الفساد الإداري
وأجهزة الرقابة الإدارية في مصر

الدكتور
صفوت احمد حسن محمد

مقدمة

مقدمة

تعد ظاهرة الفساد من أخطر الظواهر وأشدها فتكًا بالمجتمعات وتمزقها وتعيدها إلى براثن الفقر والفوضى وضياع الحقوق وإهدارًا للمال العام، بحيث يعد سلوكًا لا أخلاقيًا مستهجنًا يؤثر ويتأثر بجميع المتغيرات المحيطة به في كافة المجالات منذ بداية الخليقة إلى يومنا هذا. وقد أصبح حديث الساعة في المجالس ووسائل التواصل الاجتماعي بأنواعها فأمست الأخبار والأنباء عن قضايا الفساد واختلاس المال العام شبه يومية بما يثير الخوف والقلق بالمجتمع من إعاقة لجهود التنمية وضعف الرقابة والثقة بين الأفراد.

الجدير بالذكر أن الفساد يجد مكانًا خصبًا لتوغله وانتشاره في الدول الغير مستقرة أمنيًا وسياسيًا واقتصاديًا واجتماعيًا نتيجة انشغال أصحاب النفوذ والقرار بالصراعات الداخلية في تداول السلطة والمناصب وتقاسم ثروات الدولة، غير أن الدول المستقرة لم تسلم من هذه الآفة الخطيرة نتيجة للتحول الرقمي والتكنولوجي والصناعي والتجاري المتسارع وتبادل المصالح بين الدول والأفراد في كافة الأصعدة ناهيك عن الانفتاح والعولمة للعالم الخارجي بحيث أصبحت الجرائم الدولية والمنظمة والعابرة للحدود لا تجد من يردعها نتيجة لتطور طرقها وأساليبها الإجرامية.

لذلك بات من الضروري أن تقوم الدول ببناء تحالفات واتفاقيات لمواجهة الفساد إضافةً إلى الانضمام للمنظمات الدولية والإقليمية وتبادل الخبرات وتكاتف الجهود في هذا الشأن. فأصبحت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي المصدر الأساسي لقواعد مكافحة الفساد بحيث أصدرت أول قرار عالمي يدين الفساد في الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام ١٩٧٥ وتطبيقًا على ذك خلال تلك الفترة نذكر مبادرة الرئيس الأمريكي "جيمي كارتر" عام ١٩٧٧ بإصدار قانون يعاقب بموجبه أي فرد أو شركة أمريكية تقوم برشوة مسئول رسمي خارج الولايات المتحدة (قانون ممارسة الفساد خارج حدود الدولة) ومع مطلع التسعينات شهد العالم نشاطًا واسع ضد الفساد فقد تبنى البنك الدولي على سبيل المثال عام ١٩٩٦ خطة لمكافحة الفساد وذلك لمنع الاحتيال في المشاريع التي يمولها البنك إضافةً إلى الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدولة الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بحيث اعتمدها مجلس الاتحاد في عام ١٩٧٧. ومرورًا باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تبنتها الجمعية العامة في ٢٠٠٣/١٠/٣١ ودخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠٥/٢/١٤.

قامت جامعة الدولة العربية- بإصدار الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد- ممثلة بالدول الأعضاء وبموافقة وزراء الداخلية والعدل في اجتماعها المشترك الذي عُقد بمقر الأمانة العامة للجامعة في جمهورية مصر العربية بالقاهرة بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٢١.

أما في الشأن الداخلي فقد ألزمت المنظمات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد الدول الأعضاء بوضع خطط وسياسات إدارية لمكافحة الفساد وذلك بإنشاء وحدات أو هيئات رقابية وضبطية تشرف على أعمال المؤسسات الحكومية ومراقبتها وضبط المخالفات الإدارية والمالية وتصحيح مسارها والتدقيق الدوري عليها ناهيك عن إصدار القوانين ذات الصلة الرادعة والناجزة في توقيع العقوبات المتعلقة بالفساد.

فقد تحولت الدولة من الطابع التقليدي المتمثل في الدفاع عن الحدود والاعتداءات الخارجية والقلاقل الأمنية والداخلية إلى دولة متدخلة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتنمية وتقديم الخدمات الأساسية والرفاهية برفع المستوى المعيشي للمواطنين وتحسين أداء العمل الإداري وتطويره والتحلل من القيود والتعقيدات المركزية والبيروقراطية بما يحقق العدالة والسرعة والكفاءة والجودة في مختلف الجوانب وبما يواكب التطورات والتغيرات المتسارعة بالمجتمع بحيث

يعتبر الجهاز الإداري الدعامة الأساسية للدولة والتي تقوم عليها التنمية الشاملة وإعادة البناء، لأنها هي الأداة التي يستطيع النظام السياسي أن يتغلل في المجتمع من خلاله لتطبيق السياسات والخطط المتفق عليها كأساس للتنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وحتى يقوم هذا الجهاز بدوره لابد وأن يزود بكثير من السلطات، وضرورة خضوعه لرقابة متكاملة حتى يقوم بأعماله على خير وجه، ويلتزم بالأهداف المحددة له.

وتهدف الرقابة إلى ضمان فاعلية النشاط الإداري، ومن ثم الحفاظ على الحقوق المالية للدولة، والحد من مظاهر الإسراف في الإنفاق الحكومي، بالإضافة إلى التأكد من سلامة الإجراءات الخاصة بهذا الإنفاق.

والرقابة ظاهرة تلازم تجمع الأفراد، وترجع نشأتها إلى نشاط الدولة وملكيتها للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب، وتعد من ضمن أركان الدولة الحديثة[١].

فمن المسلم به أن الهدف الرئيسي من إنشاء الدولة هو تحويل المجتمع من حالة الفوضى إلى حالة النظام يضمن فيه كل فرد من أفراد المجتمع كامل حريته دون أن يتعرض له الآخرين في إطار من المساواة والعدالة ووسيلة ذلك هو القانون، حيث لا يقوم نظام بدون قانون، فالعلاقات المنظمة ضرورة أولية من ضرورات الحياة الاجتماعية، وبالتالي فالمجتمع المنظم يحتاج إلى سلطة لسن

(١) د/ عوف محمد الكفراوي – الرقابة المالية والتطبيقية – مطبعة الانتصار – الإسكندرية – ٢٠٠٣، ص١٢.

القوانين (الوظيفية التشريعية)، وإلى قوة تملك تنفيذ هذه القوانين (الوظيفة الإدارية)، وإلى سلطة تفصل في المنازعات وحلها الناجمة عن تطبيق القانون (الوظيفة القضائية)، ومن هنا ظهرت السلطات العامة التي تتولى هذه الوظائف.

ويتجه الفكر الدستوري والسياسي إلى نبذ أسلوب تركيز السلطة باعتبار أن هذا هو السبب الرئيسي لشيوع الاستبداد والتعسف بحريات وحقوق الأفراد، وبالتالي لا سبيل لمنع الاستبداد وصيانة حقوق وحريات الأفراد إلا بتوزيع السلطة بين هيئات متعددة يتحقق بينهما التعادل والتوازن والانضباط، مما يتعين معه تنظيم العلاقة بين هذه الهيئات حتى تُلزم كل هيئة غيرها بهذه الحدود، وتَحَول دون إساءة استعمال كل هيئة لسلطتها، بل وتقاومها عند اللزوم بالوسائل القانونية والدستورية للمحافظة على الحقوق والحريات العامة للأفراد ضد الفساد والطغيان، وبالتالي تكون أمام ما يعرف بنظام توزيع السلطة.

ولقد حظى موضوع الرقابة في الآونة الأخيرة بمزيد من العناية والاهتمام بعد أن وصل الجهاز الإداري إلى مرحلة الفساد المؤسسي، وأصبح الجهاز الإداري مصدر لتعاسة واكتئاب المتعاملين معه، فضلاً عن ضعف الثقة، وتراجع الانتماء والولاء للأنظمة التي تعتمد عليه.

لذلك وضعت أغلب الدول والمنظمات العالمية مقاومة الفساد من ضمن أهم أولوياتها، فاستحدثت أجهزة رقابية ومؤسسات مختصة، وسنت القوانين للوقاية من هذه الظاهرة وزجر للمعتدين على المال العام، وأخضعت التصرف فيه إلى عدة إجراءات ومراقبة من أجهزة إدارية وقضائية وتشريعية وتأخذ هذه الرقابة صوراً عديدة فقد تكون رقابة داخلية من جهة الإدارة أو خارجية عن جهة الإدارة. وتحتل هذه القضية مكانة كبيرة بل تعتبر من أهم القضايا التي تخص الشأن العام في مصر وباقي دول العالم في ظل هذا الوقت بالذات مع تطور أساليب وطرق الفساد، فهي قضية لها أولوية قصوى وضرورة ملحة[١]، ونتيجة لذلك فقد كثر الحديث عن الفساد المالي والإداري، وأصبحت تقارير منظمات النزاهة والشفافية الوطنية والدولية ذات أهمية كبيرة للمواطن العادي ناهيك عن الجهات الأكاديمية والبحثية والقيادات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لأن هذه الظاهرة السالبة التي يكاد يُجمع عليها الناس وتعاني منها الدول والمؤسسات الدولية هي ظاهرة الفساد [٢].

---

(١) د/ حسام فرحات أبو يوسف – مكافحة الفساد قراءة في بعض أحكام القضاء – مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار – مركز العقد الاجتماعي – وحدة البحوث والمتابعة والحركة – ٢٠١٠.

(٢) د/ حسام فرحات أبو يوسف – اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية – مركز العقد الاجتماعي – ٢٠١٠، ص٧.

ولقد تعددت مظاهر الفساد الإداري والغش ولم يعد الأمر مقصورًا على الرشوة فقط بل تعددت أساليب الفساد كثيراً منها تقاعس الموظفين عن القيام بعملهم، الانصراف مبكراً قبل مواعيد العمل الرسمية وتقاضي الراتب دون تقديم مقابل ذلك من خدمة أو عمل، وكذلك استخدام بعض وسائل النقل المخصصة للعمل في غير محلها وذلك لخدمة الأغراض الخاصة والشخصية وبما يؤدي إلى هدر المال العام واستنزافه.

ويعتبر التحايل للحصول على المال الحرام بهذه الطريقة من الأمور المحرمة في جميع الأديان السماوية كتقاضي العمولات وفتح حسابات خارج الدولة والتلاعب بالملفات والوثائق والأختام والطوابع الرسمية للدولة، حيث تقرر أنه إذا أخذ الإنسان أجراً فلابد أن يقابله عمل يؤديه سواء كان عملاً بين الفرد والدولة، أو بين الأفراد بعضهم بعضاً، وبالتالي يدخل تحت القاعدة العامة "أكل أموال الناس بالباطل"، ومثال ذلك تفضيله لأي شخص على آخر في العمل كتعيينه لأقاربه ومعارفه دون حق وحرمان من يستحق هذه الوظيفة إضافةً إلى بيع الوظائف والترقيات مقابل الحصول على رشاوي بصورة مباشرة أو غير مباشرة[١].

تتعدد صور الفساد الإداري المستشري في أجهزة المجتمع منها الانحراف في السلطة، والتعسف في استخدام الحق فكل من تولى منصب أو تقلد وظيفة يتصرف دون تطبيق للقوانين مستغلاً ما يوجد من عجز اللوائح والقوانين العقيمة والبالية من نصوص عفا عليها الزمن في العقاب.

وقد أدى هذا إلى إبعاد أهل الخبرة والكفاءة عن مواقع المسئولية، وإعلاء أهل الثقة العمياء على مصالح البلاد والعباد، وشيوع حالة من الإحباط والاكتئاب عند من يرون التعسف ويتجرعون الظلم وبالتالي يعتبر الفساد الإداري من أكبر الأمراض العضال والذي يسبب تراجع الاقتصاد وغياب العدالة الاجتماعية وكلها تؤدي إلى تهديد الأمن القومي والوطني للبلاد والإضرار بالمصلحة العامة[٢].

وقد نهى الله عز وجل عن الفساد فقال تعالى: ﴿**وَلاَ تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاحِهَا**﴾[٣]، وبالتالي فإن من أنواع الفساد أيضاً الغش والوساطة والمحسوبية والمحاباة وهي من الظواهر السلبية المنتشرة في المجتمع والتي تتمثل في الأعمال والممارسات التي يقوم بها من يستفيد من موقعه ووظيفته وسلطته في منح الامتيازات لأقاربه ومعارفه أو من له مصلحة عنده، بغض النظر عن

---

(١) د/ محمد رأفت عثمان – أستاذ الفقه المقارن – جامعة الأزهر – مقال منشور بجريد الأهرام ٢٠١٦/١٠/١٤، العدد ٤٧٤٢٩، لسنة ١٤١.

(٢) د/ أحمد كريمة – أستاذ الشريعة الإسلامية – جامعة الأزهر مقال منشور في الأهرام ٢٠١٦/١٠/١٤، العدد ٤٧٤٢٩، لسنة ١٤١ – ص٣٦.

(٣) سورة الأعراف – الآية ٥٦.

الأحقية والقدرة والمؤهل والكفاءة[١]. ومع خطورة هذه الظاهرة فإن الجهود التي اتخذت لمحاربتها لم تكن كافية، ولم تكن فاعلة لتنوع أساليب الفساد وتشعبها فضلاً عن القدرة في إخفاء تلك الممارسات[٢].

وتؤكد الدولة إن الفساد يعرقل الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية والتنمية البشرية من خلال تقليل فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية، وتحويل الموارد بعيدا عن الاستثمار في البنية الأساسية والمؤسسات والخدمات الاجتماعية ويقوض الديمقراطية وحكم القانون، ويؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان ويضر بالفقراء علي نحو متفاوت والانتقاص من جودة الحياة، وبالتالي تظهر الجريمة المنظمة والإرهاب وغيرها من الأخطار التي تهدد أمن الإنسان[٣].

