( مستخرج )

مصر المعاصرة

مجلة علمية محكمة ربع سنوية

تصدرها

الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع

# حوكمة الإدارة العامة وأثرها فى مكافحة الفساد

د. محمد عبد المنعم احمد عبدالله

يوليو ٢٠٢١
العدد ٥٤٣
السنة المائة واثنى عشرة
القاهرة

L'EGYPTE
CONTEMPORAINE

Revue Scientifique arbitrée .. Quart annuel
de la
société Egyptienne d'Economie Politique de Statistique
et de Législation

# Public administration governance and Its impact on fighting corruption

Dr . Mohamed abd El-mneem

July 2021
No. 543
CXII itéme Année
Le Caire

# حوكمة الإدارة العامة وأثرها فى مكافحة الفساد

دكتور / محمد عبد المنعم احمد عبدالله

**مقدمة :**

منذ نهايات القرن السابق وأصبحت التنمية هى القضية الأهم على المستوى الدولى ، وعلى المستوى الداخلى للدول ، وفى مقابل ذلك جاء الفساد ليشكل أهم معوقاتها ، والغول الذى يلتهم نواتجها ، وقد انتشر على المستوى الدولى وعلى المستوى الداخلى ، مما دفع الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة إلى التحرك فى كافة الميادين لمكافحته بالحد من انتشاره ، ومواجهة الآثار المترتبة عليه ، ونشطت الدول على المستوى الداخلى لمكافحته مقدرة فى ذلك آثاره المدمرة على خطط التنمية بها ، وملتزمة بالتضامن الدولى فى مواجهته .

ولم يعد خافياً أن الإدارة العامة هى موطن الفساد الرئيس ، سواء فيما يقع من فساد داخل الأجهزة الحكومية متعلقاً بإدارتها والانحراف الذى يصيبها لتحقيق مصالح خاصة ، أوبوصفها شريك فى الفساد الذى يقع من الأفراد والمنظمات الخاصة أو دول أخرى .

ومن هنا جاءت ضرورة إصلاح الإدارة العامة كمقدمة لازمة لأى إصلاح أو تنمية ، وهو النهج الذى نهجته مصر ، واتبعته فى صور عدة وبتطورات متتالية توجت بتبنيها منهج حوكمة الإدارة العامة ، والتى جاءت كقرين للإصلاح السياسى وتبنى مقتضيات الحكم الرشيد ، استفادت فيه الدول من تجريتها فى إدارة الشركات والمؤسسات المالية .

وطبقاً لرؤية مصر ٢٠٣٠ فيما يتعلق بالشفافية وكفاءة المؤسسات الاجتماعية فإنه :

بحلول عام ٢٠٣٠ يكون هناك جهاز إدارى كفء وفعال ، يحسن إدارة موارد الدولة ، ويتسم بالشفافية والنزاهة والمرونة ، يخضع للمساءلة ويعلى من رضا المواطن ، ويتفاعل معه ، ويستجيب له ، أهدافه الاستراتيجية :

جهاز إدارى يتميز بالكفاءة والفعالية والمواءمة مع المتغيرات المحلية والعالمية .

بناء جهاز إدارى يقوم على إدارة الحكم الرشيد لموارد الدولة عن طريق تحديث الإطار التنظيمى بما يتضمنه من تشريعات وعنصر بشرى وبنية معلوماتية بالإضافة إلى تطوير وتغيير ثقافة العمل داخل الجهاز الإدارى .

تقديم خدمات متميزة مرتفعة الجودة تطبق الأساليب الحديثة .

تحقيق معايير جودة أفضل والتوسع فى استخدام الأساليب فى الخدمات المقدمة .

نظام يتسم بالشفافية ، يتفاعل مع المواطن ، ويستجيب لمطالبه ، ويخضع للمساءلة المجتمعية .

الاعتماد على منهج الشفافية فى صنع السياسات بالإضافة إلى تسهيل إتاحة وتداول المعلومات لرفع ثقة المواطن ومكافحة الفساد .

وإذا كانت الرؤية بصفة عامة تعبر عما تطمح المنظمة إلى تحقيقه والوصول إليه فى المستقبل ، فإن مايجب بحثه هو مدى قابليتها للتطبيق والتصورالأمثل لذلك ، وكيفية تحقيق أعلى معدلاته .

من هنا جاءت إشكالية البحث فى " حوكمة الإدارة العامة وأثرها فى مكافحة الفساد " ، والذى سنتناوله على النحو التالى :

المبحث الأول : حوكمة الإدارة العامة

المطلب الأول : مفهوم حوكمة الإدارة العامة وأهميتها

المطلب الثانى : آليات حوكمة الإدارة العامة والقيم التى تبنى عليها

المبحث الثانى : الفساد وأثر حوكمة الإدارة العامة فى مكافحته

المطلب الأول : الفساد وسبل مكافحته

المطلب الثانى : أثر حوكمة الإدارة العامة فى مكافحة الفساد

ونختمه بخلاصة ما توصل إليه البحث من نتائج وما انتهى إليه من توصيات ، لعلها تساهم ، على ضآلتها ، فى الجهود العلمية لتقديم تصور قانونى لمكافحة الفساد .

# المبحث الأول

# حوكمة الإدارة العامة

عانت الدول كثيراً من سوء الحكم وسوء الإدارة والاضطراب فيها ، نتيجة تغير الأنظمة والحكومات والسياسات ، وعدم وضوح الرؤية ، مما أخل بخطط التنمية سواء على مستوى الدول ، أو مؤسساتها العامة ، أو مؤسساتها الخاصة ، حتى خرج من الولايات المتحدة الأمريكية إلى العالم مصطلح Corporate Governance ، ليعبر عن الإدارة الرشيدة للشركات أو الحوكمة ، وهو ما تلقفته المنظمات والمؤسسات الدولية لتبنى نظام إصلاحى يحول دون ظهور الفساد .

## المطلب الأول

## مفهوم حوكمة الإدارة العامة وأهميتها

### مفهوم الحوكمة :

الحوكمة لغة : جعل الشئ محكماً ، واستحكم الأمر أوالشئ ، توثق وصار محكماً [1] وقد عرفتها الأمم المتحدة بأنها عملية اتخاذ القرارات والطريقة التى تنفذ بها ( أو لا تنفذ بها ) تلك القرارات .

أما البنك الدولى فقد عرفها بأنها الطريقة التى تمارس بها السلطة فى إدارة الموارد الإقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية

وإذا كانت غالبية دراسات الحوكمة قد تناولتهـــــا فى إطار الحكم الرشيد ، أو فى إطار المؤسسات الخاصة والشركات ، وبخاصة المؤسسات المالية ، فإنها فى مجال الإدارة العامة تبدو أكثر أهمية ، حيث أن الإصلاح الإدارى وإن كان نتيجة للإصلاح السياسى ، فإنه فى الوقت ذاته مقدمة له ، فممارسة الوظيفة العامة تحمل دائماً طابعاً سياسياً ، وإن اختلف مداه من وظيفة إلى أخرى ، كما أن فساد المؤسسات الخاصة يصاحبه فى كثير من الحالات فساد الإدارة العامـــــة .

وعليه فإننا يمكننا أن نستخلص أهم أسس حوكمة الإدارة العامة من مجموع قواعد الحكم الرشيد ، وقواعد حوكمة الشركات .

(١) المعجم الوسيط باب حكم .

وطبقاً للمادة ٦ فقرة ( و ) من قرار لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن تعزيز الديمقراطية وتوطيدها .

( و ) تعزيز الديمقراطية بواسطة الحكم الصالح عن طريق ما يلى :

١ – تحسين شفافية المؤسسات العامة وإجراءات رسم السياسات ، وتعزيز مساءلة الموظفين العموميين .

٢ – اتخاذ تدابير قانونية وإدارية وسياسية لمكافحة الفساد ، والكشف عن الفساد ومعاقبة جميع الضالعين فى الأعمال المرتبطة بفساد الموظفين العموميين .

٣ – تقريب الحكومة من الشعب باستخدام مستويات التفويض المناسبة .

٤ – تعزيز إمكانية حصول الجمهور ، بأكبر قدر ممكن ، على المعلومات المتعلقة بأنشطة السلطات الوطنية والمحلية ، وضمان إتاحة بل انتصاف إدارية للجميع دونما تمييز .

٥ – رعاية تحقيق مستويات رفيعة من الكفاءة والمسلك الأخلاقى والاقتدار المهنى داخل الخدمة المدنية ، وتعاونها مع الجمهور بوسائل شتى منها توفير التدريب المناسب لموظفى الخدمة المدنية .

وعليه يمكن النظر للحوكمة على أنها الإدارة الرشيدة للمؤسسات العامة أو الخاصة ، من خلال قواعد ومعايير محددة سلفاً تضمن تحقيق أهدافها وخططها بكفاءة وفاعلية ونزاهة وعدل فى إطار من الإقصاح والشفافية والرقابة والمساءلة .

وإذا كان تعبير الحوكمة جديد فى مجال الإدارة العامة فى مصر فإن محاولات الإدارة الرشيدة

سبق وأن ظهرت فى صور عدة ، وتحت مسميات مختلفة ، مثل الإصلاح الإدارى ، والتنمية الإدارية ، فطبقاً للمادة ٥ من قانون إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ فإنه : يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية : " ...

٩ – رسم سياسة الإصلاح الإدارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الآداء .

١٠ – إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات ، وتحسين وسائل العمل .

١١ – وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

كماأن قانون هيئة الرقابةالإدارية رقم٥٤لسنة٦٤ قد نص فى المادة الثانية منه على أنه :"مع عدم الإخلال بحق الجهةالإدارية فى الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق تختص الرقابةالإدارية بالآتى :

(أ) بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التى تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها .

(ب) متابعةتنفيذالقوانين والتأكدمن أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

(ج) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها ... ".

وقد عرفت مصر وجود وزارة خاصة بالتطوير الإدارى جاءت أحياناً مستقلة متمثلة فى وزارة التنمية الإدارية ، كما اندمجت قيادتها مع الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة حيناً ، واندمجت فى وزارة التنمية المحلية حيناً ، وفى وزارة التخطيط والإصلاح الإدارى ، التى تبنت سياسات الحوكمة ، وأنشأت وحدة مركز الحوكمة بوزارة التنمية الإدارية ، قبل أن تنتقل هذه الاختصاصات إلى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، ووزارة الاتصالات فى يناير ٢٠٢٠ .

