.
- 106-fuaad eabd almuneim 'ahmadu: 'usul nizam alhukm fi al'iislami, ta/ muasasat shabab aljamieati, al'iiskandariat 1991m.
- 107-fuaad muhamadalnaadi: alwajiz fi mabadi alqanun al'iidari, ta/ bidun dar nushr wabidun tarikhi.
- 108-alqasim mahmud bin eamriw bin 'ahmad alzumakhashari: 'asas albalaghati, tahqiqu: muhamad basil euyun alsuwdu, dar alkutub aleilmiaati, bayrut - lubnan, altabeatu: al'uwlaa, 1419 hi - 1998m.
- 109-alqutb muhamad alqutb tabliatu: al'iislam wal'iidarat waliaqtisadi, ta/1398h-1978m, bidun dar nashra.
- 110-kamil alsharqawi: tutawur qawanin altawazuf walkadrat fi alnisf qarn al'akhira, majalat almuazafin aleadad (13) sanat 1961m.
- 111-kamal disuqi: akhtiar al'afradi, tabeat / 1962m, tu/ bidun dhikr dar nashra.
- 112-majid raghib alhulu: aleuqud al'iidariat waltahkimi, dar aljamieat aljadidati, al'iiskandariat 2004m.
- 113-majid raghib alhulu: aleuqud al'iidariatu, dar aljamieat aljadidat lilynashri, al'iiskandariat 2007m.
- 114-mal allah alhamaadi: almunaqasat ealaa marhalatayni: majalat al'ayaami, aleadad 8259, fi 20 nufimbir 2011mu. yurajie almawqie al'iiliktrunia lilmijalati.
- 115-mal allah jaefar: damanat aleaqd al'iidari, ta/2/ dar aljamieat aljadidati, al'iiskandariat 2010m.
- 116-almajalis alqawmiat almutakhasisati: alaihtiajat altadribiat fi zili almutaghayirat alduwliati, bahath manshur fi majalat aleulum al'iidariat alsanat al'arbaewn, yuniat 2002m.
- 117-mihsin aleabudii: al'iidarat aleamatu, ta/ dar alnahdat alearabiati, alqahirat 9819, 1999m.
- 118-muhamad 'iibrahim hasan eulay: mabda almusawaat fi taqalud alwazayif aleamat dirasat muqaranati, risalat dukturah muqadimatan likuliyat alhuquq jamieat alqahirat 1984, 1985m.

- 119-muhamad alsayid aldamasi: al'iiedad alfaniyu fi majal shaghal alwazayif aleamati, majalat aleulum al'iidariati, alsanat alraabieat walthalathuna, aleadad al'awla, yuniat 1992m.
- 120-muhamad alsayid aldamasi: tawliat alwazayif aleamati, risalat dukturah muqadimat likuliyat alhuquq jamieat eayn shams, 1971m.
- 121-muhamad 'anas qasim jaefara: aleuqud al'iidariat dirasat muqaranat linuzum almunaqasat walmuzayadat watatbiqih liqanun 1998m bishan almunaqasat walmuzayadat almisrii walayihatih altanfidhiat wataedilatih eilma2006m, mae dirasat lieaqd albut, ta/4, dar alnahdat alearabiati alqahirat 2007m.
- 122-muhamad jamal baraei: altakhtit liltadrib fi majal altanmiati, ta/ al'uwlaa, maktabat eayn shams, alqahirat 1968m.
- 123-muhamad rawuwf hamid: alwataniat fi muajahat aleadalati, dar almaearifi", alqahirati, 1999m.
- 124-muhamad saeid husayn 'amin: dirasat muqaranat fi fikrat aleuqud al'iidariat wa'ahkam 'iibramiha wfqaan liqanun almunaqasat walmuzayadat fi misr 1994m.
- 125-muhamad saeid eabd alfataahi: al'iidarat aleamatu, aldaar aljamieiat liltibaeat walnashr waltawziei, al'iiskandariat 1988m.
- 126-muhamad eabd aleal alsanari: 'usul al'iidarat aleamat dirasat muqaranatin, bidun tarikh 'aw dhikr lidar alnashri.
- 127-muhamad eabd aleal alsanari: mabadi wa'ahkam aleuqud al'iidariat fi majal alnazarat waltatbiqi, dar alnahdat alearabiati, alqahirati.
- 128-muhamad eabd almuneim khamis: al'iidarat fi sadr al'iislami, almajlis al'aelaa lilshuyawn al'iislamiati 1972m.
- 129-muhamad fuad mihna: al'usus alati taqum ealayha siyasat alwazayif aleamati, bahath manshur fi majalat aleulum al'iidariati, alsanat alraabieata, aleadad al'uwwla.
- 130-muhamad manib jamal hamuwdat: almabadi alati tahkum 'asalib altaeaqudi, dirasatan tahliliatan muqaranatan bi'ahkam alsharieat al'iislamiati, risalat majistir muqadimatan likuliyat alsharieat alqanun bialjamieat al'iislamiati bighazati, eam 2019m.
- 131-mahmud eatif albanaa: dirasat fi alwazifat aleamat fi alnizam alfaransi, bidun tarikh 'aw dhikr lilnaashir
- 132-mahmud muhamad eatiat mueabarat: alfasad al'iidarii waeilajuh fi alfiqh al'iislami, dirasat muqaranat bialqanun al'iidarii al'urduniyi, risalat dukturah muqadimatan likuliyat aldirasat aleulya, aljamieat al'urduniyati, eam 2010m.
- 133- mahmud muhamad mueabaratu: alfasad al'iidarii waeilajuh fi alsharieat al'iislamiati, ta1, dar althaqafat liltabe walnashri, al'urduni,2011m.
- 134-mukhalad twfyq mashawish khashman, muhamad yusif alhusayn: aleuqud al'iidariat wajaza'atiha fi fiqh alqada' al'iidariu al'urduniyu walqada' almuqarani, majalat dirasat alsharieat walqanuni, eimadat albahth alealamii, aljamieat al'urduniyati/ almujalad 43, mulhaq 3, 2016m.
- 135-mustafaa 'abu zayd fahmi: alwajiz fi alqanun al'iidari, 1957m, bidun dhikr lilnaashir.