وقد برز الفساد كقضية عالمية مع نهاية الحرب الباردة وتسارع وقع واتساع المسيرة الديمقراطية والتكامل الاقتصادي الدولي، غير أن الفساد عمل على إبطاء هذا الاتجاه في بعض أنحاء العالم بل وقلب وجهته رأساً على عقب[٤].

ومن هنا فقد بدت ضرورة العمل على فرض الرقابة المجدية والفعالة على نشاط الإدارة حتى لا تنحرف عن حدود الاختصاصات الممنوحة لها وغايتها – ذلك بإلزامها باحترام القوانين والخضوع لأحكامها في كل ما تأتيه من أعمال وما تتمتع به من سلطات، الأمر الذي لا يتحقق إلا بافتراض التنظيم القانوني في الدولة على أساس مبدأ المسئولية ودولة القانون، وما يتطلب ذلك من رقابة على مشروعية أعمال الإدارة.

---

(١) د/ محمد عبده نور – جامعة الأزهر مقال منشور بالأهرام ٢٠١٦/١٠/١٤، العدد ٤٧٤٢٩، لسنة ١٤١ – ص٣٦.

(٢) د/ فريد محرم – الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري – ورشة عمل – المنظمة العربية للتنمية الإدارية – اسطنبول – تركيا ١٩/١٦ يونيو ٢٠١٣.

(٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – ديسمبر ٢٠٠٨ – ادماج مكافحة الفساد في التنمية – مذكرة تطبيقية حول كيفية مكافحة الفساد.

(٤) كيمبرلي آن أليوت – الفساد والاقتصاد العالمي – ترجمة محمد جمال إمام – مركز الأهرام للترجمة والنشر – القاهرة – ٢٠٠٠، ص١٠.

أهمية البحث :

الهدف من هذا البحث هو الكشف عن الأساليب القديمة والحديثة التي يتبعها المفسدون ومواجهتها وتلعب الرقابة المالية والإدارية – أجهزة وتقنيات – دوراً محورياً في الكشف عن هذه الممارسات والقضاء عليها شرط توافر الإرادة السياسية والتشريعات الرادعة والقضاء الناجز.

منهج البحث

انتهج البحث أسلوب الدراسة المنطقية التاصيلية من خلال استقرا ء النظام القانوني المصري مستعرضا التأصيل القانوني والتاريخي لأجهزة الرقابة الإدارية والقوانين المنظمة لها ، مستعرضا لظاهرة الفساد الإداري في الواقع للخروج بالدراسة من حومة التجريد

خطة البحث :

سنستعرض في هذا البحث في ثلاثة مباحث ، كالتالي:

المبحث الأول : الفساد الإداري

المبحث الثاني : التأصيل القانوني والتاريخي لأجهزة الرقابة الإدارية .

المبحث الثالث :المفهوم والنشأة.

المبحث الأول
الفساد الإداري

مقدمة:

تصدر الرقابة الإدارية من الجهات الإدارية بالدولة (الجهاز التنفيذي)، ونظرًا لازدياد نشاط الإدارة وتعقده وتنوعه أدى إلى وجود أجهزة مختلفة للقيام بهذا الدور لتحقيق المهام المطلوبة، ومستخدمة وسائل مختلفة لضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة، كما تصدر من أجهزة خارجية يتم إنشائها لهذا الغرض مثال الجهاز المركزي للمحاسبات، الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية، مجلس الدولة، والجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء ووزارة الداخلية.

الفساد لغة: من فسد، فسد الشيء (يفسد) والمفسدة ضد المصلحة، وفساد الشيء يعني تلفه وعدم صلاحيته، ويعني الفساد أخذ المال ظلما، ويراد بالمفردة معني التحلل القصوى للمادة بتحليل الجراثيم (كتحليل علمي صرف)[١]، وقال تعالى: " **ظَهَرَ الفَسَادُ فِي البَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ** " ويرى ابن كثير في تفسير " **ظَهَرَ الفَسَادُ فِي البَرِّ وَالْبَحْرِ** " انه القتل واغتصاب المال لرواية محمد بن يزد عن مجاهد، أي قتل ابن آدم، واخذ السفينة غصبا[٢]، " **إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَاداً أَن يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُم مِّنْ خِلافٍ أَوْ يُنفَوْا مِنَ الأَرْضِ**"[٣].

والفساد يعني اخذ المال ظلما، ويراد به لغوياً الجدب والقحط وهو مضاد للنزاهة، ويصعب إيجاد تعريف موحد للفساد الإداري ويرجع ذلك لأسباب عديدة من بينها تعقد ظاهرة الفساد وتشعب معالمها وأسبابها واختلاف مناهج الدراسة، وتعدد الأشكال في التعبير عنها.

١. **مدلول الفساد:** اتفقت المنظمات الدولية علي مدلول واحد للفساد باعتباره "الانحراف عن الطريق المستقيم بما يتنافي مع الديانات السماوية مبادئ الأخلاق"، كما ان مدلول الفساد في

---

(١) مختار الصحاح بن محمد بن أبي بكر الرازي – مؤسسة الرسالة – بيروت – ١٩٩٤، ص٥٠٣، الجر، وخليل – المعجم العربي الحديث – باريس – مكتب لاروس – ٢٠٠٦ – ص ٩٠٧.

(٢) سورة الروم ٤١. تفسير ابن كثير – الإمام أبي الفداء إسماعيل ابن كثير القرشي الدمشقي – بيروت – دار المفيد – ٢٠٠٥ – ص ٤٣٦.

(٣) سورة المائدة، الآية ٣٣.

العلوم الإنسانية هو "الإخلال بالواجب المهني والأمانة التي يفرضها الواجب الوظيفي وسوء استخدام المنصب العام لغايات شخصية"[١].

- **تعريف الفساد:**
- عرفه البنك الدولي الفساد بأنه: "سوء استخدام السلطة العامة للقوانين والقواعد والأنظمة المرعبة لتحقيق مكاسب خاصة' وعرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه " استغلال السلطة من اجل المنفعة" [٢].
- وعرفته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ بأنه: "الرشوة بجميع صورها والاختلاس في القطاعين العام والخاص والمتاجرة بالنفوذ وإساءة استغلال الوظيفة والإثراء غير المشروع، وغسل العائدات الإجرائية وإخفاء الممتلكات المتأتية من جرائم الفساد وإعاقة سير العدالة"[٣].
- وقد عرفت موسوعة العلوم الاجتماعية الفساد بأنه: "سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة"، وكذلك "الخروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بها من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة"، أما تعريف منظمة الشفافية العالمية فهو "إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص"[٤].
- وعرف البنك الدولي الفساد بأنه: "علاقة الأيدي الطويلة التي تهدف إلى تحصيل الفوائد من هذا السلوك الشخصي واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد". فاستلام الرشاوي من الآخرين يعتبر فساداً صغيراً أما فساد الدرجات الوظيفية العليا من أهمها وأشملها وأخطرها لتكليفها الدولة مبالغ ضخمة ومدعاة للموظفين الصغار بالسير على نفس الدرب، وقد يأخذ الفساد بعدًا دوليًا عبر الحدود أو بين شركتان أو كيانات كبرى عالمية أو محلية[٥]. ونتيجة لذلك فقد عرفه

---

(١) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار – الفساد وآثاره الاجتماعية والاقتصادية وسبل مكافحته – إصدار الكويت – سلسلة الخلاصات المركزة – السنة الثانية – ١٩٩٩.

(2) The world bant (2000). Anticorruption in transition. Contribution to the policy Datatec. Washing ton, D.C., p. 8.

(٣) د/ عادل عبد اللطيف – الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية "– مركز الدراسات العربية – بيروت – ٢٠٠٤ – ص٣٨٤. د/ مفيد دنون يونس – تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة – مجلة تنمية الرافدين – العدد ١٠١ – مجلد ٣٢ – كلية الإدارة والاقتصاد – جامعة الموصل ص ٢٤٥.

(٤) منظمة الشفافية الدولية، التقرير السادر في ٢٠١٨/٤/٢١، موقع مصراوي.

(٥) د/ محمد صادق إسماعيل – الفساد الإداري في العالم العربي مفهومه وأبعاده المختلفة – المجموعة العربية للتدريب والنشر – ط١ – ٢٠١٤ ص١٧ وما بعدها.

البعض بأنه " خللا في القيم وانحرافا في الاتجاهات على مستوى الضوابط والاتجاهات التي استقرت عليها حياة الجماعة[١].

- وعرفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بأنه: "القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة، بما في ذلك الإغفال توقعا لمزية أو سعيا للحصول علي مزية بوعد بها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو اثر قبول مزية.... بشكل سواء الشخص ذاته، أو لصالح شخص آخر"[٢].
- ونتيجة لذلك فقد عرفه البعض بأنه: "خللا في القيم وانحرافا في الاتجاهات علي مستوي الضوابط والاتجاهات التي استقرت عليها حياة الجماعة"[٣].

٢. الفساد اصطلاحًا:

من الملاحظ أنه لا يوجد تعريف واحد محدد له، ولكن تمحورت عدة تعاريف للفساد حول مضمون واحد وهو "إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة لتحقيق مصالح شخصية"، وربما يكون التعريف الذي ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية هو الأقرب حيث عرف الفساد بأنه "هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق مكاسب خاصة أو عامة، وذلك بإساءة استعمال السلطة والنفوذ في المؤسسات الرسمية"[٤]، ومن صور الفساد الرشوة والاختلاس والتزييف والتزوير في التقارير الرسمية[٥]. ويتضمن مصطلح الفساد معاني عديدة فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه الشخص ذا

---

(١) د/ خالد سري صيام – بحث غير منشور بعنوان نحو إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – ٢٠٠٨.

(٢) د/ جعفر عبد السلام – التعريف بالفساد وصورة من الوجهة الشرعية – أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية – الرياض– السعودية.

(٣) د/ خالد سري صيام – بحث غير منشور " نحو إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد " –برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – ٢٠٠٨.

(٤) د/ فاتن سيد خميس عطية – بحث مقدم لمؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر – القاهرة – ابريل ٢٠١٣ بعنوان: الفساد المالي والإداري.www.hrdiscussion.com، د/ عبد الله عبد الكريم سالم – نحو تأسيس ثقافة تنظيمية تحارب الفساد في المنظمات العامة– مجلة البحوث الإدارية– مص– مج ٢٨– ٢٠١٠، ص١٣–١٤.

(٥) د/ محمد صادق إسماعيل – مرجع سابق ، ص١٦، د/ داود عبد الله – الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها – دراسة منشورة في الفساد والحكم (لصالح البلاد العربية) – بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية – ط (٢)، ٢٠٠٦، ص٤١٤.

قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار، وقد يتضمن محاور عديدة[١]، فلا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمًا أو حديثًا من مظاهر هذا المرض، وبالتالي فهو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول، نظرًا لخطورته على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء الإداري[٢]، ولذلك يعتبر من أبرز المشاكل وأهمها والتي تهدد استقرار المجتمعات وأمنها، وتقوض قيم الديمقراطية والأخلاق، وتعرض التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر.

كما يرتبط الفساد ارتباطًا وثيقًا مع الجريمة خاصة الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسل الأموال التي ينتج عن تسريبها للبلاد ضررًا بالغًا بالاستقرار السياسي بالإضافة للأضرار الاقتصادية والاجتماعية، نظرًا لتقويض مشروعية المؤسسات الحكومية[٣]، والعمل وقيم المجتمع ويقع في إشكالية الفساد الإداري من ضياع حق الفرد داخل دولته ويؤدي إلى انقسام يحيق بالمجتمع بين فئة تطالب بحق لا تجده، وفئة تحصل على كل شيء لا تستحقه.

تشغل قضية الفساد موقع الصدارة التي تعوق التنمية في دول العالم بصفة عامة ودول العالم الثالث بصفة خاصة، الأمر الذي يحتم ضرورة مواجهتها وابتداع الحلول لمكافحتها للحد من الآثار السلبية الأكيدة والمحتملة على المسار التنموي تمويلاً وإدارة وإنتاجًا وتوزيعًا للعائد، وكذلك السلوك الاجتماعي وما يهدد التماسك القيمي والأخلاقي للمجتمع، والفساد الإداري جزء لا يتجزأ من الفساد عمومًا، فالفساد الإداري إذن يعد من أخطر أنواع الفساد، ويجسد الفساد جزءًا من الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية في كافة المجتمعات، وبالتالي فهو ليس لصيقاً بدولة معينة ولكنها توجد في كل الدول، ومشكلة الفساد إنه يظل مستتراً ويتم عادة في إطار من السرية والخوف، والكشف عنه لا يؤدي عادة إلا إلى الكشف عن جزء من الحقيقة التي يجب معرفتها لاعتماد القائمين على الفساد على مبدأ السرية والتواطؤ "ثقافة الفساد"، خاصة وأنه يجسد الأفعال غير الأخلاقية وغير القانونية، فهو استخدام غير مشروع لوظائف الموارد العامة من أجل المصلحة الخاصة[٤]، " الفساد أحد أنماط السلوك الذي يقوم به أو يمتنع عن القيام به صاحب المنصب العام، والذي يهدد من خلاله معيار القيام على الأمر

---

(١) د/ محمد العبادي، د/ إسماعيل البديري – الفساد الإداري والاقتصادي (تقصير الوظائف العامة) أسبابه وأثاره وعلاجه، مرجع سابق، ص٦٠٤.