كما صدر قرار وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى رقم ١١٥ لسنة ٢٠١٤ ليسند إلى وحدة مركز الحوكمةالعمل مع المؤسسات الحكومية لتنفيذ إصلاحات الحوكمة من خلال إدخال مفهوم وممارسات الإدارة الرشيدة فى المؤسسات الحكومية وربطها بمفاهيم الإصلاح الإدارى وتحقيق النزاهة والشفافية .

## الفرع الثانى
## أهمية حوكمة الإدارة العامة

بعد مجموعة متتالية من نظم تطوير الإدارة العامة بهدف الوصول بها إلى درجة الرشد والتى تبعت فى معظمها خطوات الإدارة الخاصة فى التطوير , جاءت الحوكمة لتتوج هذه النظم ، بما تسعى إلى تحقيقه من أهداف وتتبعه من آليات .

حيث تهدف الحوكمة إلى وضع قواعد ومعايير تحكم نشاط الإدارة فى كل وظائفها، بما يضمن تحقيق أهداف الوحدة الإدارية بكفاءة وفعالية وجودة من خلال السيطرة والمرونة واستيعاب تغيرات البيئة الخارجة والداخلية ، مع تجنب الانحرافات أو كشفها والتدخل للقضاء عليها ، وضمـان جودة المنتج " الخدمة " ورضاء أصحاب المصالح " الجمهور " وذلك على النحو التالى :

رفع الكفاءة : تعرف الكفاءة فى العمل بأنها القدرة على آداء العمل على الوجه الصحيح ، وتتحدد درجة الكفاءة من قياس نسبة المدخلات إلى المخرجات ، والبرنامج الكفء فى الإدارة العامة ، هو الذى يساعد على تحقيق أهداف الإدارة أو خدماتها بأقل الموارد وبأعلى جودة [١] ، ويتحقق رفع الكفاءة بالوصول إلى أعلى المخرجات بأقل المدخلات ، وفى الوقت المناسب ، وطبقاً للمادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية فإنه : " يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أومن يفوضه ، على أساس الكفاءة والجدارة ... " ، وهو ترديد لما تضمنته المادة ١٤ من الدستور والتى نصت على أن : " الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ... " .

تحقيق الفاعلية : الفاعلية لغة : وصف كل ما هو فاعل ، واصطلاحاً فى مجال الإدارة : هى القدرة على تحقيق الأهداف ، من خلال بيئة العمل والموارد المتاحة [٢] .

وتتحقق الفاعلية بناء على عوامل ثلاث : القدرة على تحقيق أهداف المنظمة ، القدرة على التكيف مع البيئة ، واستيعاب متغيراتها ، القدرة على البقاء والتطور والنمو .

ويتم قياس الفاعلية من خلال قياس النسبة بين المخرجات الفعلية للمنظمة ، والمخرجات المتوقعة طبقاً لخطة المنظمة .

(١) د : رحمة أحمد عبد الشافى ، الحوكمة فى الأجهزة الحكومية والأمنية ، ط ٢٠١٧ ، ص ٢٥٩ .
(٢) د : حمدى عبد العظيم ، عولمة الفساد وفساد العولمة ، ص ٣٤٩ .

وعليه فإن الكفاءة تمثل معيار آداء الأفراد فى المنظمة ، على حين تمثل الفاعلية معيار آداء المنظمة لدورها ، وأن فعالية الإدارة العامة هى ما يهم الجمهور ، بغض النظر عن كفاءة الإدارة ، على حين تهتم الإدارة أكثر بالكفاءة .

ضمان الجودة : الجودة لغة النوعية ، أو مجمل السمات والخصائص لمنتج ، أو لخدمة التى تجعله قادراً على تلبية الاحتياجات المذكورة صراحة أو ضمناً .

والجـــــــودة فى مجال الإدارة : هى قدرة منتج أو خدمة أو عملية على تقديم القيمة المستهدفة منها [١].

وقد اتجهت المنظمات إلى عدة صور لإدارة الجودة من إدارات مراقبة الجودة ودوائر الجودة وفرق تحسين الجودة وحتى تطبيق إدارة الجودة الشاملة [٢] ، وأهم ما تستهدفة تلك الجودة إرضاء العميل وتحسين المنافسة لتحقيق الريادة وذلك من خلال ضمان الكفاءة والفاعلية ، عن طريق تحسين النظم وتطوير القدرات وتبسيط الإجراءات والمرونة وتمكين الموظفين و الاعتماد على فرق العمل ومشاركة المستفيدين بما يضمن تلبية احتياجتهم والتطوير المستمر للمنظمة ، والتأكد من ذلك بقياس الآداء من خلال معايير محددة .

تجنب الانحرافات : يشكل انحراف الإدارة عن القواعد والمعايير والأهداف المخططة ، أهم الأخطار التى تهدد نجاح الإدارة فى آداء دورها ، مما جعل وظيفة الرقابة تحتل أهمية بين وظائف الإدارة ، حيث تستطيع الإدارة من خلال القواعد والمعايير المحددة سلفاً ، كشف تلك الانحرافات والتدخل لمعالجتها ، أوتحقيق المسئولية والمحاسبة ، أو الاستفادة منها عند إعادة التخطيط .

(١) أد : محمد محمد إبراهيم ، الإدارة " الأصول – المبادئ العلمية " ، ط ٢٠٠٦ ، ص ٤٤٠ .
(٢) د : سعيد محمد جاد الرب ، الاتجاهات الحديثة فى إدارة الأعمال ، ط ٢٠١٠ ، ص ٦٠ .

## المطلب الثانى

## أسس حوكمة الإدارة العامة

كما رأينا جاءت الحوكمة كحلقة أخيرة فى عقد الإدارة الرشيدة ، استفادت مما سبقها سواء فى مجال الحكم أوالإدارة أو غيرها من العلوم ، ومن التطورات التى أصابتها ، والتى كان أهمهما تطور تكنولوجيا نظم المعلومات ، والتحول الرقمى ، ولإمكان تطبيق آليات الحوكمة كان لابد من تهيئة البيئة القانونية والتنظيمية الملاءمة ، والتى تتشكل من مجموعة من الأدوات أهمها الإصلاح التشريعى ، التحول الرقمى ، إصلاح الهياكل ، تبسيط الإجراءات ، الرقابة ، وتستند إلى مجموعة من القيم أهمها الرؤية الاستراتيجية ، الشفافية والإفصاح ، والنزاهة والعدل ، والمساءلة والمحاسبة كل ذلك فى ظل سيادة القانون .

### الفرع الأول

### أدوات حوكمة الإدارة العامة

سيادة القانون :عرفت الأمم المتحدة سيادة القانون بأنها " مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعات العامة والخاصة بما فى ذلك الدولة نفسها مسئولين أمام قوانين صادرة علانية وتطبق على المجتمع بالتساوى ويحتكم فى إطارها إلى قضاء مستقل ، وتتوافق مع المعايير والمعاهدات الدولة لحقوق الإنسان " [1] .

وعليه فإنه طبقاً لمبدأ سيادة القانون يخضع الجميع لحكم القانون أفراداً ومؤسسات ، حكاماً ومحكومين ، وتقوم سيادة القانون على مجموعة من الركائز [2] أهمها: تدرج القواعد القانونية ، الفصل بين السلطات والرقابة المتبادلة بينها ، كفالة حق التقاضى .

وقد استهل الدستور المصرى مواده بالنص على أن : " جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة ، موحدة لا تقبل التجزئة ، ولا ينزل عن شيء منها، نظامها جمهوري ديمقراطي، يقوم على أساس المواطنة وسيادة القانون .... " .

(١) المركز اليمنى لقياس الرأى العام " سلسلة أدلة الدولة المدنية " : سيادة القانون ص ٦

(٢) أ . د / ثروت بدوى : تدرج القرارات الإدارية ، ط ٢٠٠٧ ، ص ٨ ، أ د : طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون ص ٨ .

وأفرد الباب الرابع تحت عنوان سيادة القانون ، حيث نص فى المادة ٩٤ منه على أن :

" سيادة القانون أساس الحكم في الدولة .

وتخضع الدولة للقانون ، واستقلال القضاء ، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات " .

قبل أن يعالج ضمانات سيادة القانون فى المواد التالية لها .

وقد تواترت أحكام القضاء على كفالة مبدأ سيادة القانون ومفرداته وأكدت على ضماناته ، فقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أنه " السلطات العامة الثلاث كلها سلطات مؤسسة أنشأها الدستور تستمد منه وجودها وكيانها وهو المرجع فى تحديد وظائفها ، ومن ثم تعتبر جميعها أمام الدستور على درجة سواء ، وتقف كل منها مع الأخرى على قدم المساواة ، قائمة بوظيفتها الدستورية متعاونة فيما بينها فى الحدود المقررة لذلك ، خاضعة لأحكام الدستور الذى له الكلمة العليا وعند أحكامه تنزل اللطات العامة جميعاً والدولة فى ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطى ، هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور وهو ما حرص الدستور القائم بالنص على تقريره فى المادة ٦٤ منه على أن " سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة " ... " .[١]

وذهبت فى كفالة حق التقاضى إلى أنه : " تتمثل ضوابط المحاكمة المنصفة فى مجموعة من القواعد المبدئية التى تعكس مضامينها نظاماً متكامل الملامح ، يتوخى بالأسس التى يقوم عليها صون كرامة الإنسان وحقوقه الأساسية ويحول بضماناته دون إساءة استخدام العقوبة بما يخرجها عن أهدافها وذلك انطلاقاً من إيمان الأمم المتحضرة بحرمة الحياة الخاصة ، وبوطأة القيود التى التى تنال من الحرية الشخصية ولضمان أن تتقيد الدولة عند مباشرتها لسلطتها فى مجال فرض

العقوبة صوناً للنظام الاجتماعى بالأغراض النهائيـة للقوانين العقابية التى ينافيها أن تكون إدانة المتهم هدفاً مقصوداً لذاته أو أن تكون القواعد التى تتم محاكمته على ضوئها للمفهوم الصحيح لإدارة العدالة الجنائية إدارة فعالة بل يتعين أن تلتزم هذه القواعد مجموعة من القيم التى تكفل لحقوق المتهم الحد الأدنى من الحماية ، التى لايجوز النزول عنها أو الانتقاص منهـا " [٢].

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الطعن رقم ٣٧ لسنة ٩ ق بتاريخ ١٩٩٠/٥/١٩ .
(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الطعن رقم ٢٨ لسنة ١٧ ق بتاريخ ١٩٩٥/٢/٢ .

الإصلاح التشريعى : إذا كانت الحوكمة تعتمد على ركائز وقيم سلوكية وأخلاقية مهنية ، تضمن فعاليتها وتحقيقها للمساواة ، فإن أهم مايميزها القواعد القانونية والتنظيمية والمعايير التى تقرر هذه الركائز وتصوغ ضوابطها ، فى جميع وظائف الإدارة .