- 136-mustafaa 'abu zayd fahmi: fanu alhukm fi al'iislami, almaktab almisriu alhadithi, bidun tarikhi.
- 137-mahadi muhamad mijbari: al'amanat fi al'ada' al'iidari, ta/ maktabat alkhadmat alhadithati, ta/ al'uwlaa 1415h-1995m.
- 138-almuwasasat aleamat liltadrib altaqni walmihni, al'iidarat aleamat litasmim watatwir almanahiji, almamlakat alearabiat alsaeudiati: euqud altashyid, tabeatu/1429h.
- 139- nadir 'ahmad 'abu shaykhahu/ alfasad fi alhukumati, almunazamat alearabiat liltanmiat al'iidariati, 1994
- 140- du. nasimuh bumieraf: mazahir alfasad al'iidari, majalat eulum al'iinsan walmujtamaeu, tasdur ean kuliyat aleulum al'iinsaniat walaijtimaeiati, jamieat muhamad khaydar bialjazayar, aleudadi33, maris 2017m.
- 141-yasir taj alsiru muhamad euthman: aliat hasm munazaeat aleuqud alduwaliat lilbina' waltashyid, almarkaz alqawmiu lilbuhuthi, ghazat, majalat aleulum alaiqtisadiat wal'iidariat walqanuniati, almujalad alkhamis, aleadad 23, disambir 2021m.
- 142-yusif bin muhamad alqublan: 'asas altadrib al'iidaria mae tatbiqat almamlakat alearabiat alsaeudiati, tajribat maehad al'iidarat aleamati, ta/ althaaniati, dar ealam alkutub liltibaeat walnashr waltawzie, alriyad 1992m.

فهرس الموضوعات

٢٤٩	..... مقدمة عامة
٢٥٣	..... المبحث التمهيدي التعريف بالعقود الإدارية
٢٥٧	..... المبحث الأول ذاتية عقد مقابلة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً
٢٥٧	..... المطلب الأول مفهوم عقد مقابلة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً
٢٦٠	..... المطلب الثاني خصائص عقد مقابلة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً
٢٦٢	..... المطلب الثالث طرق إبرام عقد مقابلة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً
٢٦٢	..... الفرع الأول المناقصة العامة شرعاً وقانوناً
٢٦٥	..... الفرع الثاني المناقصة المحدودة، وذات المرحلتين، والمحلية
٢٦٧	..... الفرع الثالث الممارسة العامة
٢٦٩	..... الفرع الرابع الممارسة المحدودة
٢٦٩	..... الفرع الخامس الاتفاق المباشر
٢٧٢	..... المبحث الثاني الأسباب العامة للفساد الإداري في مقابلة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً
٢٧٣	..... المطلب الأول مفهوم الفساد الإداري وصوره شرعاً وقانوناً
٢٧٦	..... المطلب الثاني اهدار مبدأ الجدارة في الاختيار للتوظيفة العامة
٢٨٨	..... المطلب الثالث التصور في التدريب
٢٩٣	..... المطلب الرابع تفاوت الأجور والمرتبات وعدم كفايتها
٢٩٨	..... المبحث الثالث الأسباب الخاصة للفساد الإداري في عقد مقابلة أعمال المباني العامة شرعاً وقانوناً
٢٩٨	..... المطلب الأول أسباب الفساد الإداري في مرحلة ما قبل التعاقد (قبل الطرح)
٣٠٥	..... المطلب الثاني أسباب الفساد الإداري أثناء التعاقد (الطرح) والترسية
٣١٢	..... المطلب الثالث أسباب الفساد الإداري في مرحلة تنفيذ العقد واستلام المشروع
٣٢٣	..... الخاتمة
٣٢٧	..... قائمة بأهم المراجع
٣٣٨	..... REFERENCES:
٣٤٧	..... فهرس الموضوعات