(2) Robert Klitgarel, international cooperation Against corruption finance and Development, March op,cit p. 30

(٣) وثيقة مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – فيينا ١٧-٢٨ يونيه ٢٠٠٢، ص١ وما بعدها.

(٤) الأستاذة / غادة موسى – الشفافية والمساءلة في ألمانيا بعد الوحدة، ورقة عمل مقدمة لندوة "الفساد والتنمية"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – القاهرة – ١٩٩٩ – ص٨٧. د/ مفيد دنون يونس – مرجع سابق– ص ٢٤٦.

بما يصلحه سواء وقع ذلك تحت طائلة القانون والقواعد التي تحكم عمله أو لم يقع، ويكون الهدف من وراء مثل هذا السلوك دائما هو إعلاء المصلحة الذاتية على المصلحة العامة[١].

بل أصبح الفساد ظاهرة تعبر الحدود وتمس كل المجتمعات الاقتصادية، لذلك نال اهتمام غالبية دول العالم على المستوى الوطني والدولي، فقد كان مثاراً للعديد من أنشطة المنظمات الدولية والإقليمية مثل مجلس أوروبا، الاتحاد الأوروبي، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ومنظمة الدول الأمريكية، ويوضح هذا مدي مكانة وخطورة وأهمية الفساد على مستوى المجلس الدولي خاصة في ظل متغيرات العولمة وما صاحبها من أنماط وأبعاد وسياسات نتيجة لمتغيرات عديدة منها:

- تحرير التجارة الدولية وأحكام اتفاقية الجات.
- تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة بين الدول.
- تعاظم الثورة المعرفية والتطور التكنولوجي الهائل عبر شبكة الانترنت.
- تعاظم وجود الشركات متعددة الجنسيات العابرة للحدود الوطنية.

ويرى الباحث من التعريفات السابقة التي تناولت الفساد يتضح أن هناك اختلافاً واضحاً في الرؤى بسبب الخلفية الثقافية والفكرية والاجتماعية والسياسية مما يصعب وضع معيار محدد أو منضبط للفساد في كل المجتمعات وفي كافة الأزمنة، خلاصة الحديث أن مفهوم الفساد واسع لا يمكن أن يحويه تعريف جامع مانع ولذلك ينظر إليه بأنه الإخلال بشفافية الوظيفة ومهنيتها وبالقيم والمعتقدات، التي يؤمن بها الشخص[٢].

وهناك أشكالاً وصيغاً للفساد الإداري في الدول العربية مثل التهرب الضريبي وتخصيص الأراضي عبر قرارات إدارية تأخذ شكل العطايا، والمحاباة والمحسوبية في التعيينات الكبرى.

ولقد أصبحت الإدارة بمثابة عصب الحياة تنصهر فيها مختلف أنواع النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وأضحت بذلك ضرورة حيوية لجميع الدول، ولذلك يقول شكسبير أن أفضل النظم الحكومية هو أفضلها إدارة.

About form of government. Fools contest, Which ever in best administers is the best.

وبقيت الإدارة في الواقع كظاهرة ممتدة على مر العصور تدار بأسلوب بسيط يتلاءم وظروف الحياة ومتطلباتها، بداية من أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين بدأت فكرة الدولة الحارثة

---

(١) د/ حمدي عبد الرحمن – الفساد السياسي في أفريقيا – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٩٣، ص٢٧ وما بعدها.

(٢) اللواء/ محمد أنور الباصول – الارتقاء بنظم وأجهزة العدالة الجنائية – جهاز الضبط القضائي – المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد – الرياض – ٦-٢٠٠٣/١٠/٨، ص١٠. د/ محمد قاسم القيروتي – الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق – دار وائل للنشر والتوزيع – عمان – ٢٠٠١ – ص ٣٣.

تندثر وتقوم على أنقاضها دولة من نوع آخر "دولة الرفاهية Welfare state" نتيجة للثورة الصناعية الهائلة وما أحدثته من تقدم علمي وتكنولوجي هائل أدى إلى انقلاب اجتماعي واقتصادي وسياسي، لذلك بدا الاهتمام بالإدارة العامة والتي يقع على عاتقها القيام بكل ما يحقق وصف الدولة المعاصرة.

وقد أنصب الاهتمام بالإدارة في بداية تلك الطفرة على الماديات فقط، والذي اتضح بعد ذلك أن هذا الاهتمام به قصور في تجاهل الأفراد الذين يعملون في هذه الإدارة أو الذين تتعامل معهم الإدارة لذلك فقد تم الاعتراف بأهمية السلوك الإنساني في دائرة تحديد ما يمكن تحقيقه للجهات الإدارية من نتائج، ويضحي بذلك أن علم الإدارة وثيق الصلة بالعلوم السلوكية وكذلك العلوم القانونية، حيث يتناول القانون الإداري نشاط الإدارة من جانب المشروعية وعلم الإدارة يتناوله من الجانب الفني.

وقد عانت الإدارة العامة في الدول عامة والنامية بصفة خاصة من أمراض عضال مثل البيروقراطية والروتين الحكومي وظاهرة الفساد الإداري جعلت الإدارة العامة تهتم بهذه الأمراض لايجاد الحلول الناجحة والوسائل الملائمة لمكافحتها حتى يتم التخلص من الآثار السلبية الناجمة عنها بفعالية وكفاءة عالية.

وظاهرة الفساد ظاهرة قديمة قدم المجتمعات الإنسانية لارتباط ذلك بوجود الأنظمة السياسية، كما أنها لا تقتصر على شعب دون آخر، ولكنها تتفاوت من حيث الحجم والدرجة بين مجتمع وآخر إلا أنه توجد بعض الأنظمة السياسية التي تشجع على بروز ظاهرة الفساد مثل النظم الاستبدادية الدكتاتورية التي تتسم بالمركزية في صنع القرار، كما تختلف الأسباب المؤدية لظهور وانتشار الفساد خصوصا باختلاف الثقافة ومنظومة القيم.

والفساد الإداري كظاهرة من الظواهر أو الأمراض التي تعيق تقدم المجتمعات، بل وتشغل موقع الصدارة الأمر الذي يحتم ضرورة مواجهتها وابتداع الحلول لمكافحتها، ويجدر العلم بأن الفساد الإداري جزء لا يتجزأ من الفساد عمومًا والذي يعد جزءًا من الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية في كافة المجتمعات.

ويعد الفساد الإداري من أخطر أنواع الفساد ويشير هذا إلى أن الدول وموظفوها طرفاً وحيداً أساسياً في علاقة الفساد، والفساد الإداري هو سلوك ينطوي على انحراف إداري أو وظيفي يصدر عن الموظف العام في مجال العمل الإداري بهدف التربح من المهنة أو تحقيق مزايا شخصية أو عينية.

وأصبح انتشار الفساد بفعل العولمة وثورة الاتصالات وباء خبيث يفتك بالمجتمعات، لذلك نصت ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه "تهديد لأمن واستقرار المجتمعات وتقويض

قيم الديمقراطية وتعريض جهود التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر"[١]، وعلى الرغم من التركيز الدولي والإقليمي على الربط الهيكلي بين جهود مكافحة الفساد وجهود الإصلاح السياسي ونشر الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان ودفع التنمية الاقتصادية ومكافحة الفقر.

وعلى الرغم من الارتباط الحتمي بين الفساد والإرهاب وكافة صور الجريمة المنظمة خاصة الاقتصادية منها يعادل خطورة الحروب وأسلحة الدمار الشامل، حيث يقدر البنك الدولي التكلفة الإجمالية لظاهرة الفساد بما يزيد عن تريليون دولار أمريكي دون حساب تكلفة إعادة تدوير عوائد الفساد، وعلى الرغم من الجهود المبذولة على المستوى الدولي والإقليمي والمحلي ومن مختلف المؤسسات الحكومية والمدنية المعنية بمكافحة الفساد[٢].

تظل النتائج محدودة في مجال مكافحة الفساد، لأن ذلك يحتاج إلى مكافحة فاعلة ونافذة باعتبار الفساد ومكافحته قضية قومية، لابد من رسم إستراتيجية وطنية تتكاتف فيها كل الجهود الحكومية والرسمية مع القطاع العام والخاص، وتنتهي بملاحقة وردع المفسدين، ومن ثم أصبح توحيد الجهود الدولية والوطنية بين المؤسسات المعنية وهيئات تعزيز الشفافية أمرًا لازمًا ومفترضًا وحتميًا لمكافحة فاعلة لذلك الوباء[٣]، وأن تكون بمنهجية شامله تستهدف محاصرته والتعامل مع أسبابه ومكوناته، والعلاج في الشفافية الإدارية والمالية والمحاسبية والمتابعة واختيار الأفكار دائمًا. وحسناً ما فعله المشرع المصري بوضع الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠١٤ – ٢٠١٨.

وتتعدد مظاهر الفساد الإداري وتتداخل فيما بينها وغالباً ما يكون انتشار أحد الأسباب مساعدا على انتشار بعض المظاهر الأخرى[٤]، وقد حدد البنك الدولي[١]، مجموعة من الأسباب لظهور الفساد المالي والإداري تتمثل في الآتي:

---

(١) د/ سمير عبد المنعم – مقال عن أبعاد مكافحة الفساد الإداري في السياسة الجنائية – المؤتمر الخامس للمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – ٢٠٠٥، ص١٠٧٣.

(٢) توصيات لجنة خبراء وممثلي الدول العربية في مكافحة الفساد – السابع عشر – جامعة الدول العربية – الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب – القاهرة – ٢٠٠٤/١١/٤ والمشار إليها في د/ أحمد مصطفى أحمد – الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري – دكتوراه – عين شمس – ٢٠١٤، ص١٢ وما بعدها.

(٣) دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في مكافحة الفساد ورقة عمل مقدمة من القاضي الفرنسي المسئول عن مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية بوزارة العدل الفرنسية.

- Vincent Montrieux, Le role sccteur public, dela socletecivlie et dis secteut privedans la iute contre corruption, conference regionalesur, le blanchument d'argel, sharm-Ep-shierkh, 21, oct. 2007.

(٤) د/ محمد نصر القطري – الحماية الجنائية من الفساد – مجلة مصر المعاصرة – الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٨ – أكتوبر ٢٠١٢.

- تهميش البيروقراطية في مؤسسات الدولة.
- وجود فراغ سياسي ناتج عن الصراع من أجل السيطرة على مؤسسات الدولة.
- ضعف مؤسسات المجتمع المدني وتهميش دورها.
- توفر البيئة الاجتماعية والسياسية الملائمة لظهور الفساد.

وقد قامت المنظمة العالمية للشفافية بوضع مؤشر عن الفساد عام ١٩٩٥م ليصبح أهم إصدارات منظمة الشفافية الدولية والذي يعطي لمحة عن درجات الفساد في البلدان المختلفة " مؤشر مدركات الفساد محدود النطاق"، ويتم الحصول على هذه التصورات من منظور المشتغلين بالأعمال التجارية والخبراء في البلد، ومن خلال شبكة الأمانة الدولية للشفافية الدولية (شبكة منظمة الشفافية الدولية) مقياس الفساد العالمي GCB يقيس تصورات الشعوب وخبراتها فيما يتعلق بقضية الفساد وهو عبارة عن تقرير متخصص يستند إلى مجموعة متنوعة من بحوث الخبراء والتحليلات ودراسة الحالة. وبشكل عام يشكل الفساد والأنشطة غير المشروعة التي يتم التستر عليها عن قصد ولا يتم الكشف عنها إلا من خلال الفضائح والتحقيقات أو الملاحقات القضائية، ولا يوجد طريقة فعالة لتقييم المستويات المطلقة للفساد على أساس البيانات التجريبية المثبتة.

أما مؤشر مدركات الفساد (CPI) فهو مؤشر لتحديد درجات ومراتب البلدان استناداً إلى التصورات المتعلقة بمدى انتشار الفساد في القطاع العام في البلدان، وهو عبارة عن مزيج من المسوحات والتقييمات التي تتناول الفساد والتي يتجه جمعها من قبل مجموعة متنوعة من المؤسسات ذات السمعة[٢] الطيبة، ويشكل الفساد الأنشطة غير المشروعة التي يتم التستر عليها عن قصد، ولكن لا توجد طريقة فعالة لتقييم المستويات المطلقة.

ويتم جلب المعلومات عن طريق مصادر البيانات التي يتم الحصول عليها من قبل المؤسسات المستقلة والمتخصصة في مجال تحليل مناخ الحوكمة والأعمال التجارية ومنظمة الشفافية الدولية على مراجعة المنهجية الخاصة بكل مصدر من مصادر البيانات بالتفصيل لضمان استيفاء المصادر المستخدمة.

([1]) www.worldbank.org.

([٢]) أطلق مؤشر الفساد عام ١٩٩٥ ليصبح أهم إصدارات منظمة الشفافية الدولية الذي يعطي لمحة مستوية عن الدرجة المتسببة للفساد وتقيس المؤشر للبيانات المستخدمة في حسابه بعض السلوكيات المرتبطة بالفساد ومكان الرشوة، اختلاس المال العام، استقلال السلطة وكافية الآليات المصنوعة لمكافحة الفساد.

ويشير المؤشر إلى التصورات فيما يتعلق بمدى انتشار الفساد الإداري والسياسي، والبلد الذي يحرز أدنى الدرجات، حيث إنه كلما اقتربت درجة الدولة المعنية بمكافحة الفساد من (صفر) كلما دل ذلك على أنها أكثر فسادًا، وكلما اقتربت من درجة (١٠٠) كلها عكس ذلك زيادة نزاهتها[١].