وقد تضمن الدستور الحالى التوجيه باصدار قوانين متطورة تجارى مستجدات العصر ، وخاصة فى مجال حوكمة الإدارة العامة مثل ماتضمنته المادة ٢١٦ من الدستور " يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابى قانون ، يحدد اختصاصاتها ، ونظام عملها ، وضمانات استقرارها ، والحماية اللازمة لأعضائها ، وسائر أوضاعهم الوظيفية ، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال ... " .

وما تضمنته بعض الأحكام الانتقالية من الدستور فى المواد من ٢٣٩ حتى ٢٤٢ من توجيه المشرع باصدار قوانين مؤثرة فى سير الإدارة العامة وضمان نزاهتها كإصدار قانون بقواعد ندب القضاة وأعضاء الهيئات القضائية م ٢٣٩ ، وتنظيم الطعن بالاستئناف فى مواد الجنايات م ٢٤٠ ، وإصار قانون العدالة الانتقالية م ٢٤١ ، وقانون الإدارة المحلية م ١٨٠ ، ٢٤٢ من الدستور .

وقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٨٧ لسنة ٢٠١٤ بإنشاء اللجنة العليا للإصلاح التشريعى لتختص باعداد وبحث مشروعات القوانين وقرارات رئيس مجلس الوزراء لتطويرها والتنسيق بينها ، كما تشكل لجاناً فرعية لإعداد التشريعات فى كافة المجالات ومن بينها التشريعات الإدارية .

فصدرقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، كما تم تعديل مدونة السلوك الوظيفى فى ظل هذا القانون عام ٢٠١٩ ، والتى سبق وأن صدرت عام ٢٠١٤ فى ظل القانون ٤٧ لسنة ٧٨ .

كما صدر قانون تنظيم التعاقدات التى تبرمها الجهات العامة رقم ٨٣ لسنة ٢٠١٨ والذى تحددت أهدافه طبقاً للمادة ٢ منه فى تنظيم إجراءات تخطيط وتنفيذ التعاقدات العامة ، ومتابعة تنفيذ العقود ، تحقيق كفاءة وفاعلية الإنفاق العام ، تعزيز مبادئ الحوكمة ، وتطبيق معايير العلانية والشفافية والنزاهة وحرية المنافسة والمساواة وتكافوء الفرص ، وتجنب تعارض المصالح ، تطبيق أساليب الإدارة الحديثة ، والانتقال مرحلياً إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات فى الإجراءات .

وقد سبق وأن صدر قرار بقانون حظر تعارض مصالح المسئولين فى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ والذى جاء تحقيقاً لمبادئ المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين فى الحقوق والحريات ، ومبادئ الأمم المتحدة التى تضمنتها اتفاقيتها لمحاربة الفساد من وضع التدابير والنظم الملزمة للقائمين على أمر الإدارة العليا أو الوظيفة العامة بالإفصاح عما يمكن أن يفضى إلى نشوء تعارض مصالح [١].

أما بالنسبة لإجراءات التقاضى ، فلم تصدر التعديلات التى تبناها الدستور حتى تاريخه ، وإن كانت لجنة الإصلاح التشريعى قد درست وراجعت تلك التشريعات والتعديلات المقررة عليها بما يتسق وأحكام الدستور وخاصة فى مجال العدالة الناجزة ، وإجراءات التقاضى أمام محاكم مجلس الدولة ، وتفعيل ضمانات العدالة ومواكبة التطورات التكنولوجية ، وكذلك الإدارة المحلية حيث تم إعداد مشروع القانون مبكراً تنفيذاً للالتزام الدستورى بذلك لكنه لم يصدر حتى تاريخه بالرغم من مقاربة الفصل التشريعى على الانتهاء ، وهو القانون الذى يحتل الأهمية الكبرى فى مجال تنظيم الإدارة العامة ، ولازال العمل سارياً بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .

## إصلاح الهياكل التنظيمية وهياكل الأجور :

وتعرف الهياكل التنظيمية بأنها "الإطارالعام الذى يحدد الأفراد العاملين بالتنظيم من خلال تقسيم المنظمة إلى تقسيمات تنظيمية محددة السلطة والمسئولية من مستويات وظيفية مختلفة ، وتحديد خط السلطة والاتصالات بينها فى شكل هرمى درجاته تقسيمات تنظيمية متكافئة مصفوفة إلى

جوار بعضها ، فى مستويات متراكبة فوق بعضها ، تظهر فى قاعدة الهرم الواسعة الوظائف التنفيذية ، وفى قمته الضيقة وظائف الإدارة العليا ، وبينهما تقع وظائف الإدارة الوسطى [٢] .

وفى الوظيفة العامة فى مصر ظهر الاهتمام بالهياكل التنظيمية وترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف وإعادة تقييمها فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ فى المادتين الثانية والثالثة منه .

(١) د : عبد المجيد محمود ، المواجهة القانونية لظاهرة الفساد ، ص ١٨٧ ، ط ٢٠١٧ .
(٢) أد . محمد محمود ابراهيم : الإدارة " الأصول المبادئ العلمية " ، ط ٢٠٠٦ ، ص ٢٧٣ .

وبناءً عليها صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٩٤ فى ١٣ نوفمبر ١٩٧٦ بتحديد أول يناير ١٩٧٧ موعداً لبدء نظام ترتيب الوظائف فى الجهاز الإدارى للدولة .

وقد جاء قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ليتوج هذه المحاولات المتواضعة بتنظيم متكامل للهياكل التنظيمية ، والوظائف ، وهياكل الأجور[١] .

وهو ما تضمنه هذا القانون فى المادتين ٨ ، ٩ منه ، كما تضمنته المادة ٩ من القانون الحالى حيث نصت على أنه :" تضع كل وحدة هيكلاً تنظيمياً لها ، يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأى الجهاز، يتضمن تقسيمها إلى تقسيمات فرعية تتناسب مع أنشطتها وحجم ومجالات العمل بها . وتضع كل وحدة جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقات وصف كل وظيفة ... " .

كما تضمنت هذه القوانين جداول مرتبات تتناسب وفلسفة كل قانون ، دمجها قانون الخدمة المدنية فى صورتى الأجرالوظيفى والأجر المكمل ، كما ظهرالالتزام بالحد الدنى والحد الأقصى للأجور .

تبسيط الإجراءات الإدارية : من أهم المعوقات الإدارية التى تؤثر فى كفاءة وسرعة انجاز العمل الإدارى وخاصة فى مجال الخدمات ، التعقيدات الإدارية كالمرور على عدة موظفين ، أو تطلب

العديد من الأوراق والمستندات ، أو اللجوء إلى مراسلات تقليدية بين العديد من الجهات ، بما يتطلبه ذلك من وقت وجهد وعدد أكبر من الموظفين [٢] .

من هنا جاءت ضرورة تبسيط الإجراءات لاختصار الوقت وتوفير الجهد ورفع الكفاءة ، وتتم عملية تبسيط الإجراءات من خلال تحديد الهدف من الإجراء والقواعد المنظمة ، ودراسة الإجراءات والجهات المختصة بها والاتصالات التى تتم بينها ، وما تنطوى عليه من أخطاء وتعقيدات ، والتخلص من الإجراءات والأوراق والاتصالات الزائدة ، وتقييم العمل بدونها واقتراح التنظيم الجديد بدونها [٣] ، وكما سبق وأن رأينا كان تبسيط الإجراءات أحد اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة الرئيسة فى قانون إنشائه .

(١) موسوعة قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ،الصادرة عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، إعداد جورج تكلا ، اشراف المستشار : الطنطاوى محمد الطنطاوى ، ص ٢١ ، د : عبد الحميد عبد الفتاح ، د : هشام حامد ، إدارة الموارد البشرية ، ص ٣٢٨ ، ط ٢٠١١ .

(٢) د : السيد سماحة ، د ألفيا حسين ، تبسيط الإجراءات ، ص ٢٥ .

(٣) أ د : ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ط ٢٠٠٥ ، ص ٣١٢ .

التحـــــــــــول الرقمى : والذى يعنى حوسبة المستندات والإجرات ، بديلاً عن المستندات الورقية والإجراءات اليدوية ، بما أطلق عليه الحكومة الإلكترونية ، وقد سبق للجمعية العمومية للأمم المتحدة و أن أصدرت الإعلان الخاص باستخدام التقدم العلمى و التكنولوجى لصالح السلم و خير البشرية فى عام ١٩٧٥ ، و الحكومـــــــــــة الإلكترونية : طبقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى " أبريل ٢٠٠١ " تشير إلى استخدامات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ، مثل شبكات ربط الاتصالات الخارجية ، ومواقع الإنترنت ، ونظم الحاسب الآلى بواسطة الجهات الحكومية .

وقد ظهر مشروع الحكومة الالكترونيـــــــة إلى النور فى مصر عام ٢٠٠٤ ، وشكلت بوابة إلكترونيـــــــــــــة للحكومة لتقديم الخدمات الحكومية للمواطنين والأجانب و قطاع الأعمال ، ولتبادل الوثائق الإلكترونيـــــــــــــة بين الحكومـــة والمواطنين ، أو بين الحكومـــــة وقطاع الأعمال [١] .

وهو المشروع الذى يهدف من بين مايهدف إليه إلى تبسيط الإجراءات والحصول على البيانات إلكترونياً ، وتطوير وتحسين مستوى الكفاءة والإنتاجية فى الخدمات المقدمة للجمهور باختصار وقت تقديم الخدمة ، وسهولة الحصول على المعلومات ، وتحسين الأداء و توفير معايير علمية لقياس الأداء [٢] .

وذلك من خلال آليات تنفيذ أهمها : اللامركزية فى تقديم الخدمة وذلك عن طريق زيادة منافذ تقديم الخدمات الحكومية لتشمل المنافذ التقليدية لتقديم الخدمات وبعض المنافذ الجديدة " مثل مكاتب البريد ونوادى التكنولوجيا ، والمراكز المجتمعية " بالإضافة إلى العديد من القنوات التكنولوجية مثل التليفون والانترنت والتليفون المحمول ، و رسم خريطة للسماح بممارسة النشاط فى إطار محدد دون التقيد بموافقات مسبقة تستغرق وقتاً طويلاً ، مع خلق وتفعيل الهيكل المعلوماتى للحكومة وتحقيق أقصى استفادة من المعلومات المتراكمة داخل الجهاز الحكومى لصالح المستثمر والمواطن ، بمراعاة تطبيق أساليب الإدارة الحديثة التى تراعى عنصر الكفاءة وتضمن الاستخدام الأمثل للموارد [٣] .

(١) د / عصام عبد الفتاح مطر : الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق ، ط ٢٠٠٨ ، ص ٢٠٤ .
(٢) د : هدى محمد عبد العال : التطوير الادارى والحكومة الالكترونية ، ص ٩٩ .
(٣) د : عصام عبد الفتاح مطر : المرجع السابق ، ط ٢٠٠٨، ص ٢٠٦ ، ٢٠٧ .

الرقابة : تعد الرقابة الوظيفة الأخيرة من وظائف الإدارة ، والتى بموجبها يتم مقارنة الأداء الفعلى بالمعايير والخطط أو الأهداف السابق تحديدها ، لتحديد ما إذا كان الأداء يسير وفقاً لهذه المعايير ، واتخاذ أى تصرف علاجى مطلوب لضمان استخدام كافة الموارد التنظيمية بأعلى درجة من الكفاءة والفعالية الممكنة فى تحقيق أهداف المنظمة " [١] .

وبخلاف الرقابة القضائية التى تنصب فى الأصل على مشروعية أعمال الإدارة ، فإن الرقابة الإدارية تغطى المشروعية والملاءمة بما يرتبه ذلك من سلطتها فى تعديل قرارات الإدارة إلى جانب سلطتها فى الإلغاء والسحب [٢] .

وتتنوع صور الرقابة من حيث جهة الرقابة بين رقابة خارجية وتتولاها أجهزة أوجهات خارجة عن إطار الوحدة الإدارية ، مثل الجهاز المركزى للمحاسبات ، هيئة الرقابة الإدارية ، ورقابة داخلية وتتم من داخل المنظمة سواء من السلطة الرئاسية أو الإدارات التابعة للوحدة الإدارية كإدارات التفتيش المالى والادارى ، والمتابعة .

كما تتنوع من حيث المدى الزمنى ما بين رقابة معاصرة ورقابة لاحقة .

ومن حيث الموضوع تتنوع بين نماذج قياس معدلات الأداء ، وتقارير الفحص ، وتقارير تقويم الأداء .

وتحتل الرقابة مكانة كبيرة فى حوكمة الإدارة العامة ، فمن خلالها يتم قياس مدى تحقق الخطط والأهداف ، كما يضمن تطبيقها تحقيق قيم الحوكمة ، ويحقق المساءلة والمحاسبة .

(1) Report J Mockler : Readings in management control , New York , 1970 , p . 14 .

(٢) أ د : محمد عبد الحميد أبو زيد ، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإدارى ، ص ٥٠٣ ، ط ٢٠٠٦ .

# الفرع الثانى
# قيم الحوكمة

**المعيارية ، و المعيارية لغة إخضاع الأشياء لمقاييس محددة تقيم من خلالها .**

**فأهم مايميز الحوكمة هو وجود معيار يحتكم إليه لقياس مدى كفاءة وفعالية الإدارة ، وقد تضمنت مدونة السلوك الوظيفى لسنة ٢٠١٩ مؤشرات الأداء القياسية والمتمثلة فى نسبة الشكاوى المبلغ عنها من قبل المواطنين / العاملين ، نسبة الانحرافات فى السلوك الوظيفى ، متوسط عدد التحقيقات القانونية التى خضع لها الموظف العام ، نسبة إنتاجية العامل ، نسبة الهدر فى موارد جهة العمل ، متوسط عدد الساعات اللازمة لإتمام تقديم الخدمات ، متوسط عدد الخدمات التى يتم استيفاؤها للمواطن من أول مرة ، نسبة رضاء المواطن .**

**كما نصت المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية على أنه :" تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل تقويم آداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها ... " .**

**وهو النظام الذى يحدد أسس التقييم ومعايير قياس كفاءة الأداء [1].**

**وقد صدر قرار وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى رقم ٦٢ لسنة ٢٠١٩ بشأن الدليل الإرشادى لنظام تقويم آداء الموظف متضمناً معايير تقويم الآداء والوزن النسبى لكل منها .**

**الشفافية والإفصاح : والتى عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائى من خلال برنامج إدارة الحكم فى الدول العربية ٢٠١٢على أنها تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة تتيح لأصحاب المصالح جمع معلومات قد يكون لها دور فى الكشف عن المساوئ وحماية مصالحهم .**

**ولايقتصر واجب جهة الإدارة والمسئولين على عدم إخفاء أو حجب المعلومات ، وإنما يمتد هذا الواجب إلى ضرورة الإفصاح لإحاطة أصحاب المصالح بكافة جوانب العملية الإدارية بما يمكنهم من مساءلة الإدارة عند انحرافها أو تراجع كفاءتها ، وتقديراً لأهمية المعلومات لأصحاب**

(١)د : سعيد محمد جاد الرب ، الاتجاهات الحديثة فى إدارة الأعمال ، ط ٢٠١٠ ، ص ١٤٢ .

المصالح فى نشاط الإدارة العامة فقد نص الدستورفى الفقرة الأولى من المادة ٦٨ منه على أن : " المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب ، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة حق تكفله الدولة لكل مواطن ، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية ، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها ، وقواعد إيداعها وحفظها ، والتظلم من رفض إعطائها ، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات وإعطاء معلومات مغلوطة " .

وهو ما أكدته الدائرة الأولى بمحكمة القضاء الإدارى حيث ذهبت إلى أن : " الحق فى المعرفة هو حق من حقوق الإنسان التى تمثل أمراً بالغ الأهمية ، وأن تنظيم حق المواطنين فى الوصول إلى المعلومات و والبيانات المتعلقة بالتسويات التى تجرى على المال العام ، من شأنه تعزيز مبدأ الشفافية ، ويضمن طرقاً أفضل لإتمام هذه التسويات على أحسن وجه ، ويقضى على الفساد ... " [1] .

النزاهة : الالتزام السلوكى بالقيم الأخلاقية المتوافق عليها ، مثل الشرف والأمانة وتغليب المصلحة العامة ، والمهنية ، والتزام المساواة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة ، ومحاربة الفساد والمحسوبية .

طبقاً للفقرة الثانية من المادة ١٧ من قانون الخدمة المدنية الخاصة بالتعيين فى الوظائف القيادية ، والإدارة الإشرافية فإنه : " ويشترط للتعيين فى هذه الوظائف التأكد من توفر صفات النزاهة من الجهات المختصة ، على أن يستند الرأى بعدم توفرها إلى قرائن كافية وأسباب جدية ... " .

طبقاً للمادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية فإنه :" يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ، وغيرهما من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها ، وما يصدر عن الجهاز من قرارات تنظيمية أو تعليمات أو نشرات أو كتب دورية فى هذا الشأن ، ومدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص ،ويحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التى تتنافى مع الحيدة والتجرد والالتزام الوظيفى ... " .

وقد أصدرت وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى مدونة السلوك الوظيفى للعاملين بالجهاز الإدارى بالدولة عام ٢٠١٤ فى ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٥٩٤٣٩ لسنة ٦٧ ق ، المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية ، شبكة المعلومات القانونية العربية : مجموعة أحكام المحاكم العربية العليا .

رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والتى تضمنت قيم ومعايير مزاولة العمل الوظيفى العام فى مجال النزاهة وبراءة الذمم فى المادة ١١ منها أنه : " يلتزم الموظف العام بما يلى :

اتباع النهج الوظيفى القائم على أساس براءة الذمم ، وسلامة القصد عند آداء الخدمة مع التحلى بنقاء الضمير ، والابتعاد عن مواطن الشبهات أثناء آداء الواجبات الوظيفية .

وضع الواجبات ومسئوليات العمل ، والالتزامات تجاه خدمة الجمهور فوق المصالح الشخصية للموظف العام .

آداء المهام بإخلاص وإتقان مع تحمل كامل للمسئولية مع التعامل بطريقة مهنية تحوز ثقة الأشخاص الذين يتعامل معهم .

حظر استغلال المناصب الرسمية والمواقع الوظيفية بصورة غير سليمة تؤدى للتربح وجنى المنافع الشخصية .

الأخذ بالسلوك النزيه فلا يجوز للموظف العام طلب أو قبول أو اشتراط أو استلام بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، أى منفعة مالية أو هبة أو هدية أو أى ميزة ذات قيمة نقدية وغير ذلك من أشكال المدفوعات غير المبررة ، مقابل آداء الواجب الوظيفى .

كما أصدرت الوزارة مدونة السلوك الوظيفى عام ٢٠١٩ فى ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، والتى تضمنت تحت عنوان الإطار القيمى للمدونة ومؤشرات الآداء الرئيسة .

الإطار القيمى : تعتمد مدونة سلوك وأخـــلاقيات الوظيفة العامة على خمسة قيم : " ...

الحيادية : وهى التصرف على أساس ما تمليه الجوانب الموضوعية فقط على الموظف ، وتقديم الخدمات للمواطنين على حد سواء ، وإسداء النصيحة لهم دون تمييز وفقاً لمعتقدات سياسية أو أو دينية أو عرقية .

النزاهة : وهى التجرد وبراءة السلوك البشرى من أية أغراض أو مقاصد خاصة عند خدمة المواطنين حفاظاً على مكانة جهة العمل وعملاً على تعزيز المصلحة العامة للمجتمع .

كما تضمن القسم الثالث من المدونة التزامات الموظف العام ومن بينها السلوك فى الحياة الخاصة ، والالتزام بتجنب تضارب المصالح بما يضمن نزاهة سلوكه .

المساءلة : حق الأفراد والمنظمات الحكومية والأهلية فى تقدير مسئولية المسئولين عن أعمال الإدارة تمهيداً لمحاسبتهم حال ثبوت المسئولية .

والمساءلة طبقاً لتعريف الأمم المتحدة الوارد ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائى تعنى : الالتزام بإثبات أن العمل قد أدى وفقاً للقواعد والمعايير المتفق عليها والإبلاغ بنزاهة ودقة عن نتائج الآداء بالمقارنة بالأدوار والخطط المقررة .

والمساءلة هى أهم نتائج رقابة الإدارة على أعمال وكذلك حق المواطنين فى التظلم وفى الشكوى ، وتأكيد وتحقيق باقى قيم وآليات الحوكمة [1].

(١) د : ماجدة عبد الشافى محمد ، الإدارة المحلية فى ضوء اللامركزية " رسالة دكتوراه " ، ص ٢٧٥ .

## المبحث الثانى

## الفساد وأثر حوكمة الإدارة العامة فى مكافحته

إن مطالعة الوثائق القانونية الدولية والداخلية المعنية بدراسة الفساد وسبل مكافحته ، سريعاً ما تظهر علاقته بالحوكمة ، حيث يظهر فساد الإدارة العامة غالباً فى صورة إخلال بإحدى قيم الحوكمة ، كما أن سبل مكافحة الفساد تتمثل فى الإلتزام بمبادئها أو الاستناد إليها .