إلا أن هذه الجهود متعثرة نظراً لعدم حماية الصحافة والمنظمات غير الحكومية، وتؤكد المنظمة الصلة الوثيقة بين حرية الصحافة والفساد على اعتبار أن الصحافة هي كاشفة للفساد والمفسدين، وكذلك حرية منظمات المجتمع المدني. ومن الأهمية بمكان معرفة أهم خصائص الفساد هي:

- يُعد الفساد مجرد ظاهرة مرضية أو مرضا عضويا في مراحله الأولى ينتقل عبر ميكروبات غير مرئية (تستمد من السرية أدواته)، ولكنه سرعان ما يتحول إلى وباء ينتشر ويتفشي في الوسط الإداري.
- تباين الوسائل والأساليب (التستر باسم المصلحة أو الاعتبارات السيادية – التزوير والتدليس).
- تختلف الأنماط والأدوات باختلاف الجهات التي تتعامل به والمجالات التي يمارس فيها.
- يتفاعل الفساد مع الظروف والمتغيرات المحيطة به ويجعلها مناخا وبيئة مشجعة لنموه (التسيب – عدم الانضباط في العمل – التأخير عن مواعيد الحضور – إهدار الوقت – ضعف الإنتاج).
- يتم عبر وسطاء مجهولين يلعبوا الدور الرئيسي ولا يعرف أحدهما الآخر.

يتم التخطيط لممارسة الفساد من قبل أفراد متمرسين ومحترفي الوسائل والأساليب يجعل كشفه وإثباته في غاية الصعوبة[٢].

---

(١) منظمة الشفافية الدولية في ٢٠١٨/٢/٢١ – موقع مصراوي في ٢٠١٨/٤/٢١، حيث تراجع ترتيب مصر في مواجهات الفساد لعام ٢٠١٧ درجتين لتصبح (٣٢) بدلا من (٣٤) في العام السابق. بالتالي احتلت مصر مركز (١١٧) من بين (١٨٠) دولة حيث كانت تختل (١٠٨) من أصل (١٧٦) في ٢٠١٦ أما سلطنة عُمان فقد احتلت رقم ٦٢ والإمارات رقم ٢٤، قطر ٣١ البحرين رقم ٧٠ الكويت وتونس رقم ٧٠، المغرب رقم ٩٠، راجع ذلك موقع الحرة في ٢٠١٧/١/٢٥ مؤشر ٢٠١٦، حيث يتولى مؤشر الفساد تصنيف (١٨٠) دولة استناداً إلى آراء الخبراء المسئولين في مجال الأعمال حسب مقياس بتراوح بين درجة (صفر) درجة (١٠٠) وتحتل النقطة (صقر) البلدان الأكثر فساداً وتحتل النقطة (١٠٠) البلدان الأكثر نزاهة.

وجاء مؤشر الفساد لعام ٢٠١٨ ليعكس الجهود التي بذلتها السلطنة في التصدي للفساد الأمر الذي كان له دور واضح في المكانة العالمية التي وصلت اليها، حيث حققت السلطنة المرتبة ال ٥٣ علي مستوي العالم، والمرتبة الثالثة عربيا. وتحسن ترتيب مصر لتحتل الترتيب ال ١٠٥ مقابل الترتيب ال ١١٧ في عام ٢٠١٧.

(٢) كيتجارد – روبرت – السيطرة علي الفساد– ترجمة د / علي حسين حجاج – مراجعة فاروق حراز – طبعة دار البشير – عمان – الأردن – ص ٥٥.

ويتسم الفساد بالسمات الآتية:

- اشتراك اكثر من طرف في ممارسة الفساد.
- السرية التامة في ممارسته.
- يجسد للمصالح المشتركة والمنافع المتبادلة، ويعبر عن اتفاق بين اراداتي صانع القرار ومرتكبي الفساد[١].

وتنبت بذور الفساد في مجالات التعامل بين المؤسسات والإدارات الحكومية والقطاع العام من ناحية، وأفراد المجتمع الطبيعيين والمعنويين من ناحية أخرى، ويتعدى إلى المعاملات التي تتم بين الأفراد والمؤسسات التي توجد خارج الدولة، وبالتالي يمكن القول إن الفساد يجسد ظاهرة اجتماعية ترتبط بالسياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الذي تتم فيه[٢]، وتأكيدًا لذلك يرى علماء الاجتماع أن الفساد الإداري دليل على خلل اجتماعي نتيجة عوامل تاريخية واجتماعية وثقافية، وهو فساد البناء الاجتماعي المتمثل في الأوضاع الاجتماعية والإدارية والاقتصادية والتشريعية في المجتمع[٣].

وتتنوع وتتعدد أسباب ودوافع الفساد لتنوع أنماط السلوك المفسد للإدارة، وتراجع القيم والأخلاق المنصوص عليها في الأديان السماوية، وكذلك النصوص القانونية المساندة في المجتمعات، وتباين هذه الأنماط في درجة الخطورة وعمق آثارها السلبية وضعف العقوبات التي تفرض على مرتكبيها المتورطين بها.

- ويأتي على رأس هذه الأسباب استغلال السلطة أو الوظيفة بما لا يتفق مع المصلحة العامة، والتجريم هنا يأتي من كون الجاني يظهر تأثير سلطته التي تحكم النظام.
- وثم تأتي الرشوة بقيام الموظف بأخذ أو قبول أو طلب مقابل معين له قيمة مادية أو معنوية لقيام بعمل من اختصاصه أو الامتناع عن عمل من اختصاصه وتعتبر الرشوة من أخطر الجرائم وأسوئها لما يترتب عليها من إضرار وأخطار تهدد المجتمعات.

---

(١) د/ طلال بن مسلط الشريف – ظاهرة الفساد الإداري وأثرها على الأجهزة الإدارية – مجلة جامعة الملك عبد العزيز للاقتصاد والإدارة – مجموعة ١٨ العدد الثاني – السعودية – ٢٠٠٤ – ص ٤٢: ٤٣.

(٢) د/ محمد ياسر الخواجة – الانحراف والمجتمع – دراسة علم الاجتماع الجنائي – دار المصطفى للنشر والتوزيع – ص٢٣٩، د/ جلال عبد الله معوض – الفساد السياسي في الدول النامية – مجلة دراسات عربية – دار الطليعة – بيروت – السنة ٢٣ – العدد الرابع – فبراير ١٩٩٧ – ص٤.

(٣) د/ عبد الباسط عبد المعطي – بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية – المجلة الجنائية القومية – المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – ١٩٨٥ – ص٦٣.

- ويأتي الاختلاس ثالث الأسباب للفساد وهو عبث الموظف العام بالائتمان للأموال التي تمت بمقتضى وظيفته وهو من أسوأ الانحرافات الإدارية وبالتالي إخلال جسيم بواجبات الوظيفة العامة.
- ورابع هذه الأسباب الوساطة أو المحاباة فهو نمط سلوكي ينطلق من دوافع عنصرية أو إقليمية أو طائفية او قبلية تقوم على التمييز، وهو أحد الظواهر التي يعاني منها الجهاز الإداري الحكومي، وترجع إلى التقصير في أداء الأعمال المنوط بها، ويتم بالمحسوبية إنهائها في أقصر وقت، وبالتالي فهو إخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في الحصول على الخدمات الحكومية.
- وخامس هذه الأسباب الابتزاز الذي يمارسه بعض العاملين في الوظائف السيادية أو التأديبية والعقابية والضرائب بهدف تخويف وتهديد الأفراد لإرغامهم على دفع مبالغ لقاء أعمالهم [١].

أما الدوافع فهي دوافع واقعية يمكن إجمالها في الآتي:

- "دوافع سياسية" بالنظر إلى النظام السياسي ويعتبر الفساد السياسي من أسباب الانحراف الإداري الذي يتم في بيئة يشعر فيها العاملون مقيدون برقابة تشريعية وقضائية غائبة لافتقار الدولة لمعايير الحساب وعدم مواجهة خرق القوانين والإفلات من العقاب، ويسري فساد القمة للمستويات الأدنى التي تحتمي في هذه القمة، إضافة إلى الخوف من بطش السياسيين.
- دوافع اقتصادية": حيث تتباين الدول في عنائها وفقرها وكذلك نظمها الاقتصادية وفلسفاتها وبالتالي تختلف تجاربها التنموية وطبيعة المشاكل أو التحديات التي تعترض تجاربها التنموية وطبيعة المشاكل ومراحل نموها، ويظهر ذلك في الدول النامية التي تكون متطلبات وطموحات الموظفين لا تتناسب مع دخلهم من الوظيفة التي يشغلونها، الأمر الذي يؤدي إلى الانحراف في الحصول على الخدمات والدخل الإضافي غير المشروع.
- "دوافع إدارية" لافتقار المجتمعات إلى القيم المشتركة بين كبار الإداريين وصغارهم نتيجة للانقسام الاجتماعي الذي يعاني منه المجتمع الذي تعد الإدارة جزء منه، وأهم هذه الدوافع:
- ضعف رواتب الموظفين بما يجعلهم عرضه للانحراف.
- وجود صلاحيات غير منطقية وبدون معايير.

---

(١) د/ عبد الباسط عبد المعطي – مرجع سابق– ص٦٣ وما بعدها.

- صعوبة الحصول على الخدمة التي تقدمها الحكومة.
- ضعف العقاب.
- ضعف الدور الرقابي.
- وجود ثقافة وقيم تساعد على ممارسة الفساد.
- الافتقار إلى الشفافية والسرية والغموض.
- قصور المنظومة القانونية هي من العيوب التي تساعد علي دوافع الفساد التي اكتنفت القوانين واللوائح أو المراسيم التي تحكم تنظيم أعمال الأجهزة الإدارية[١].

صور الفساد: يمكن تمييز صور الفساد الإداري بحسب الزاوية التي يتم النظر من خلالها (الفئة الممارسة للفساد – حجم أو تنظيم الفساد أو نطاقه – طبيعته[٢]، وسوف نتناول ذلك كالتالي:

أ. الفساد من حيث الفئة الممارسة له:

- فساد القمة الذي يمارس من فعل الرؤساء والحكام أو ممن هم في قمة الهرم السياسي أو قمة السلطة التنفيذية والتي تستهدف تحقيق الثروة والمكاسب الشخصية والمنافع الذاتية على حساب المصلحة العامة، وذلك من خلال تلقي الرشاوي والعمولات أو تحويل أرصدة ماليه أو أصول مملوكة للدولة إلى ممتلكات خاصة بهم[٣].
- ويعد فساد القمة في واقع الأمر من أخطر أنماط الفساد وهو ينتشر غالباً في الدول التي يغلب عليها الطابع الفردي في الحكم والتي يتمتع فيها رئيس الدولة بسلطات واسعة وامتيازات في تطبيق القانون وصياغته، لذا يغلب على هذا النمط سمة إنه فساد سياسي[٤].

---

(١) د/ احمد محمد عبد الهادي – الانحراف الإداري في الدولة النامية – دكتوراه في الفلسفة والعلوم السياسية – أسيوط – ١٩٩٤ – ص ٩٠.

(٢) د/ طارق محمود السلام السالوسي – التحليل الاقتصادي – دار النهضة العربية – ٢٠٠٥، ص ١٠-١٨ والمراجع المشار إليها في الهوامش.

(٣) د/ أحمد فارس عبد المنعم – دراسات وبحوث الدول النامية – ص٣٣٣. د/ نجلاء محمد ابراهيم بكر – الفساد الإداري وانعكاساته علي الأداء الاقتصادي – المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة – العدد الثالث – مصر – ٢٠٠٩ – ص ٣٦٢: ٣٦٣.

(٤) د/ منى رمضان بطيخ – الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإداري ٢٠١٤ – دار النهضة العربية – ص١٤٣ وما بعدها ؛ د/ محمد محمد جاب الله عمارة – إدارة المؤسسات دار المعرفة الجامعية – الإسكندرية –٢٠١١، ص١٣٧.

- الفساد المؤسسي: وهو الفساد القائم في كثير من المؤسسات سواء كانت سياسية أو قضائية أو دينية أو كلية، ومن بعض الوزراء وأعضاء البرلمان، ويعد الفساد البرلماني من أخطر صور الفساد المؤسسي[١]، وقد يتحالف معه الفساد الوزاري وهو ما يؤدي إلى تزوير الانتخابات، وقد يتحالف رأس المال مع الحزب الحاكم وذلك بقيام رأس المال بدفع منح وتبرعات لهذا الحزب وأعضائه انتظارًا لمنافع في المستقبل.
- الفساد البيروقراطي وينصرف هذا النوع إلى الموظفين الحكوميين في المستويات المتوسطة والدنيا من الجهاز الإداري، ويعتبر حصول الموظف على الرشاوي مقابل أداء العمل أو تقديم الخدمة من أهم المؤشرات الدالة على هذا النمط[٢]، ويرجع هذا النوع إلى ضعف الدخول وارتفاع الأسعار ويدعم هذا الفساد فساد القمة في إطار توزيع الأدوار.

ب. أما صور الفساد من حيث الفئة تنحصر في الآتي:

- فساد جسيم بالوظائف المحورية في الدولة خاصة مجال المقاولات وتجارة السلاح والتوكيلات الدولية المتعددة[٣]، ويتسم هذا النوع بكونه منظم في الغالب وينتشر في الدولة الضعيفة التي تعاني من غياب القواعد والتنظيمات التي تحكم العمل فيها ويرتبط هذا الفساد بفساد القمة وكذلك بالفساد الدولي، وتكمن خطورته فيما يتمتع به كبار المسئولين الفاسدين من قوة حفظ عربية[٤].
- أما الفساد الصغير أو البسيط فهو فساد صغار الموظفين وهو غير منظم في أغلب الأحيان ويتعمد الموظف إلى وضع العراقيل أمام المواطنين بخلق العقبات للبحث على تقديم الرشاوي أو زيادة قيمتها[٥]، وهو الأكثر انتشارًا في مجال التعليم والخدمات الصحية والمشتريات وعمليات البناء والأدوات وشراء التقنيات غالية الثمن[٦]، وهذا النوع به أثار سلبية وبالغة على المجتمع ويصعب السيطرة عليه[٧].