وهو ما سنتناوله فى المطلبين الآتيين ، والذى نخصص أولهما لدراسة الفساد وسبل ومكافحته ، والثانى لأثر حوكمة الإدارة العامة فى مكافحة الفساد .

### المطلب الأول

### الفساد وسبل مكافحته

يمثل الفساد أكبر معوقات التنمية ، فهو لا يهدد نتائجها فحسب ، بل يحول دون تحققها ابتداءً ، الأمر الذى جعل مكافحته من أهم أولويات المنظمات الدولية ، والقانون الداخلى وخاصة فى مجال الإدارة العامة الأكثر عرضة للفساد .

مفهوم الفساد :الفساد لغة : تغير الشئ عن أصله ، أو فقدانه لأحد شروط صحته ، بما يترتب عليه احداث أثر خلاف المرجو منه .

والفساد اصطلاحاً : استخدام السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة .

وقد عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه سوء استخدام السلطة والنفوذ والمنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية أو مصالح خاصة .

صور الفساد :

أولاً : الفساد الأخلاقي : ويظهر فى الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي ، وتصرفاته كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل ، أو أن يجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى خارجية دون إذن إدارته ، أو أن يستغل السلطة لتحقيق أهداف شخصية له على حساب المصلحة العامة أو أن يمارس المحسوبية دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة ، وهو قاسم مشترك فى كافة صور الفساد باعتباره مقدمة منطقية لكافة صوره الأخرى .

ثانياً : الفساد السياسى : وذلك باستخدام الوظائف العامة ذات الصبغة السياسية فى تحقيق مكاسب سياسية للافراد ، أو الجماعات الموالية ، أو تبادل المصالح السياسية بين الأفراد أو الهيئات لتحقيق مصالح فردية أو فئوية .

ويظهر ذلك فى الغالب من خلال المؤسسات السياسية في الدولة ، وهو فى مجمله يتأثر بشكل الحكم فى الدولة ، حيث تختلف صوره فى النظام الدكتاتورى عن النظام الديمقراطى ، وفى النظام الشمولى عن النظام الحر ، ويأتى غالباً للاحتيال والالتفاف حول أحكام الدستور والقوانين المكملة له مما يشكل تهديداً مباشراً للحقوق والحريات .

ثالثاً:الفساد المالي ، ويظهر فى مخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالى في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية ، مثل مخالفات أحكام قانون التعاقدات الحكومية أو قواعد المحاسبة المالية ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في الرشاوى والاختلاس والتربح والتهرب الضريبي والتصرف فى أملاك الدولة والمحاباة .

رابعاً : الفساد الإداري ، ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته ويظهر ذلك فى الغالب فى مخالفة قوانين الوظيفة العامة ، وعليه فإن الفساد الإدارى هو ذلك الذى يصيب وظائف الإدارة العامة ، أو خدماتها التى تقدمها للجمهور.

والواقع إن مظاهر الفساد متداخلة وغالباً ما يكون انتشار أحدها سبباً مساعداً على انتشار بعض المظاهر الأخرى ، وبالنظر إلى تعريف الفساد وصوره جميعها يتبين أنه مجرد انعكاس لفساد الإدارة الذى يقع من موظفيها سواء وقع ذلك منهم بمفردهم أو بالإشتراك مع غيرهم من الأشخاص من غير موظفى الإدارة العامة ، أو الشركات الخاصة ، أو حتى الدول والمنظمات .

أسباب الفساد : اهتمت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ١٤ / ١٨ببيان أسبابه و أهمها : أسباب اقتصادية ، كانخفاض مستوى الدخول وتفاوتها ، وزيادة الإنفاق الحكومى ، والتوسع فى إنشاء الصناديق الخاصة .

أسباب إدارية ، مثل قصور الهياكل التنظيمية للجهاز الحكومى والإدارى للدولة ، وتعقد الإجراءات ، وضعف الرقابة الداخلية على الأجهزة الحكومية واختلال نظم التعيين والتقييم والترقية ، ونظم المرتبات فى الوظيفة العامة ، وضعف مهارات الإدارة .

أسباب قانونية ، وتتمثل فى ضعف حماية الشهود والخبراء والمجنى عليهم والمبلغين ،وطول الإجراءات ،والتراخى فى تنفيذ العقوبات الصادرة فى جرائم الفساد ، وتعدد القوانين واللوائح المنظمة لعمل الجهات الحكومية ، وعدم توافر الشفافية الكافية ، بالإضافة المعوقات الإجرائية التى تواجه مؤسسات كشف الفساد .

أسباب اجتماعية ، مثل الخلل فى القيم والعادات الاجتماعية ، وضعف الثقة فى الحكومات المتعاقبة، وسهولة اللجوء إلى الوساطة والمحسوبية، التسامح مع بعض صور الفساد ، ضعف دور وسائل الإعلام فى التوعية ، وغياب مشاركة مؤسسات المجتمع المدنى ، واللامبالاة .

وبالنظر إلى أسباب الفساد يبدو جلياً ظهورها بسبب خلل فى قيم الحوكمة ، فالأسباب الإقتصادية تظهر نتيجة اختلال هياكل الأجور ، وضعف النزاهة ، والأسباب الإدارية ، تشكل الإخلال الصريح بقيم وآليات الحوكمة ، حيث تمثل إخلالاً بتطور وملاءمة الهياكل التنظيمية وهياكل الأجور، وبالمعايير ، وبالشفافية والمساواة والنزاهة ، وانخفاض الكفاءة والفاعلية .

والأسباب القانونية تمثل إخلالاً بسيادة القانون ، وتعقيداً للإجراءات ، وتخلف قواعد الشفافية والمساءلة ،وتعثر الرقابة وعدم جدواها ،كما أن أسبابه الاجتماعية ماهى إلا خلل فى القيم الأخلاقية ومن بينها قيم الحوكمة ، كالنزاهة والحيدة ، والشفافية ، والمساواة .

## آليات وأجهزة كشف ومكافحة الفساد

إذا كان لابد من تشخيص الفساد لإمكان التدخل بالاصلاح فإن ذلك يستلزم حتما وجود آليات فعالة لكشف الفساد ، وتتنوع هذه الآليات من حيث الهيئات التى تسعى إلى ذلك :

### آلية كشف الفساد على المستوى الدولى :

أولاً : منظمة الشفافية الدولية : وهى منظمة دولية غير حكومية تأسست عام ١٩٩٣ ، وهى كما تعرف نفسها : منظمة مجتمع مدنى عالمية تقود الحرب ضد الفساد ، تجمع الناس معاً فى تجمع عالمى قوى للعمل على إنهاء الأثر المدمر للفساد على الرجال والنساء والأطفال حول العالم ، مهمتها خلق تغيير نحو عالم دون فساد .

يتمثل دورها فى التنبيه إلى خطورة الفساد ووضع موضوع مكافحته تحت الأضواء ، حيث نجحت فى لفت نظر المؤسسات الاقتصادية الدولية الكبرى فى العالم إليه ، كالبنك الدولى ، وصندوق النقد الدولى ، والتى أصبحت تنظر للفساد باعتباره معوق رئيسى للتنمية .

## إصدار تقرير سنوى يمثل مؤشر الفساد العالمى .

تطوير وسائل مكافحة الفساد ، وتفعيلها بالتواصل مع الحكومات ومنظمات المجتمع المدنى .

ثانياً : اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، والتى صدرت عن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٣١ اكتوبر ٢٠٠٣ ، وطبقاً للمادة الأولى منها فإن أغراضها هى :

أ ) ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع .

ب ) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولى والمساعدة التقنية فى مجال منع ومكافحة الفساد ، بما فى ذلك فى مجال استرداد الموجودات .

الأجهزة الحكومية: طبقاً للمادة ٣٦ من اتفاقية الأمم المتحدة تتخذ كل دولة طرف ، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانونى ، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين فى مكافحة القساد من خلال إنفاذ القانون ، وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانونى للدولة الطرف لكى يستطيعوا أداء وظائفهم بفاعلية ودون أى تأثير لا مسوغ له ، وينبغى تزويد هؤلاء الأشخاص أوموظفى تلك الهيئة أوالهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم " .

## آلية مكافحة الفساد على المستوى الوطنى :

كانت الأهمية التى اكتسبتها قضية مكافحة الفساد على المستوى الدولى ، إلى جانب تعاظم الفساد ذاته ، وتأثيراته المعوقة على المستوى الوطنى ، دافعاً للاهتمام الداخلى به للدرجة التى حدت بالدستور المصرى ، إدراج مكافحة الفساد فى صلبه .

حيث نصت المادة ٢١٨ من الدستور على أنه : " تلتزم الدولة بمكافحة الفساد ، و يحدد القانون الهيئات المستقلة ، والأجهزة الرقابية المختصة بذلك ، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة ، الجهاز المركزى للمحاسبات ، وهيئة الرقابة الإدارية .

وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد ، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ، ضماناً لحسن آداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام ، ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرهـــا من الهيئات ، والأجهزة المعنية ، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون " .

وقد تمثلت الهيئات الرقابية التى تضمنها الدستور فى مصر فى :

البنك المركزى : والذى يختص بوضع السياسات النقدية والإئتمانية والمصرفية ، ويشرف على تنفيذها ، ومراقبة أداء الجهاز المصرفى ، وله وحده حق إصدار النقد ، ويعمل على سلامة النظام النقدى والمصرفى واستقرار الأسعار فى إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، ولعل أهم صور الفساد التى يكافحا البنك جرائم غسيل الأموال .

الهيئة العامة للرقابة المالية : والتى تختص بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية ، بما فى ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين ، والتمويل العقارى ، والتأجير التمويلى ، والتضخيم والتوريق .

الجهاز المركزى للمحاسبات : ويختص بالرقابة على أموال الدولة ، والأشخاص الاعتبارية العامة ، والجهات الأخرى التى يحددها القانون ، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة ، ومراجعة حساباتها الختامية .

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة : والذى يدخل فى اختصاصاته مجموعة من الاختصاصات الرقابية منها : وضع النظم الخاصة بالتفتيش وتقييم الأداء و المتابعة ، للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

هيئة الرقابة الإدارية : طبقاً للمادة الأولى من القانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ فإن : " هيئة الرقابة الإدارية هيئة رقابية مستقلة ، تتبع رئيس الجمهورية وتكون لها الشخصية الاعتبارية ، وتتمتع بالاستقلال الفنى والمالى والإدارى ... ".

الأكاديمية الوطنية لمكافحة الفساد : والتى تمثل أحد قطاعات هيئة الرقابة الإدارية أنشئت عام ٢٠١٧ وتختص بالتدريب وتبادل الخبرات .

## المطلب الثانى

## أثر حوكمة الإدارة العامة فى مكافحة الفساد

إذا كان الفساد الإدارى هو أكثر صور الفساد ظهوراً وتأثيراً ، فهو نتاج الفساد المجتمعى والسياسى ، وقرين الفساد المالى ، ومؤشر الفساد الأخلاقى ، فإن ذلك يبين مدى تأثير إصلاح الإدارة العامة فى منع ظهور الفساد أو على الأقل كشفه والمحاسبة عليه .

وإذا كانت الإدارة العامة تعرف بأنها : " نشاط المنظمات العامـــة الذى تمارسه ، لتحقيق السياسة العامة " [١] ، وأن علم الإدارة العامة يعرف بأنه : " العلم الذى يبحث عن أفضل الطرق الفنية التى يمكن الاعتماد عليها فى تنفيذ الأعمال ذات المصلحة العامة " [٢] .

فإن تبنى أى نظام إدارى كما يهدف إلى تنمية الإدارة العامة ، يهدف فى الوقت ذاته إلى مكافحة الفساد ، وأن مقومات الإدارة الرشيدة لا تكتمل إلا بالقضاء على الفساد أو محاصرته فى أضيق الحدود وكشفه والمحاسبة عليه ، وكما رأينا فإن أهم صور الفساد التى يواجهها الإصلاح الإدارى هما الفساد الإدارى الذى يصيب وظائف الإدارة وخدماتها ، والفساد المالى الذى يصيب تعاقداتها ، والاعتداء على الأموال العامة بصوره المجرمة .

وفيما يلى نتناول أثر الحوكمة فى كل منهما فى فرع مستقل

(١) أ . د / أنور احمد رسلان : أصول الإدارة العامة ، ط ١٩٩٥ ، ٢٧ .

(2) Rivero : Droit adminstratratif , Precis Dalloz , 1965 , p. 277- 278

## الفرع الأول

## أثر الحوكمة فى مكافحة فساد الإدارة العامة فى وظائفها وخدماتها

لاتختلف الإدارة العامة فى وظائفها عن الإدارة الخاصة إلا فى نطاقها والقواعد القانونية التى تحكمها ، لكنها تختلف عنها فى منتجها النهائى حيث لاتسعى الإدارة العامة إلى الربح وإنما إلى تقديم خدمات أوحتى سلع أساسية تهدف إلى إشباع الحاجات العامة وضمان الحقوق والحريات .

أولاً : التخطيط : والذى يعرف بأنه عملية مستهدفة ومنظمة يتم من خلالها اتخاذ قرارات بشأن الأهداف التى يسعى إليها الأفراد أو الجماعات أو المنظمات ، والأنشطة المطلوبـــة لتحقيق هذه الأهداف[١] ، وهو أول وظائف الإدارة تتحدد من خلاله رسالتها ، وتتنبأ فيه بالموارد المطلوبة لتحقيق هذه الرسالة ، والمسارات الملائمة للوصول للهدف ، ومعدلات حدوث ذلك ، وعليه تبنى باقى وظائف الإدارة .

وتتم عملية التخطيط على كافة مستويات الإدارة ، وتأخذ إحدى صور ثلاث :

التخطيط الاستراتيجى ، ويتم ذلك من خلال مستويات الإدارة العليا .

التخطيط التكتيكى: حيث تقوم مستويات الإدارة المتوسطة بوضع الخطط قصيرة الأجل والتفصيلية التى تتعلق بجزء من العمل ، فى إطار المحددات التى تضمنتها الخطط الإستراتيجية

التخطيط التشغيلى : وفيه يقوم مديرو المستوى الأدنى من الإدارة ، بوضع خطط تنفيذية قصيرة جداً لترجمة التخطيط التكتيكى من خلال المهام الروتينية .

ويظهرفساد التخطيط فى صورعدة ،كإلتزام التخطيط بأهداف لاتراعى المصلحة العامة أوتنحرف عنها، ومخالفة الخطط الأدنى للخطط الأعلى ،عدم مراعاة الخطط الجزئية للخطط الكلية ، وبناء التخطيط على معلومات غير صحيحة أو ناقصة ، إعادة خطط سبق أن ثبت فشلها [٢] .

(١) أ . د / محمد محمد ابراهيم : الإدارة - الأصول - المبادئ العلمية ، ط ٢٠٠٦ ، ص ١٥٩ .
(٢) د : سامى الطوخى ، النظام القانونى للحوكمة تحت ضوء الشمس ، ص ٢٦٨ ، ط ٢٠١٤ .

أثر الحوكمة فى مكافحة فساد التخطيط : لما كان التخطيط فى كل مراحله يعتمد بصفة أساسية على البيانات والمعلومات ، فإن التحول الرقمى يحقق سهولة وسلامة التخطيط ، حيث يسهل استدعاء الخطط السابقة من القواعد الإلكترونية المحتفظ بها ، كما يسهل تجميع بيانات البيئة المحيطة ، وتجميع كافة المتغيرات المؤثرة فى عملية التخطيط ، لتشكيل البدائل المتنوعة من الأهداف والخطط ، واختيار البديل الأفضل طبقاً لنتائج التحليل ، وذلك من خلال قواعد البيانات وبرامج التحليل ، كما أن سرعة الاتصالات ، وكفاءة نقل البيانات ، والتنسيق بينها ، يلبى حاجة عملية التخطيط للتنسيق والاتصالات [١] ، وفى كل ذلك فإن الشفافية والإفصاح ، وحرية تداول المعلومات تتيح للإدارة أن تبنى خططها على تنبوءات واقعية ، وخاصة فى الخطط التشغيلية ، وأن المرونة تمكن هذه الخطط من الاستجابة للمتغيرات ، وفى كل فإن المساءلة تلزمها بتجنب فساد التخطيط على كافة المستويات إدراكاً لخضوعها للمحاسبة .

ثانياً : التنظيم ، والذى يعرف بأنه : " تحديد وتنسيق الجهود البشرية لتحقيق الأهداف المقررة ، وتنفيذ السياسات المرسومة بكفاءة ، وبأقل تكلفة ممكنة وفى أسرع وقت ممكن " [٢] .

ويتم ذلك من خلال بناء الهيكل التنظيمى أو إصلاحه وتحديد الاختصاصات ، ثم توصيف وتقييم الوظائف ، ثم تحديد تدفق العمل ، ثم تحديد السلطة والمسئولية .

ويقوم التنظيم على أسس أهمها ، الهدف ، التخصص ، وحدة القيادة والتنسيق ، السلطة ، تدرج السلطة والمسئولية ، التفويض ، نطاق الإشراف ، قصر سلسلة الأوامر ، التوازن والمرونة .

أثر الحوكمة فى مكافحة فساد التنظيم ، تمثل تلك الوظيفة أهم آثار الحوكمة ، فإصلاح الهياكل الوظيفية والجداول الوظيفية ، وبطاقات الوصف والذى يمكن من خلاله تحديد الاختصاصات والسلطات والمسئوليات ، وخطوط الاتصال أحد آليات الحوكمة كما أن التنظيم بقيامه على أساس التطور التكنولوجى سيقلص مستويات الإدارة ، ويسهل الاتصالات .

(١) د : عصمت عبد الله الشيخ : دورنظم وتكنولوجيا المعلومات فى تيسير وفاعلية العمل الإدارى ، ص ٧٩ .
(٢) أ . د : أنور أحمد رسلان : أصول الإدارة العامة ، ط ١٩٩٥ ، ص ١٣٩ .

ثالثاً : التوظيف : والذى يعرف بأنه شغل وظائف المنظمة ابتداءً " أى من خارج المنظمة أو من المتدربين " ، ويلحق به صور شغل الوظائف الأخرى مثل الترقيـــــــة ، والندب ، والنقل ، والإعارة .

وقد حددت المادة ٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أسس التوظف بالوظائف العامة والمتمثلة فى الكفاءة والشفافية والموضوعية ، التدريب الجيد الملائم ، الأجور المنصفة ، تشريعات مناسبة فى مجال الحقوق السياسية ، وضع مدونات سلوك معيارية ، تيسير الإبلاغ عن الفساد ، وضع نظام تأديبى مناسب ، تبسيط الإجراءات ، والتى يلاحظ أنها ذاتها آليات وقيم الحوكمة .

وهو ما تبناه الدستور المصرى وقانون الخدمة المدنية ، حيث جعلا التوظيف على أساس الكفاءة وبضمانات المساواة وتكافؤ الفرص .

وقد ظل التمييز بين المرأة والرجل يؤثر لوقت طويل فى مدى تمتعها بالحقوق ومنها الحق فى التوظف ، قبل أن تتجه المواثيق الدولية إلى كفالة المساواة بينهما ، وينعكس ذلك فى دساتير وتشريعات الدول المختلفة [١] .

مما كان يشكل إخلالاً بقيم الحوكمة وبأحكام الدستور ، ساهم القضاء الإدارى فى مواجهته منذ حكمه فى ٢٩ / ٩ / ١٩٦٠ [٢] .

وحتى حكم محكمة القضاء الإدارى بكفر الشيخ فى ١٥ / ٣ / ٢٠١٤ والمتضمن : « أنه يتعين على المحافظين تطبيق تلك المعايير لتحقيق العدل والمساواة بين المواطنين سواء الرجل أو المرأة لتكون الشفافية هى عين الحرية التى يجب أن يستنشقها المواطنون والرائد الذى يجب أن يسود بعد ثورتين ملهمتين للقضاء على كل مظاهر الفساد والمحسوبية » [٣] .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على قيم الكفاءة والمساواة حيث ذهبت فى حكمها بتاريخ ٢٩ / ١٠ / ٢٠٠٦ إلى أن « سلطة الإدارة فى الاختيار تكون سلطة

(1) Katarina Tomasevski , women and human rights , 2ed , p98-99

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى ١١٣٧ س ١٣ ق ، مشار إليه بمؤلف د : فاروق عبد البر ، دور مجلس الدولة فى حماية الحقوق والحريات العامة ، ج ٢ ، ص ١٨٤ ، ط ٩١ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإدارى بكفر الشيخ فى ١٥ / ٣ / ٢٠١٤ ، شبكة المعلومات القانونية العربية : مجموعة أحكام المحاكم العربية العليا .