---

(١) الأهرام الاقتصادي – فساد ٢٠٠٣ – العدد ١٨٢٦ الصادرة في ٢٠٠٤/١/٥، ص٢٦.

(٢) د/ غادة موسى – الشفافية والمساءلة في ألمانيا بعدد الوحدة – مرجع سابق – ص٩٠.

(٣) د/ شادية فتحي – مرجع سابق – ص١١٨.

(4) Robert Kilgaard, International Cooperation Against corruption, p. 5.

(٥) تقرير البنك الدولي في العالم – الدولة في عالم متغير – ١٩٩٧، ص١١٣.

(٦) د/ عبد الحميد محمود – المواجهة الجنائية للفساد – دكتوراه – ص ٢٢ وما يعدها.

(٧) لواء / هتلر طنطاوي – دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في مصر – ورقة مقدمة لندوة الفساد والتنمية – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – القاهرة – ١٩٩٩، ص٣٠٦.

ج. **أما صور الفساد من حيث التنظيم فهي:**

- فساد منظم ويكون أفراد الفساد محددين ويعد المجال الخصب للجريمة المنظمة ويكون باختراق المؤسسات العامة والقطاعات الحكومية من خلال أشخاص معلومين داخل هذه المؤسسات والقطاعات ومن قبل محدد سلفاً، وتتطلب الجريمة المنظمة المرور عبر بعض القنوات المشروعة مثل المنافذ الدولية والجمارك والضرائب وتقنيات النقل والاتصال[١].
- أما الفساد غير المنظم فهو على النقيض من الفساد المنظم فالقائمون به غير محددين خاصة في الجهات الحكومية ودون تنسيق أو معرفة بين هؤلاء وهو ما ينتج عنه تعثر وزيادة تكاليف المشروعات، وبالتالي مظاهر عدم احترام الوقت والتراخي وإفشاء وإسرار الوظيفة، وقصور سياسة الأجور عن توفير الحد الأدنى لمستلزمات الحياة وكثرة الثغرات في القوانين واللوائح.

د. **أما صور الفساد من حيث النطاق الجغرافي،** وذلك بالنظر إليه من زاوية نطاق الممارسة داخل الدولة أو بتجاوزها:

- فساد محلي وهو الذي يتم داخل الدولة ويقتصر على أطراف محليين عند التقاء القطاع الخاص بالقطاع العام وقد يكون الطرفان من القطاع الحكومي أو القطاع العام، ومثال ذلك عمليات شراء المستلزمات المحلية بكميات كبيرة (المناقصات).
- الفساد الدولي الذي فيه يجاوز حدود الدولة فمن ما يطلق عليه (العولمة) أي فتح الحدود والمعابر بين الدول تحت مظلة نظام الاقتصاد الحر، ويتحقق عندما تتعامل الدولة مع أطراف خارجية لشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات من الخارج، وبالتالي تضطر الشركات الأجنبية إلى دفع عمولات لتلك الحكومات للحصول على المناقصات الخارجية والامتيازات في الدول النامية (ضعف السلاح) [٢].

ولهذا يشكل الفساد الدولي إخطبوطا يلف كيانات واقتصاديات الدول على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعًا[٣].

([1]) Edgardo Buscaglia and Jan, Dijk, Ca Trslling organized Crane and corruption in the public sector, crime preuention and criminal justice office, 2004.

([٢]) د/ عارم الكبيسي – الفساد الإداري – رؤية منهجية للتشخيص والتحاليل والمعالجة المجلة العربية للإدارة – المجلد (٢٠) – العدد الأول – ٢٠٠٠، ص٨٠.

([٣]) د/ سعاد عبد الفتاح محمد – الفساد الإداري والمالي "المشكلة والحلول" – مجلة اخبار المحاسبة – العدد السادس – السنة الثانية – ٢٠٠٢م، ص٧ وما بعدها.

- Robert Kilgaard, International cooperation Against corruption, Op. Cit., p. 3.

هـ. **أما صور الفساد من حيث طبيعة العلاقة بين أطرافه**، فيرجع إلى فساد قسري وفساد تآمري[١]:

- **الفساد القصري:** وهو إجبار المستهلك أو طالب الخدمة على دفع الرشوة في حالة تأخير حصوله على الخدمة أو السلعة، وبذلك تكون العلاقة بين الموظف المرتشي وطالب الخدمة علاقة متناقضة لأن في هذه الحالة يأخذ الفساد صورة الابتزاز، ويكون من الطبقات السفلى أو من أعلى الفئات.
- **أما الفساد التآمرى:** فيتم بالتعاون بين طرفي الفساد ومثال ذلك (موظفي الجمارك – والضرائب)، ويقوم باتفاق أطراف الفساد على تجنب الدفع للحكومة مقابل دفع مبلغ أقل للموظف العام، ويساعده في ذلك عدم وجود الأسس التنظيمية لجباية الضرائب الجمركية، ويتم كذلك هذا النوع في حالة إخطار الموردين في القطاع الخاص لسلطة معينة تقوم الحكومة بشرائها.

٣. أسباب وآثار الفساد الإداري:

يشهد كثير من دول العالم تضافر مجموعة من الظروف والعوامل التي تتفاعل وتؤدي إلى تفشي ظاهرة الفساد كظاهرة اجتماعية سواء على المستوى الإداري أو على المستوى السياسي أو الاقتصادي بما يقوض من دعائم التنمية في تلك الدول. وتعددت الآراء وتباينت وجهات نظر الكتاب والباحثين في تحديد الأسباب الكامنة وراء الفساد الإداري وممارسته من قبل العاملين في الأجهزة الحكومية والخاصة، وقد أجمع هؤلاء وأولئك على أنه من الصعب اختزال ظاهرة الفساد الإداري في سبب أو عامل بعينه أو حتى مجموعة عوامل بعينها، ولكن لا تخرج عن كون هذه الأسباب سياسية أو اقتصادية واجتماعية وقانونية وإدارية وسوف نتناولها بشيء من التفصيل بما يخدم خطة البحث:

أ. الأسباب السياسية:

والتي ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالفساد لغياب قيم النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون ولغياب الحريات والديمقراطية والإعلام النزيه والرقابة والشفافية[٢]، وتتمثل هذه الأسباب في الآتي:

- غياب القيادة السياسية (القدوة) أهم الأسباب تأثيراً في الفساد هو مدى ما تتمتع به القيادة السياسية من أمانة ونزاهة، وكذلك مدى رؤية هذه القيادة لظاهرة الفساد.

---

(١) د/ ماجد عبد الله المنيف – التحليل الاقتصادي للفساد دائرة على الاستثمار والنمو – بحوث اقتصادية عربية – العدد الثاني عشر – ١٩٩٨، ص٤٨ وما بعدها.

(2) World Bank group work in Low-income countries under street: A task force Revert Washington, D.C., World Bank, 2002.

- غياب قواعد الشفافية وكيفية أعمال التوظيف السياسي والاعتماد على الحسابات السياسية لتصبح الحسابات السياسية هي الحكم والفيصل في مصير الضالعين في الفساد، الأمر الذي ترتب عليه تداعيات سلبية كثيرة في تلك المواقع[١]، ومن تداعيات ذلك ظاهرة تراجع السلطة والفساد والثروة والتزاوج بين السلطة والثروة يولد الفساد.
- عدم الاستقرار السياسي نتيجة لما يطرأ من تغييرات على المجتمع ونظم الحكم ويؤدي ذلك إلى غياب المؤسسات الدستورية والسياسية والجمعيات الخيرية والمجلس البلدية والقانونية، الأمر الذي يخلق عدم الاستقرار السياسي.
- ضعف منظمات المجتمع المدني ممثله في الأحزاب السياسية وجماعات المصالح والتنظيمات الاجتماعية وبالتالي عدم ردع الفساد في الجهاز الحكومي، لما لهذه المنظمات والأحزاب السياسية من دور فعال في أداء الرقابة على أداء المسئولين السياسيين وكبار موظفي الدولة.
- الفساد القضائي وهو يؤدي إلى انتشار كافة أنماط جرائم الفساد، لأن القضاء هو السلطة التي يعول عليها في الحكم وفض المنازعات وإعادة الحقوق لأصحابها.

ب. **الأسباب الاقتصادية والاجتماعية:** حيث توجد علاقة طردية بين الأحوال الاقتصادية ومستويات المعيشة فكلما كانت معدلات النمو الاقتصادي ومستوى الدخل مرتفعاً، كلما انخفض مستوى الفساد والعكس صحيح ومن أهم الأسباب الاقتصادية والاجتماعية ما يلي:

- انخفاض مستوى المعيشة وتدهور قيمة العملة مقابل الأسعار تجعل أفراد المجتمع أكثر استعداداً للتورط في بعض السلوكيات غير القانونية أو الأخلاقية خصوصاً الذين يواجهون مصاعب مالية مثل الرشوة والاختلاس والابتزاز.
- تطبيق سياسة التحرر أو الانفتاح الاقتصادي بصورة لا تتلاءم مع درجة التغيير في المجالات الاجتماعية والثقافية وهو ما ينعكس سلباً على توزيع الدخول، حيث تتراجع قيمة العمل المنتج أمام قيمة الكسب السريع، وتدهور قيمة التعليم وإتقانه أمام الربح والثروة، وينتج عن ذلك ظهور عمليات السلب والنهب[٢].
- انخفاض الدخل الرسمي للموظفين العموميين مما يغري بالفساد لشعور هؤلاء بالحقد يدفعهم إلى تلقي الرشاوي والاختلاس والسرقة، لأن زيادة الدخل يستطيع أن يشبع حاجات الموظف

---

(1) World Bank group work in Low-income countries under street, Op. Cit., p. 99.

(٢) د/ منى رمضان بطيخ – الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإداري – مرجع سابق – ص١٦٢ وما بعدها.

الأساسية وبالطرق المشروعية[١]، لذا ينبغي زيادة أجور ومرتبات موظفي الحكومة وفي إطار إستراتيجية شاملة متكاملة[٢].

- ضعف الوازع الديني مما يجعل الفرد يبني أفكاراً واتجاهات واعتقادات تدفعه إلى التحرر من وسائل الضبط الاجتماعي ويفتح الباب أمام رغباته وطموحاته ويسعى لتحقيقها بكل السبل والوسائل أيا كانت على حساب المبادئ الأخلاقية والقانونية السائدة بالمجتمع.

ج. الأسباب القانونية والإدارية والتي تتمثل في الآتي:

- شدة تأثير البطالة الناتج عن بقاء القيادات الإدارية لفترة طويلة في مقاعدها الأمر الذي يساعد تلك القيادات على تكوين مراكز قوة في المصالح والإدارات الحكومية، وبالتالي تعيين أفراد غير أكفاء الأمر الذي يقود إلى انعدام معاني الوطنية والولاء والإخلاص وحب العمل والتفاني.
- سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل مما يضفي عليها الغموض والتضارب، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون وتفسيره بطريقة تخدم مصالحه الخاصة التي تتعارض مع القانون.
- سوء التنظيم الإداري وبيروقراطية القيادة الإدارية، ويتجسد ذلك في تعدد القادة الإداريين وتضارب الاختصاصات، إضافة إلى تضخم الجهاز الوظيفي، وتعمد التغيير المستمر في لوائح ونظم الشئون الإدارية.
- ضعف الترتيبات والإجراءات القانونية والإدارية والمؤسسية الواجب اتخاذها من قبل الحكومة (انعدام هيبة القانون) لأنه يكفي أن يسود اعتقاد بأن القانون ليس هو السبيل لتحصيل الحقوق أو حماية المواطنين، وهذا من شأنه إطلاق يد الفاسدين ويعمم الفساد وينتشر الظلم والقهر بين المواطنين[٣].
- شيوع ظاهرة السلوك غير الأخلاقي في الوظيفة العامة بهدف تحقيق مصالح ذاتيه أو شخصية وانتشار المحسوبية والمجاملة والإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص حتى صارت ظاهرة الفساد الإداري في مصر والدول العربية والدول النامية كالنار التي تأكل كل ما يقابلها من حطب[٤].

---

(١) د/ بلال أمين زين الدين – ظاهرة الفساد في الدول العربية – مرجع سابق، ص٤٨٣.

(٢) د/ عصام عبد الفتاح مطر – الفساد الإداري – مرجع سابق – ص٣٩١.

(٣) د/ حسنين المحمدي بوادي – الفساد الإداري – لغة المصالح – مرجع سابق، ص٩٧ وما بعدها.

(٤) د/ بلال أمين زين الدين – ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية – ص٤٨٢.

٤. آثار وأخطار الفساد الإداري:

يحدث الفساد خللاً في توزيع الحقوق المدنية والاجتماعية كما أن تكلفته السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالغة الضرر وجهات تأثيره مدمر على أي مجتمع، ويجمع الاقتصاديين وعلماء السياسة والاجتماع والقانون على أن الفساد يعوق أي تطوير اقتصادي وبنفس القدر التطور السياسي والاجتماعي والثقافي بما يسبب من سوء استغلال للموارد الاقتصادية وتحلل المنظومة السياسية وانهيار القيم الاجتماعية[١]، وسوف نتناول أثار وأخطار الفساد الإداري على كافة الأصعدة بما يخدم خطة هذا البحث، كالتالي:

أ. آثار وأخطار الفساد على الصعيد الاقتصادي:

فقد بلغ تقدير البنك الدولي لعوائد الفساد السنوي (٨) مليار دولار بدون حساب أية مبالغ أخرى[٢]، وبالتالي يهبط الفساد بجودة البنية الأساسية والخدمات العامة، ويخفض إيراد الضرائب ويضر الفساد بالأداء الاقتصادي حيث تكون درجة المنافسة في الأصناف التي يكون إنتاجها منخفض، وكذلك البنود التي يصعب مراقبة قيمتها (الإنفاق على الطائرات المقاتلة – مشروعات الاستثمار واسعة النطاق) وضبط قيمتها السوقية[٣].

كما يؤدي الفساد إلى فشل المشاريع التنموية لانعدام المنافسة بين الممولين والمقاولين من جهة وانتشار الرشاوي بين الموظفين من جهة أخرى، والذين يتسلموا المشاريع دون المستوى المطلوب من الجودة والدقة والإتقان، ويؤدي هذا إلى زيادة تكلفة هذه المشاريع، بالإضافة إلى تأثير الفساد في حجم وطبيعة الاستثمارات الأجنبية وتظهر آثاره الملموسة في التجارة الخارجية (مثل دفع رشاوي وعملات غير قانونية للحصول على اللوائح والقوانين في الدول الأخرى)، كما يقلل الفساد بصورة واضحة من الإيرادات العامة خاصة في القطاع الضريبي (التهرب الضريبي والتطبيق غير السليم للإعفاءات الضريبية) كما يخفض حوافز الاستثمار[٤].

---

(١) د/ محمد محمد جاب الله عمارة – إدارة المؤسسات – ص١٧٢ وما بعدها والمراجع الواردة بالهوامش ؛ د/ خالد عبد الرحمن – الفساد الإداري وأنماطه وأسبابه وسبل مكافحته – دكتوراه – كلية الدراسات العليا – جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية – ٢٠٠٧ – ص١١٢ وما بعدها.

(٢) بيار إبراموفيتشي – لعبة المركبة – لوموند دبلوماتيك – مايو ٢٠٠٤.

(3) Erman, P. and Lund man R., Carrporate and Gouernmental Deuriances problems of drganizational in contemporary societies, New York, Oxford University, Pres, 2005.

(٤) د/ منى رمضان بطيخ – الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإداري – مرجع سابق – ص١٧١-١٧٢.

ب. أما آثار وأخطار الفساد على الصعيد القانوني والاجتماعي فتتمثل في الآتي:

يضعف الفساد من شرعية الدولة حيث يقود إلى التشكيك في فعالية القانون وفي قيمة الثقة والأمانة إلى جانب تهديده للمصلحة العامة، كما يحدث خلل في القيمة الاجتماعية ويزداد الوضع سوءًا بفعل ظاهرة غسل أموال الفساد وهي نتيجة حتمية لظاهرة الفساد ذاتها، ويهدد في ذات الوقت أمن المجتمع واستقراره السياسي وسلامته الاجتماعي[١].

ويؤدي الفساد إلى زيادة التكاليف الإدارية بسبب النقص في العائدات الحكومية ويزيد من الصعوبات البيروقراطية لخلق مستوى آخر للسلطة موازياً للمستوى الرسمي وهذا ينعكس سلباً على ثقة المواطنين في أداء الجهاز الإداري واستشراء روح اليأس والإحباط لديهم، ويسود نوع من الأنشطة الساعية إلى الربح السريع وإهدار الطاقة الإنتاجية المحتملة[٢].

ج. وتتمثل أثار وأخطار الفساد على الصعيد السياسي:

باعتباره وسيلة لتحقيق أهداف سياسية غير مشروعة، لأنه يتعدى تجاوز اللوائح والقوانين إلى التدخل في وضع السياسات وصياغة القوانين والتشريعات بما يحقق مصالح " فئة عينة" (الحاكمة) على حساب مصالح الشعب بما يؤدي إلى وجود حكومة ضعيفة، نظرًا لعزوف أصحاب الكفاءات عن العمل بالقطاع العام، وهذا ما ينعكس على مستوى الأداء الحكومي كما تمتد أثاره في نظرة المجتمع الدولي إلى حكومة تقسم بالفساد السياسي وبالتالي عدم التعامل بها لعدم مصداقيتها ولفقدها الثقة في كل تعاملاتها[٣].

- كما يؤدي الفساد إلى غياب قيم الديمقراطية والشفافية والنزاهة والمساءلة وكلها قيم لازمة لضمان قيام مجتمع مدني ضامن لحقوق وحريات الأفراد.
- كما يقلل الفساد من فرص الكسب لدى الفقراء لعدم قدرتهم على المناقشة وهو ما يزيد من نسبة تهميشهم شيئاً فشيأً اقتصادياً واجتماعياً بما يؤدي إلى انخفاض ثقة الأفراد في الدولة ومؤسساتها المختلفة ويتقدم لديهم الأعلى في الإصلاح[٤].

---

(١) د/ سليمان عبد المنعم – ظاهرة الفساد – دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد– منشورات فرع الأمم المتحدة UNDP – القاهرة – ٢٠٠٥، ص٥-٦.

(٢) د/ حسنين المحمدي بوادي – الفساد الإداري – لغة المصالح – ص٢٨.

(٣) د/ منير الحميشي – الاقتصاد السياسي والفساد والإصلاح والتنمية – منشورات اتحاد الكتاب العرب – دمشق – ٢٠٠٦ – ص٢٦-٢٧.

(٤) د/ علي الدين هلال – مفهوم الفساد السياسي – دراسة استطلاعية – المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – العدد الثاني – المجلد ٢٨ – يوليو ١٩٨٥ – ص١٢، د/ سعيد عبد المنعم أنعم – الفساد المالي والإداري –

ويمكن إجمال أهم أثار الفساد الإداري في الآتي:

- يضرب مصداقية الدولة والجهاز الإداري.
- الاستخدام غير الأمثل للموارد وضياع الأموال العامة عن طريق الاستقلال والسيطرة على المال العام.
- الانحراف بالأهداف والسياسات التنموية.
- ضعف النمو الاقتصادي وتخفيض حوافز الاستثمار.
- زيادة التكلفة المقدمة من الدولة.
- يؤثر على قرارات المؤسسات المالية والدولية (إيقاف أو إلغاء القروض والمنح للدول الأكثر فسادًا) [١].

الحالة اليمنية نموذجا – ندوات ومؤتمرات – انعقدت في اليمن – السنة الثامنة – العدد (١٥) – اليمن – ٢٠٠٤ – ص٢٨٥: ٢٨٦.

(١) د/ عبد الباسط عبد المعطي – بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية – المجلة الجنائية القومية – المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – ١٩٨٥ – ص٦٣ وما بعدها.

المبحث الثاني

التأصيل القانوني والتاريخي لأجهزة الرقابة الإدارية

يمثل مبدأ المشروعية قمة الضمانات الأساسية الجديدة لحماية الحقوق والحريات، وقد اتفق الفقه على أن هذا المبدأ يعني سيادة القانون التي لن تتحقق ما لم تفرض هذه السيادة على كافة سلطات الدولة، لذلك حظرت الدساتير في كل من جهورية مصر العربية والنظام الأساسي في سلطنة عُمان تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، وقد أخذ المشرع المصري بذلك حيث انشأ جهة قضائية متخصصة لنظر المنازعات الإدارية إلى جوار جهات القضاء الأخرى، وتطور الأمر حتى جاءت المادة (٢١٨) من دستور ٢٠١٤ والتزمت الدولة بضرورة مكافحة الفساد الإداري، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية لحفظ المال العام على النحو الذي ينظمه القانون. وتعد الضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات هو مبدأ المشروعية حيث قرر المشرع المصري إخضاع أعمال الإدارة للرقابة القضائية منذ عام ١٩٤٦ لوضع تصرفات الإدارة تحت رقابة القضاء الإداري، وقد أنشئت جهات رقابية قبل ذلك التاريخ "ديوان المحاسبة " بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٤٢م، وهذا ما أكده دستور مصر ١٩٧١ وقضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر، ويعني هذا ضرورة سيادة القانون على كافة سلطات الدولة وعدم تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.

يمثل مبدأ المشروعية قمة الضمانات الأساسية الجديدة والحاسمة لحماية الحقوق والحريات، ويتفق الفقه على أن مبدأ المشروعية يعني سيادة القانون[١]، وقد ورد في قضاء المحكمة الدستورية العليا "ضرورة اقتران مبدأ المشروعية بمبدأ الخضوع للقانون[٢]، ومؤدي ذلك أن السيادة في مصر للقانون من الناحية الموضوعية وللشعب وحده طبقًا لنص المادة الثالثة من دستور ١٩٧١م من الناحية العضوية، وهذا ما أكده دستور ٢٠١٤ المادة الرابعة منه " السيادة للشعب وحده يمارسها ويحميها " إلى أخر المادة، وقد أعاد المشرع الدستوري في دستور ٢٠١٤ الأمور إلى نصابها، ويصححه في

---

(١) د/ سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – الطبعة الرابعة – ١٩٧٦م، ص١٤، د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا – القضاء الإداري – ٢٠٠١ – ص٧ وما بعدها.

(٢) القضية رقم ٢٢لسنة ٨ ق دستورية بجلسة ١٩٩٢/١/٤، القضية ٥ لسنة ١٨ في دستورية في ١٩٩٧/٢/١، القضية رقم ١٥ لسنة ١٨ق – دستورية جلسة ١٩٩٩/١/٢.

المادة (٩٤) التي جمعت بين المبدأين بقولها "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة وتخضع الدولة للقانون واستقلال القضاء وحصانته وحيدته ضمانات أساسية لحماية القانون والحريات"[١].

ويذهب الرأي الغالب في الفقه إلى أن سيادة القانون لن تتحقق ما لم تفرض هذه السيادة على كافة سلطات الدولة، ويقصد بالقانون هنا هو القانون بمعناه الواسع الذي يضم جميع القواعد القانونية النافذة والسارية في الدولة أيا كان مصدرها.

وقد حظر الدستور الصادر في ٢٠١٤ تحصين أي عمل أو قرار اداري من رقابة القضاء المادة (٩٧) من الدستور، وبالتالي فإن مقتضى مبدأ المشروعية التزام كل من في الدولة من سلطات عامة وأفراد بأحكام القانون بمعناه الواسع، ويترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية وخروجها على أحكام القانون بطلان عملها سواء كان ماديا أو قانونيا وإزالة آثاره.

وقد حرص المشرع المصري على إخضاع أعمال الإدارة للرقابة القضائية في مشروعيتها وتنظيم هذه الرقابة على نحو يكفل رقابة فاعلة وحاسمة في مواجهة الأعمال المخالفة لمبدأ المشروعية، وهذا ما أخذت به مصر منذ عام ١٩٤٦ فأنشأت جهة قضائية متخصصة في نظر المنازعات الإدارية "القضاء الإداري" إلى جوار جهات القضاء الأخرى التي تختص بنظر منازعات الأفراد. ويختص القضاء الإداري بفحص مشروعية كافة الأعمال الإدارية (مادية كانت أو قانونية)، وتقوم جهات الإدارة بمراقبة نفسها في حالة ارتكاب موظفيها بعض الأخطاء أو لمواجهة الظروف الجديدة وهذا يدعوها إلى إعادة النظر في قراراتها السابقة.

وتتحقق هذه الرقابة بإصدار الأوامر والقرارات والتعليمات من الرؤساء للمرؤوسين بقصد إرشادهم إلى كيفية تنفيذ القوانين واللوائح، إلا أن الرقابة الإدارية الفعالة تتمثل في الرقابة اللاحقة على أعمال وأوامر المرؤوسين لإقرارها أو تعديلها أو إلغاؤها ويتم ذلك إما بالرقابة الفعلية التلقائية أو بناء على تظلم من ذوي الشأن.

لذلك اهتم المشرع الدستوري المصري في دستوري ٢٠١٢، ٢٠١٤ بموضوع الرقابة الإدارية، فبموجب المادة (٢١٨) من دستور ٢٠١٤[٢]، "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية وذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

---

(١) د/ سامي جمال الدين – الرقابة على أعمال الإدارة وفقا لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور ٢٠١٤ – مؤسسة حورس الدولية – طبعة ٢٠١٥ – ص١٧ وما بعدها.

(٢) المادة (٢١٨) من الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤.

وجاءت المادة (٢١٥)[١] من هذا الدستور ونصت على أن "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية".

ووفقاً للمادة (٢١٩)[٢] من الدستور يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة ومراجعة حساباتها الختامية".

وجاءت المادة (٢٢٠)[٣] من الدستور "يختص البنك المركزي بوضع السياسات التنفيذية والائتمانية والمصرفية ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفي، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في اطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة على النحو الذي ينظمه القانون له.

ووفقا للمادة (٢٢١)[٤] من الدستور "تختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، بما في ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين والتمويل العقاري والتأجير التمويلي والتخصيم وذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

وأخيرًا تنص المادة (٢١٧)[٥] من الدستور على أن تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء فور صدورها وعلى مجلس النواب نظرها ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنشر هذه التقارير على الرأي العام، وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية سلطات التحقيق المختصة بما تكشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات أو جرائم، وعليها أن تتخذ الإجراءات اللازمة حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون".