تقديرية لا يحدها سوى استهداف المصلحة العامة لأن ممارسة السلطة التقديرية فى مجال التعيين فى الوظائف القضائية سيظل واجباً يبتغى الصالح العام لاختيار أكفأ العناصر وأنسبها » [١]

رابعاً : التوجيه ، والذى يعرف بأنه العملية التى يتم من خلالها توجيه أنشطة أفراد المنظمة فى الاتجاهات الملائمـــــة » [٢] ، وتتمثل عناصر التوجيه فى أنشطة القيادة ، والتحفيز ، والاتصالات والتى يتم بموجبها تقاسم وتبادل الأفكار والاتجاهات والقيم والآراء والحقائق [٣] .

## أثر الحوكمة فى مكافحة فساد التوجيه :

إذا كان فساد التوجيه يظهر فى اضطراب الاتصالات ، وعدم وضوح الرسائل ، وتعقدها ، فإن الحوكمة بما تتبناه من إصلاح الهياكل والوظائف ، تحدد خطوط الاتصال بدقة وتقصر سلسلة الأوامر بتبسسيط الإجراءات ، كما أن استخدام التكنولوجيا يسهل الاتصالات ويضمن وضوحها.

خامساً الرقابة : إذا كانت الرقابة هى إحدى وظائف الإدارة ، والتى يتم من خلالها كشف الفساد والإنحرفات [٤] ، فإنها أهم آليات الحوكمة كما رأينا ، وهنا تندمج آليات وقيم الحوكمة مع وظيفة الإدارة الرقابية ، والتى أناط الدستور الاختصاص بها إلى جوار الرقابة الداخلية ، هيئات وأجهزة رقابية متخصصة على نحو ما رأينا ، كان له أثر عظيم فى كشف الفساد .

سادساً : خدمات الجمهور ، إذا كانت الإدارة العامة فى شق كبير منها تهدف إلى تقديم الخدمات ، فإن تحقيق هذا الهدف بجودة وفعالية يستوجب إلتزامها بمبادئ الحوكمة ، والمساواة ، من خلال معرفة القواعد المنظمة ، والإجراءات وشفافية الآداء ونزاهته .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٨٥٩٠ س ٥١ ق ، فى ١٥ / ٣ / ٢٠١٤ ، شبكة المعلومات القانونية العربية : مجموعة أحكام المحاكم العربية العليا .

(٢) أ . د / محمد محمد ابراهيم : الإدارة - الأصول - المبادئ العلمية ، ط ٢٠٠٦ ، ص ٣٣٣ .

(٣) أ . د أنور أحمد رسلان : أصول الإدارة العامة ، ط ١٩٩٥ ص ٣٤٥ .

(٤) أ . د / على السلمى وآخرون : أساسيات الإدارة « ١ » ، جامعة القاهرة ، ص ١٠٣ .

## على المستوى الدولى :

حرصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فى المادة ١٠ منها على حث الدول الأطراف على اعتماد إجراءات ولوائح لتمكن العامة من الحصول على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية وعمليات اتخاذ القرار فيها ، وتبسيط الإجراءات من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التى تتخذ هذه القرارات .

## على المستوى الداخلى :

حرصت الدولة على ضمان جودة هذه الخدمات والقضاء على معوقات تحقيقها ، وذلك من خلال الإلتزام بتبسيط الإجراءات ، وتنميط الخدمات ووضع معدل زمنى لإنجازها ، وتبنى التطبيقات التكنولوجية ، فقد بدأت الدولة فى التطبيق المتطور للكنولوجيا فى مجال الخدمات منذ عام ١٩٩٧ ، بمشروع تقديم الخدمات الجماهيرية بتبسيط الإجراءات ، وتحديد نماذج لتقديم الخدمة ، وتقريب جهات تقديم الخدمات ونشرها على مدى جغرافى واسع ، واستخدام بعض الوسائل التكنولوجية فى تقديم الخدمة كالتليفون ، والفاكس ، والانترنت ، مع نشر مراكز الخدمات الجماهيرية فى الأحياء والقرى [١] .

وهو ما تبنته استراتيجية التنمية المستدامة رؤية مصر ٢٠٣٠ كهدف استراتيجى للشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية .

(١) د / السيد أحمد محمد مرجان : دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية فى الارتقاء بالخدمات الجماهيرية « دراسة مقارنة » ، ط ٢٠١٠ ، ص ١٢١ وما بعدها .

# الفرع الثانى

# أثر الحوكمة فى مكافحة الفساد المالى للإدارة العامة

## أولاً : مكافحة فساد تعاقدات الإدارة العامة :

تحتل تعاقدات الجهات الحكومية أهمية كبيرة بين أنشطة الإدارة العامة نظراً لما يترتب عليه من تحميل الموازنة العامة بالتزامات مالية ضخمة ، وما يشكله أى فساد يصيبها من إهدار المال العام ، كما أن هذا الفساد قد يمتد إلى دول أخرى أو منظمات ، وهى فى ذلك تتبع طرق وإجراءات معينة بغية اختيار المتعاقد الذى يتقدم بأفضل العروض [١].

على المستوى الدولى : حددت المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أسس المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية ، وأهمها الشفافية والإفصاح بتوزيع المعلومات ونشر شروط المشاركة ، الموضوعية ، المساءلة .

على المستوى الداخلى : صدر قانون تنظيم التعاقدات التى تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ ، ليجارى تطورات نظم الإدارة على سواء على المستوى الدولى أو الداخلى ، وأهمها تطورات تكنولوجيا المعلومات ، وطبقاً للمادة ٢ منه يهدف تطبيق أحكام هذا القانون إلى :

تنظيم إجراءات تخطيط وتنفيذ التعاقدات العامة ومتابعة تنفيذ العقود .

تحقيق كفاءة وفاعلية الإنفاق العام .

تعزيز مبادئ الحوكمة ، وتطبيق معايير العلانية والشفافية والنزاهة وحرية المنافسة والمساواة وتكافؤ الفرص ، وتجنب تعارض المصالح .

تطبيق أساليب الإدارة الحديثة ، والانتقال مرحلياً إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات فى الإجراءات ... .

وطبقاً للمادة ٦ من ذات القانون تخضع طرق التعاقد والإجراءات المنصوص عليها فى هذا القانون لمبادئ الشفافية وحرية المنافسة والمساواة وتكافؤ الفرص ، حيث تلتزم

(١) أ.د : محمود عاطف البنا ، العقود الإدارية ، ط ٢٠٠٧ ، ص ١٤٩ .

الجهات بنشر صورة كاملة من كراسات الشروط والمواصفات على بوابة التعاقدات العامة م ١٩،و نشر عمليات الطرح على بوابة التعاقدات العامة م ٢٠ ، وإتاحة ونشر تشريعات التعاقدات العامة والقواعد المنظمة لها طبقاً م ٨٣ ، والتعاقد الإلكترونى وفقاً لما تم ميكنته من إجراءات من خلال منظومة موحدة ومنتظمة مؤمنة إلكترونياً طبقاً م ٨٤ من القانون .

## ثانياً : أثر الحوكمة فى مكافحة جرائم الأموال العامة

كما قد يشكل فساد الإدارة العامة ، مخالفة تأديبية أو مالية ، فإنه قد يشكل جريمة مباشرة ، مثل جرائم الإختلاس والاستيلاء والتربح والإضرار بالمال العام بالإضافة إلى الغش فى عقود التوريد ، وجرائم الرشوة و استغلال النفوذ ، وجرائم الكسب غير المشروع ، وكذلك جرائم التهرب الضريبى والتهرب الجمركى وغسيل الأموال ، والغش التجارى وجرائم الصحة العامة ، وقد اهتم القانون الدولى بمكافحة هذه الجرائم ، وكذلك القانون الداخلى .

فى القانون الدولى : اهتمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتدابير منع غسيل الأموال ، وحض كل دولة طرف لاتخاذ تدابير تشريعية لتجريم بعض الأفعال عندما ترتكب عمداً :

كوعد موظف عمومى بمزية غيرمستحقة أو عرضها عليه أو منحه إيـــــاها بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكى يقوم ذلك الموظف بفعل ما , أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية ، أوالتماس موظف عمومى أو قبوله بشكل مباشر أو غير مباشر ، مزية غير مستحقة ، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر ، لكى يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية ، كذلك مكافحة اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر من قبل موظف عمومى ، ومكافحة الاتجار بالنقود ، وغسل العائدات الإجرامية ، مكافحة إساءة استغلال الوظائف العامة ، والإثراء غير المشروع .

كما ألزمت كل دولة طرف أن تنشئ نظاماً داخلياً شاملاً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية ، ومكافحة جميع أشكال غسل الأموال .

وفى الدستور المصرى طبقاً للفقرة الثالثة من المادة ٢١٧ فإنه:" وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات أو جرائم ، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة ، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون " .

من أمثلة ذلك اختصاص هيئة الرقابة الإدارية طبقاً للمادة ٢ من قانون إنشائها بالكشف عن الجرائم الجنائية التى تقع من الموظفين بمناسبة أو بسبب مباشرة وظيفتهم ، وكذلك التى تقع من غير الموظفين اعتداءً على مقتضيات آداء الوظيفة العامة ، وكشف وضبط الجرائم التى تستهدف الحصول على ربح أو منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين .

الأمر الذى يبرز دور الحوكمة , متمثلة فى عملية الرقابة , فى مكافحة جرائم الفساد المالى .

بالإضافة إلى دورها فى الوقاية منه بالقضاء على أسبابه ، فأسبابه الأخلاقية ، وإن لم يكن للحوكمة أثر مباشر فى تحجيمها ، فإن قيم الحوكمة والتى تتشكل فى الأصل من قيم أخلاقية كالنزاهة والعدل ، تحقق ممارستها ترسيخ لهذه الأخلاق ، وأن الشفافية تمثل فضحاً لها ، وأن المساءلة تمثل فصاصاً للمجتمع وردعاً للفاسدين ، وأسبابه السياسية ، تيسر قيم الحوكمة كشفها من خلال وجوب الإلتزام بالشفافية والإفصاح ، مما يمكن للمساءلة سواء السياسية من المواطنين أو ممثليهم أو الرأى العام ، أو المساءلة الجنائية من الدولة مما يحق الردع الذى ينعكس فى تراجع أسباب الفساد السياسى ومن ثم الوقاية منه ، وأسبابه الإقتصادية ، تستطيع الحوكمة من خلال إصلاح هياكل الأجور وما يتبعه من تحسن مستوى الأجور وعدالته المساهمة فى تقليصها ، كما أن إصلاح الهياكل التنظيمية والتحول الرقمى ، وما يتبعه من تخفيض عدد الوزارات وتقليص مستويات التنظيم وما يتبعه من تخفيض الإنفاق العام يساهم فى تراجع الأسباب الإقتصادية .