ويتضح من العرض السابق بأن مصر أخذت بنظام الرقابة الإدارية من خلال أجهزة متخصصة، حيث أنشأت العديد من تلك الأجهزة مثل: الجهاز المركزي للمحاسبات، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، النيابة الإدارية، الرقابة الإدارية وسوف نتناول كل جهاز بشئ من التفصيل بما يخدم خطة البحث كالتالي:

---

(١) المادة (٢١٥) من الدستور المصري الصادر ٢٠١٤.

(٢) المادة (٢١٩) المرجع السابق.

(٣) المادة (٢٢٠) المرجع السابق.

(٤) المادة (٢٢١) المرجع السابق.

(٥) المادة (٢١٧) المرجع السابق.

١. الجهاز المركزي للمحاسبات:

أنشئ الجهاز المركزي للمحاسبات لأول مرة بالقانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٤٢ باسم "ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة لمراجعة تنفيذ الميزانية (مراقبة لاحقه على التنفيذ)، ثم أعُيد تنظيمه بالقانون ١١ لسنة ١٩٤٦ لتحقيق استقلالية الحكومة، وعدل هذا القانون بموجب القانون رقم ١٩٦٠/٣٣٠ وتم تغيير اسمه إلى "ديوان المحاسبات، ثم عدل هذا القانون بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ ليغير اسمه إلى الجهاز المركزي للمحاسبات، وحل محل هذا القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨[١].

وكان الغرض من إنشائه تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة وعلى أموال الأشخاص العامة وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في القانون المنظم لذلك، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الإنتاجية في مجال الخدمات والأعمال، ومعاونة مجلس الشعب في القيام بهمام الرقابة، وقد حدد القانون ١٩٨٨/١٤٤ اختصاصات المجلس وسوف نتناولها في المتن لاحقاً.

٢. **الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة** : أنشئ هذا الجهاز بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤، وحل محل ديوان الموظفين الذي أنشئ طبقًا للقانون ١٥٩ لسنة ١٩٥٢، وهو هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء طبقًا للقرار الجمهوري رقم ٢٢٠ الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٧/١٨، ويهدف إلى تطوير الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق العدالة في معاملة الموظفين.

٣. **الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء:** تم إنشاء هذا الجهاز بمقتضى القرار الجمهوري رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ وهو هيئة مستقلة تتبع رئاسة الجمهورية ويختص بإجراء التعدادات والإحصاءات العامة في الدولة.

٤. **النيابة الإدارية:**أنشئت بموجب القانون ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ وأعيد تنظيمها بالقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والذي عدل بالقانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٨١ لتتبع الجرائم والأخطاء وأنواع التقصير التي تستوجب العقاب والمسألة لدى الموظفين[٢]، وتختص بفحص الشكاوي التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، واجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية والإهمال في أداء واجبات

---

(١) د/ سعيد السيد علي – الوسيط في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة – الجزء الأول العملية الإدارية – ٢٠١٠/٢٠٠٩.

(٢) د/ رمضان بطيخ – الرقابة على أداء الجهاز الإداري – دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية – دار النهضة العربية – ١٩٩٥ – ص٢١٢، وكان يتولي التحقيق مع الموظفين إدارات قانونية مختلفة تسمى إدارات التحقيقات أو إدارات الشئون القانونية للتحقيقات، وكانت تتأثر هذه الإدارات بآراء كبار الموظفين التي تعمل بها مما أفقد أعضاءها الشفافية والنزاهة في مباشرة التحقيق.

الوظيفة، وهي بهذا لا تحل محل الجهة الإدارية في ممارسة هذه الاختصاصات[١]، وذلك وفقًا للقانون المنظم لذلك.

٥. **الرقابة الإدارية** :وكانت هيئة الرقابة الإدارية قسما من أقسام النيابة الإدارية إلا أنها انفصلت بموجب القانون رقم ١٩٦٤/٥٤ وأصبحت هيئة مستقلة تتبع رئيس الوزراء[٢]، وقد نظم القانون اختصاصاتها في بحث أسباب القصور في العمل والإنتاج ومتابعة تنفيذ القوانين والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها إضافة إلى جهاز المحاسبات وحتى يتم تجنب إساءة استخدام أعضاء الهيئة لسلطاتهم يجب أن يكون أعضائها من ذوي الكفاءة، وأن يتم اختيارهم بطرق فنية وعلمية سليمة، مع تحريهم الحياد والنزاهة والصدق والأمانة[٣]. وحسناً ما أقام به المشرع المصري بتعديل القانون المنظم لها بموجب التعديل الصادر بالقانون رقم ٢٠٧/ ٢٠١٧.

المبحث الثالث
المفهوم والنشأة

مقدمة:

وبعد أن تناولنا التطور التاريخي لظاهرة الفساد الإداري في مصر سوف نتناول المفهوم والنشأة لأجهزة الرقابة المالية والإدارية . فقد بدا واضحًا مدى أهمية الرقابة المالية والإدارية في حياة الشعوب والدول، لذلك يجب تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوحيد عمل كافة الإدارات الحكومية المختلفة، ويتجسد ذلك من خلال السند القانوني "الذي يحكم عملية الرقابة

(١) المحكمة الإدارية العليا – س١٣ – بتاريخ ١٩٦٨/٦/١ – ص١٠١٣.

(٢) وقد تم إلغاء الرقابة الإدارية بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٨٠ بحجة إعاقة العمل في جهات الحكومة والقطاع العام إلا أن هذا أتى بثمار سلبية مما أدى إلى عودة الرقابة الإدارية مرة أخرى ومزاولة نشاطها طبقاً للقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤.

(٣) د/ محمود أبو السعود، د/ رمضان بطيخ – النظرية العامة في التنظيم الإداري – ١٩٨٥ – ص ٢١٧ وما بعدها.

لمفهوم الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة"، وموضوعها "تبيان نواحي الضعف أو الخطأ أو القصور أو التقصير من أجل تقويمها ومنع تكرارها"[١].

وبالتالي الرقابة تعني "التحقيق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أداها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة مسبقاً وفق الخطط الموضوعة بكفاءة وفاعلية والوقوف على نواحي القصور والخطأ، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها".

فالكفاية تعني "أن تؤدي أو أن تعمل الأشياء وبطريقة صحيحة"، والفاعلية تعني "أن تؤدي أو أن تعمل الأشياء الصحيحة بطريقة صحيحة"[٢]، ففي اللغة العربية جاء "الرقيب" بمعنى "الحافظ" و"المنتظر" وراقب الله إلى حافة[٣]، وورد أيضًا الفعل "رقب" يعني "لاحظ" و "حرس" وحفظ[٤]، وتعني في اللغة الإنجليزية، التفتيش والمراجعة[٥]، ووجد في القواميس الفرنسية أكثر من معني يدور حول السلطة والسيادة[٦].

الرقابة الإدارية هي التي تصدر عن الجهات الإدارية التي تُكون الجهاز التنفيذي للدولة، وقد أدى ازدياد النشاط الإداري للأجهزة الإدارية وتعقده وتنوعه إلى وجود أنواع مختلفة من الرقابة، وتعدد صور مراقبة الدولة على المنظمات والمرافق العامة المركزية، والمرافق العامة اللامركزية تحقيقًا لمهام متباينة مع استعمال وسائل مختلفة، وبالتالي وجود أنظمة متنوعة ومتعددة[٧]، تهدف هذه الرقابة إلى ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة، ويعني المدلول القانوني للرقابة التي تقوم بها هيئات تصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة، ولذلك تقتضي ممارسة الرقابة الإدارية

---

(1) FehxPomeraug et. Al., Auditing in the Public Sectar, (Boston: Warren Gorham & Lamont), pp. 5-12

(٢) د/ أحمد مصطفى صبيح – مرجع سابق، ص٢٦٩.

(٣) محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي – مختار الصحاح – ص٢٦٧.

(٤) وقد أورد المعجم الوسط تحديداً للمعنى اللغوي للرقابة بأنها من مصدر من الفعل رقب – رقبه – رقبا – رقوبا " بمعنى انتظر ترقب قولي "صدق الله العظيم" أي لاحظه وحرسه وحفظة – وبالتالي فالرقابة تعني "الانتظار والمشاركة".

(٥) تعني قوة أو سلطة التوجيه Power of collecting أو الأمر Commanding أو المراجعة Verification أو التفتيش Inspection أو الاختيار Examine.

(6) Dictionnairealphabtique et analsgiues le la langue francaise la roussp pour tous, p. 58.

(7) Andre Iambadere: Trate du droit Adm. Ted, paris, 1976, p. 94; Maredpcelst: La notion de pocuoir admin isteatif, Le caire, 1950, p. 324.

- د/ أحمد مصطفى أحمد صبيح – الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري –دكتواره– عين شمس– ٢٠١٤، ص٣٣٩.

.

بشكل فعال وجود أجهزة إدارية تتولى تنظيم تطبيق الأحكام الخاصة بالرقابة الإدارية سواء كانت رقابة مركزية أو لامركزية، وبناء عليه سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين:

المطلب الأول: تعريف أجهزة الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: نشأة أجهزة الرقابة الإدارية.

المطلب الأول
تعريف أجهزة الرقابة الإدارية

الهدف الرئيس من إنشاء الدولة هو تحويل المجتمع من حالة الفوضى إلى حالة النظام يضمن فيه أفراد المجتمع الاستمتاع بكامل الحرية في اطار من المساواة والعدالة بين الأفراد، ووسيلة ذلك هو القانون، لأنه لا يقوم نظام بدون قانون، ويحتاج المجتمع المنظم إلى سلطة تسن القوانين (الوظيفة التشريعية) وإلى قوة تملك تنفيذ هذه القوانين (الوظيفة الإدارية) وإلى سلطة تفصل في المنازعات (الوظيفة القضائية)، وحتى نمنع استبداد احدى هذه السلطات لابد من توزيع السلطات بين هيئات متعددة يتحقق بينها التوازن والتعادل والانضباط، وبالتالي ضرورة تنظيم هذه العلاقة بين الهيئات للمحافظة على الحقوق والحريات العامة ضد الفساد والطغيان، ومن هنا بدت ضرورة العمل على فرض رقابة فعالة ومجدية على نشاط الإدارة حتى لا تنحرف عن حدودها وغايتها، بالتزامها في احترام القوانين والخضوع لأحكامها في كل ما تأتيه من أعمال، ولا يتحقق هذا الأمر إلا بافتراض قيام تنظيم قانوني على أساس مبدأ المشروعية ودولة القانون.

ولقد حرص المشرع الدستوري على ترتيب نتائج على مبدأ المشروعية ودولة القانون وهو تقرير وتنظيم رقابة فعالة على دستورية القوانين ومشروعية التصرفات الإدارية والتعويض عنها.

وتقوم الإدارة بالرقابة الذاتية التي تقوم بها جهات الإدارة نفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملائمتها للظروف المحيطة بها بإصدار منشورات أو أوامر وتعليمات من الرؤساء للمرؤوسين بقصد توجيههم في أعمالهم وإرشادهم إلى كيفية تنفيذ القوانين واللوائح[١].

وقد تتم الرقابة نتيجة تقارير يقدمها موظفون مختصون بالتفتيش على أعمال رجال الإدارة تجمعهم جهة إدارية مركزية واحدة يطلق عليها (ديوان المحاسبة أو الجهاز المركزي للمحاسبات) أو الجهات المركزية للتنظيم والإدارة أو هيئة الرقابة الإدارية أو ديوان المظالم.

---

(١) د/ سامي جمال الدين – الرقابة على أعمال الإدارة وفقا لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور ٢٠١٤ – مؤسسة حورس الدولية – ٢٠١٥ – ص٢٥١ وما بعدها.

وسبق أن أوضحنا أن الرأي الراجح يقرر أن الأساس القانوني لممارسة الإدارة هذه الرقابة هو مبدأ المشروعية بالإضافة إلى فكرة المصلحة العامة[١].

ولقد أهتم المشرع الدستوري في دستوري ٢٠١٢/٢٠١٤ بموضوع الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة ومكافحة الفساد الإداري فيها فبموجب المادة (٢١٨) من دستور ٢٠١٤ الحالي "تلتزم الدولة بمكافحة الفساد " ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ضمانًا لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية وذلك على النحو الذي ينظمه القانون[٢].

وكذلك المادة (٢١٥) تنص "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني المالي والإداري ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية "[٣].

ووفقًا للمادة (٢١٩) من الدستور "يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التي يحددها القانون ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة ومراجعة حساباتها الختامية"[٤].

ونصت المادة (٢٢١) من الدستور "تختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية بما في ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين والتمويل العقاري والتأجير التمويلي والتخصيم والتوريق وذلك على النحو الذي ينظمه القانون"[٥].

وأخيرا بموجب المادة (٢١٧) "تقدم الهيئات المستقبلة والأجهزة الرقابية تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء فور صدورها، وعلى مجلس النواب أن ينظرها ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه وتنشر هذه التقارير على الرأي العام، وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية سلطات التحقيق المختصة بما

---

(١) د/ عبد القادر خليل – نظرية سحب القراءات الإدارية – ١٩٦٤، ص٦٤؛ د/ سعيد عبد المنعم – الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة – ١٩٧٦، ص٣٤٤.

(٢) المادة (٢١٨) من دستور مصر ٢٠١٤.

(٣) المادة (٢١٥)، مرجع سابق.

(٤) المادة (٩١٨)، مرجع سابق.

(٥) المادة (٢٢١)، مرجع سابق.

تكشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات أو جرائم وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون"[١].

المطلب الثاني
نشأة أجهزة الرقابة الإدارية

ارتبطت نشأة الرقابة بالجماعة الإنسانية سواء اتخذت قبيلة أو عشيرة أو جماعة أو شعب، واختلفت باختلاف الهدف وشكل التنظيم في الجماعة[٢].