أما الأسباب الإدارية فالنظر إليها يكشف سريعاً أن الهدف الرئيس للحوكمة القضاء عليها وأن صياغة آلياتها وقيمها لم تكن إلا للقضاء على تلك الأسباب

الأمر الذى يتبين معه أن حوكمة الإدارة العامة هو نظام ظهر خصيصاً لمكافحة الفساد ، وأنه وإن كان يحتاج إلى مزيد من التحديد والتقنين واستكمال أدواته ونشر قيمه ، فإنه النظام الأمثل لمكافحة الفساد سواء الوقاية منه أو كشفه وتعقبه والمحاسبة عليه وعلاج آثاره .

## خاتمة

إذا كانت نظم الحكم والإدارة قد تطورت ، لتضمن الحقوق والحريات ، وتحاول أن تحقق أعلى قدر من التنمية والرفاهية على المستوى الدولى أو الداخلى ، فإن الفساد قد تطور وتحور ليضمن بقاءه ، وليظل أهم المعوقات التى تواجه المجتمع ، والإدارة بصفة خاصة ، استناداً إلى أسباب سياسية واقتصادية واجتماعية ، استحلت المال العام وأهدرت حرمته ، أو اتخذته أداة للمكافاءة بالأسلاب والغنائم ، أو أخلت بالمساواة بين الأفراد فولدت نوعاً من الحنق على الإدارة العامة ، واستدعت روح الانتقام منها .

فتنوعت صور الفساد كما أصبح عابراً للدول فتنقل وتواصل بينها ، كما تسلل إلى المنظمات ، الأمر الذى أوجب على المجتمع الدولى التضافر لمكافحته والتواصل مع الدول ، لتبادل المعلومات والآليات وتكاملها ، فاستعارت المنظمات الدولية ، تجارب وقيم مكافحته من الدول ، والشركات الخاصة لتبلورها ، وتقدم من خلالها رؤية متطورة يمكن أن تواجه الفساد وخاصة فساد الإدارة العامة ، أو ذلك الذى تكون طرفاً فيه ، فكانت مبادئ الحكم الرشيد التى تبنتها الأمم المتحدة ووجهت الدول إليها ، وكانت الحوكمة أهم نظم مكافحة الفساد والتى تناولناها فى المبحث الأول من هذا البحث ، فتعرضنا فى المطلب الأول منه لمفهوم الحوكمة وأهدافها ، وفى المطلب الثانى منه لأدوات وقيم الحوكمة ، ثم تناولنا فى المبحث الثانى منه الفساد وأثر حوكمة الإدارة العامة فى مكافحته فتعرضنا فى المطلب الأول منه للفساد وسبل مكافحته ، وفى المطلب الثانى منه لأثر حوكمة الإدارة العامة فى مكافحة الفساد ، وقد تبين لنا من هذه الدراسة أن :

الحوكمة إطار متكامل للإدارة تشكل من مبادئ حوكمة الشركات ، والحكم الرشيد .

الحكم الرشيد مكون أساسى لحوكمة الإدارة العامة لا يمكن أن تحقق أهدافها بدونه .

أهم ما يميز الحوكمة فى مكافحتها للفساد أنها نظام أنتج أساساً فى الوثائق الدولية والوطنية كمضاد للفساد ، فتنوعت قيمه وأدواته لمواجهة سلوك الفساد الفعلية وانحرافاته .

استندت الحوكمة إلى رؤية استراتيجية تمكن من التعامل على ما يطرأ على الفساد من تطورات .

## التوصيات :

يجب أن يتم التنظيم القانونى للرقابة الداخلية ، وترتيب آثار قانونية على نتائجها .

يجب تحديد وتنظيم جوانب وصور رقابة أصحاب المصالح ومنظمات المجتمع المدنى ، حتى لا تتحول هذه الرقابة ذاتها إلى آداة للفساد بتغليب المصالح الخاصة .

يجب تغيير نظم تقويم الأداء التى ثبت فسلها واستحداث طرق تتجنب عيوبها وتجارى تطورات تكنولوجيا المعلومات .

يجب أن يتم تطوير آليات الرقابة على آداء الإدارة العامة بحيث لا تعتمد على الشكوى أو الصدفة ، إنما تعتمد على الفحص الدورى ومتابعة تنفيذ المعايير المحددة سلفاً.

يجب أن يتم فصل أجهزة التخطيط والتنظيم والتوظيف كوزارة التخطيط أو التنمية الإدارية أو الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عن عملية الرقابة الخارجية التى تمارسها جهات الرقابة المتخصصة كالرقابة الإدارية ، والجهاز المركزى للمحاسبات .

يفضل دمج أجهزة الرقابة على الإدارة العامة لتلافى ازدواج المعايير وتوفير الجهد والنفقات .

" سبحان ربك رب العزة عما يصفون وسلام على المرسلين والحمد لله رب العالمين " .

## المراجع :

أ . د أنور أحمد رسلان : أصول الإدارة العامة ، ط ١٩٩٥ .

د / السيد أحمد محمد مرجان : دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية فى الارتقاء بالخدمات الجماهيرية " دراسة مقارنة " ، ط ٢٠١٠ ، دار النهضة العربية .

د : السيد سماحة ، د ألفيا حسين ، تبسيط الإجراءات .

أ . د : ثروت بدوى : تدرج القرارات الإدارية ، ط ٢٠٠٧ .

د : حمدى عبد العظيم ، عولمة الفساد وفساد العولمة ، ط ٢٠١٧ .

د : رحمة أحمد عبد الشافى ، الحوكمة فى الأجهزة الحكومية والأمنية ، ط ٢٠١٧ .

د : سامى الطوخى ، النظام القانونى للحوكمة تحت ضوء الشمس ، ط ٢٠١٤ .

د : سعيد محمد جاد الرب ، الاتجاهات الحديثة فى إدارة الأعمال ، ط ٢٠١٠ .

أ د : طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون .

د : عبد المجيد محمود ، المواجهة القانونية لظاهرة الفساد ، ط ٢٠١٧ .

عبد الحميد عبد الفتاح ، د : هشام حامد ، إدارة الموارد البشرية ، ص ٣٢٨ ، ط ٢٠١١ .

د / عصام عبد الفتاح مطر : الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق ، ط ٢٠٠٨.

د: عصمت عبد الله الشيخ : دور نظم وتكنولوجيا المعلومات فى تيسير وفاعلية العمل الإدارى .

أ . د / على السلمى وآخرون : أساسيات الإدارة " ١ " ، جامعة القاهرة .

أ د : ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ط ٢٠٠٥ .

د : ماجدة عبد الشافى محمد ، الإدارة المحلية فى ضوء اللامركزية " رسالة دكتوراه " .

أ د : محمد عبد الحميد أبو زيد ، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإدارى ، ط ٢٠٠٦ .

أ د : محمد محمد إبراهيم ، الإدارة " الأصول – المبادئ العلمية " ، ط ٢٠٠٦.

أ د : محمود عاطف البنا ، العقود الإدارية ، ط ٢٠٠٧ ، دار الفكر العربى .

د / هدى محمد عبد العال : التطوير الإدارى والحكومة الإلكترونية .

موسوعة قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، الصادرة عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، إعداد جورج تكلا ، اشراف المستشار الطنطاوى محمد الطنطاوى

المركز اليمنى لقياس الرأى العام " سلسلة أدلة الدولة المدنية " : سيادة القانون .

المعجم الوسيط .

## المراجع الأجنبية :

- Report J Mockler : Readings in management control , New York , 1970 .

- Rivero : Droit adminstratratif , Precis Dalloz , 1965 .

- Katarina Tomasevski , women and human rights , 2ed , London,NewJerse

-

## البرامج والمواقع الإلكترونية :

- المجموعة الدولية للمحاماة والاستشارات القانونية ، شبكة المعلومات القانونية العربية : مجموعة أحكام المحاكم العربية العليا .

المكتبة العربية لحقوق الإنسان ، جامعة منيسوتا ، مكتبة حقوق الإنسان .

## ملخص البحث

تهتم هذه الدراسة بحوكمة الإدارة العامة وأثرها فى مكافحة الفساد ، حيث نتناول فى المبحث الأول مفهوم حوكمة الإدارة العامة وأهميتها ، وكذلك أليااتها والقيم التى تبنى عليها .

وفى المبحث الثانى نتناول الفساد وأثر حوكمة الإدارة العامة فى مكافحته .

ومن خلال الدراسة ونتائجها ، جاءت توصيات البحث والتى تضمنت أنه : يجب أن يتم التنظيم القانونى للرقابة الداخلية ، وترتيب آثار قانونية على نتائجها ، وأن يتم تحديد وتنظيم جوانب وصور رقابة أصحاب المصالح ومنظمات المجتمع المدنى ، حتى لا تتحول هذه الرقابة ذاتها إلى أداة للفساد بتغليب المصالح الخاصة ، وأن يتم تغيير نظم تقويم الأداء التى ثبت فشلها واستحداث طرق تتجنب عيوبها وتجارى تطورات تكنولوجيا المعلومات ، وأن يتم تطوير آليات الرقابة على أداء الإدارة العامة بحيث لا تعتمد على الشكوى أو الصدفة ، إنما تعتمد على الفحص الدورى ومتابعة تنفيذ المعايير المحددة سلفاً ، كما يجب أن يتم فصل أجهزة التخطيط والتنظيم والتوظيف كوزارة التخطيط أو التنمية الإدارية أو الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عن عملية الرقابة الخارجية التى تمارسها جهات الرقابة المتخصصة كالرقابة الإدارية ، والجهاز المركزى للمحاسبات ، وأن يتم دمج أجهزة الرقابة على الإدارة العامة لتلافى ازدواج المعايير وتوفير الجهد والنفقات .


الكلمات المفتاحية : الحوكمة ، الإدارة العامة ، الشفافية ، النزاهة ، الكفاءة ، الفاعلية ، المساءلة ، مكاقحة الفساد .

## Public administration governance and Its impact on fighting corruption

Dr . Mohamed abd El-mneem

The present study dealt with Public administration governance and its impact on fighting corruption where we deal in the first topic, the concept of Public administration governance and its importance, so its mechanics and its values. The second topic deals with impact of governance on fighting corruption.

The result of the search ended with a set of recommendations that included organizing internal control and organizing the monitoring of stakeholders and civil society organizations.

Performance evaluation systems must be changed in line with developments in information systems.

Monitoring should not be based on chance or complaint.

The planning devices should be separated from the control devices.

External monitoring devices must be integrated.

**Keywords :** governance - Public administration – Transparency – Integrity – Efficiency – Effectiveness – accountability – anti-corruption .