وقد تطورت فكرة الرقابة الإدارية خلال عصور التاريخ فأخذت مضمونا في العصور القديمة مختلف عن المضمون في العصور الوسطى والعصر الحديث[٣]، فليس هناك تاريخ معين يمكن تحديده كبداية مؤكدة لنشأة الرقابة، ولكن هناك ارتباط بين الحضارات ونظم الرقابة الإدارية والمدنية، ومن هذه الحضارات الحضارة المصرية القديمة[٤].

فقد بدأت مظاهر أول حضارة على ضفاف النيل والتي يدل على أنها بهرت العالم شرقه وغربه، ولم تكن تلك الحضارة لترى النور بدون تخطيط وتنظيم ورقابة قد عرفها المصريون وما دل على ذلك بناء الأهرامات وتقدم أساليبها في تلك الحقبة، وقد كانت هذه الرقابة مركزية[٥].

وتبلورت معالم الرقابة الإدارية في العصر الحديث حين عرفها "د. فايول" بقوله "تشتمل الرقابة الإدارية على التحقق بما إذا كانت جميع الأعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة والتعليمات والمبادئ المحددة وهدفها الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها".[٦]

---

(١) المادة (٢١٧)، مرجع سابق.

(٢) د/ باسم يكن عوض – الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات "دراسة مقارنة" – دكتوراه – حقوق بني سويف، ٢٠١٠، ص١٠، وما يعدها.

(٣) د/ بكري طه عطيه – إدارة منظمات الأعمال – ب.ت.، ١٩٧٧، ص٣، وما بعدها.

(٤) محاضرات ألقاها الأستاذ Johan Fstave بعنوان: Darit Public General ترجمة الأستاذ/ محمد محسن البراوني – مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد ٣٢، ١٩٧٧، ص٢٢٢.

(٥) د/ عيد مسعود الجهيني – الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة – دكتوراه – عين شمس، ١٩٨٣، ص١٢٧ والمراجع الواردة بالهامش؛ د/ محمود سلامة زناتي – ترجمة قانون حمواربي– مجلة العلوم القانونية والاقتصادية – العدد الأول – ١٩٧١م، ص١ –٦١.

(6) Control Conslste of Uerfyingaccursincongermity with plan adopted, the instructions inssud and principles established it has for abyed to pount out in eaknesses and

وقد بدأت بعد ذلك محاولات تحديد مفهوم الرقابة على نحو أشمل وأعم مع تحديد العمليات المطلوبة للرقابة ونظمها، بالإضافة إلى بيان المشاكل التي تعترض سير العمل والحلول ووسائل هذه الرقابة، وإن كانت هذه المحاولات لم تحل فكرة الرقابة بالدقة المطلوبة ووضع الحلول.

فالرقابة بمعناها الواسع تعني أن ما تقوم به أجهزة الدول والقائمين عليها مطابق للقوانين واللوائح والتعليمات وتخضع المنظمات والهيئات العامة في الدولة فيما تمارسه من أنشطة وأعمال إدارية للعديد من أوجه الرقابة، وبدأت بعد ذلك محاولات تحديد مفهوم الرقابة على نحو أشمل وأعم حيث لم يتفق الفقهاء على تحديد مفهوم واضح ومحدد ومقنن للرقابة، كما وقد اختلفوا تبعًا للغاية التي يستهدفها كل منهم.

فقد اتجه الاتجاه الأول إلى النظرية التقليدية الذي يمثل الاتجاه السلبي للرقابة والذي ينظر إليها على أنها تفتيش وتخويف أو تهديد بقوة السلطة والجزاءات الرسمية(١).

وينظر الاتجاه الثاني إلى الرقابة من زاوية سلوكية أو العلاقات الإنسانية فهي وسيلة للتأثير على سلوك الأفراد، باستخدام الرقابة كأداة لإثارة حوافزهم الذاتية لاستمالتهم نحو التعاون مع الإدارة(٢)، وقد وجهت لهذا الاتجاه أوجه نقد بأنه لا يتسم بالشمولية والتعميم(٣).

وقد ارتكز الاتجاه الثالث على بيان مفهوم الرقابة على التحديد الوظيفي لهذا المفهوم في مجال العملية الإدارية "الاتجاه العملي والتطبيقي".

ونظراً لوجود أوجه نقد للاتجاهات السابقة فقد حاول البعض الجمع بين كافة الاتجاهات السابقة ككل متكامل للوصول إلى تعريف مفهوم الرقابة يتسم بالعمومية والشمولية ويتلاءم مع مختلف الظروف والمواقف، ومن أدق التعريفات لمفهوم الرقابة الإدارية هو أن الرقابة عبارة عن "مجهود إنساني يتم وفق خطوات معينة للوقوف على مدى اتفاق التنفيذ مع ما تم التخطيط له من أهداف وتصحيح مسار هذا التنفيذ (ان كان هناك انحراف) بأسلوب يحقق من ناحية التكيف والتلائم مع ظروف وعوامل الموقف، ومن ناحية أخرى التعاون أو التوازن بين كفاءة وفاعلية الأداء وبين

---

errarearder to rectify and preuent recurrence HenreiFayel General and industrial management: New York Pitman Publishing Corparation, 1949, p. 107.

(١) Mills, (A-F), The Dynamics of ManagementContrel Systems Business Publications, L td., Lodon, 1967, p. 160.

– د/ عبد الفتاح حسن – مبادئ الإدارة – القاهرة – ١٩٧٢، بدون ناشر، ص٢٥٧، د/ رمضان بطيخ – الرقابة على أداء الجهاز الإداري والنظم الوضعية الإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ١٩-٢٠

(٢) Tannenbaum (A.S.) Contrsl in Organization, McGrave – Hill, Co L td., Bombay, 1908, p. 80.

(٣) د/ رمضان بطيخ – الرقابة على أداء الجهاز الإداري – مرجع سابق، ص٢٠ وما بعدها.

الاعتبارات السلوكية والإنسانية القائمين على هذا الأداء[١]، ويتضمن هذا التعريف العناصر الأساسية التي يجب أن تتضمنها عملية الرقابة والتي تتمثل في الآتي:

- الطبيعة الإنسانية لعملية الرقابة لأنها تمثل مجهوداً أو نشاط يباشر أساساً من قبل الأفراد وإن تم استخدام الأجهزة العملية المتطورة لإجراء القياس ورصد النتائج.
- الإطار العلمي للرقابة لأنها يجب أن تتم وفقًا لخطوات ومراحل معينة تتلاءم كما ونوعًا وزمناً مع الظروف والمتطلبات.
- الاستمرارية حيث أنها تبدأ مع بداية التنفيذ وتنتهي بتحقيق النتائج أو الأهداف المرجوة من وراء هذا التنفيذ.
- الغرض من الرقابة هو التأكد من أن مستوى الأداء والطرق المتبعة في التنفيذ، للتأكد من مستوى الأداء ووسائل التقصير دون انحراف أو اختلاف.
- وتمتاز الرقابة بالصفة الإيجابية لأنها لا تقتصر على تصيد الأخطاء واكتشاف الانحراف أو الاختلافات بين الأداء والمعايير الموضوعة وبيان وسائل إعادة الأمور إلى نطاقها.
- وتتجلى وسائل الرقابة في معرفة أسباب الانحراف وكيفية التغلب عليها وتوجيه القائمين على التنفيذ نحو أفضل الطرق بما يتلاءم مع الاعتبارات السلوكية والسيكولوجية لديهم[٢].

وقد استمرت محاولات استكمال نظرية الرقابة الإدارية حتى ١٩٦٠ على أيدي "وليم ترافيرس جيروم" الذي حدد المبادئ الرئيسة للرقابة كالتالي:

- تعمل الرقابة على تحقيق هدف المنظمة وتركيز الجهود لذلك.
- التعرف على العوامل التي تؤثر في حسن قيام المنظومة بأعمالها عن طريق التقييم الذاتي للرؤساء والمرؤوسين.
- قياس الأداء الفعلي طبقًا لمعايير موضوعية.
- تتطلب مرونة كافية في العمل مع الالتزام بالخطة المحددة، أساسيات أي نظام رقابي المراجعة والمتابعة[٣].

وأضاف البعض بعض المبادئ الأخرى:

---

(١) د/ رمضان بطيخ – الرقابة على أداء الجهاز الإداري – مرجع سابق، ص٢٢.

(٢) د/ سعيد السيد علي – الوسيط في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة – الجزء الأول – العملية الإدارية ٢٠٠٩/٢٠١٠ – دار أبو المجد للطباعة، الهرم الجيزة، ص ص٥٠٤-٥٠٥.

(٣) د/ أحمد مصطفى أحمد صبيح – الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري – دكتوراه- عين شمس، ٢٠١٤، ص٣٤٥ وما بعدها والمراجع الواردة بالهوامش، د/ عيد مسعود الجهيني- الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة – دكتوراه – عين شمس – ١٩٨٣، ص١٤٦ وما بعدها.

- منع الانحرافات في التنفيذ مستقبلاً.
- الرقابة المباشرة بالتواجد الفعلي في مكان الإنتاج.
- ضرورة مراعاة أهداف الخطة وهياكلها.
- تفريد الرقابة بأن يكون لكل موضوع باب مستقل.
- ضرورة وجود معايير موضوعية ومسبقة للقيام بالرقابة.
- ضرورة أن يكون للرقابة قيمة حقيقية.
- يجب أن تقتصر الرقابة على النقاط الهامة والجوهرية.
- ضرورة أن تكون الرقابة مرنة ومتطورة.
- ضرورة أن تتم الرقابة بصفة دورية[١].

ويعتبر مبدأ المشروعية المدخل الضروري لدراسة الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، للتأكد من مشروعية أعمال الإدارة والتحقق من عدم مخالفتها للقانون، وبالتالي يكون أساس هذه الرقابة بيان مدى خضوع الإدارة للقانون شأنها في ذلك شأن الأفراد، ويقصد بذلك خضوع الحكام والمحكومين للقانون بمفهومه العام، وبالتالي خضوع سلطات الدولة جميعها للقانون في كل صور نشاطها ومختلف توقعاتها والأعمال الصادرة عنها لحماية حقوق الإنسان من أي اعتداء[٢]. ولا يعني هذا تقييد الإدارة لدى تنفيذها لأحكام القانون بل لابد من إتاحة الفرصة لممارسة نشاطها في حدود التقدير الذي لا يخرجها عن حدود النص، لزيادة قدرتها على الخلق والإبداع في مواجهة الظروف التي تقتضي تدخلا سريعاً بإصدار اللوائح على اختلاف أنواعها طبقاً لأحكام الدستور[٣].

([1]) Harold Koontz, Management Control Suggested Formulation of Principles led. Coif arnica movement relied winter 1959, pp. 50-55.

(٢) د/ سليمان محمد الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – دار الفكر العربي – ص١٤-١٥، وكذلك القضاء الإداري ورقابية الأعمال الإدارة – الطبعة الثالثة ١٩٦١، ص١٢ وما بعدها، د/ محمود محمد حافظ – القضاء الإداري – الطبعة الثالثة، ١٩٦٦، ص١٩، د/ رمزي طه الشاعر – تدرج البطلان في القرارات الإدارية – دكتوراه، ١٩٩٨، ص٢٠٢؛ د/ محمد مرغني خيري – القضاء الإداري ومجلس الدولة – الجزء الأول – مجلس الدولة وقضاء الإنفاذ – ١٩٨٩، ص٧ وما بعدها والمراجع الواردة بالهوامش.

(٣) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحه – القضاء الإداري – مبدأ المشروعية – منشأة المعارف – الإسكندرية، ٢٠٠٦.

التوصيات :

- تبني ميزانية البرامج والموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي مع تبسيط إجراءات مناقشة الاعتمادات المالية ووضع نظام متكامل لإعداد ميزانيات الأجهزة التنفيذية ، بما يكفل تخفيض تكاليف الرقابة علي التنفيذ .
- معضلة مصر هي المركزية والحل في اللامركزية .
- توحيد المفاهيم ومعايير العمل داخل الجهة الإدارية بأكملها وفقا للتطبيق الصحيح للقانون والقضاء علي ثقافة إن الموظف هو القوام علي الوظيفة العامة وفقا لمفاهيمه الشخصية الموروثة من التعليم بالنقل .
- زيادة نشاط هيئة الرقابة الإدارية وعدم الاعتماد علي التبليغات عن الجرائم من المتضررين ، فالجهاز الإداري يعج بتجار الوظيفة العامة ، والدليل علي ذلك ارتفاع مستوي معيشة الكثير من الموظفين بصورة فجة ، والأروقة تضج بسيرتهم الشخصية في الفساد .

الخاتمة :

تعد ظاهرة الفساد الإداري من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان بصفة عامة ، ويحق القول إن لواء الخزي والمفاسد ليدك معاقل الأمجاد ، حيث أصبح الفساد الإداري نمط منظم يعتور كبد الكثير من الموظفين ضعفاء النفوس الذين وجدوا في الوظيفة العامة ملاذا في الثراء من خلال الاتجار بالوظيفة والاعتداء علي المال العام والعدوان عليه والغدر ، وقد استنتجنا ان مواطن الخلل تكمن في الأتي :

- توجد العديد من الأعمال والخدمات الضرورية التي يحتاجها المجتمع بصورة ملحة ولكنها لا تؤدي علي الوجه المطلوب بل لا تؤدي علي الإطلاق، وعلي المجتمع أن يعاني من تضخم عدد العاملين مع ضعف إنتاجية وانجاز الجهاز الإداري .
- بالرغم مما تعانيه الدولة من تضخم في عدد العاملين إلا أنها تعاني في ذات الوقت من نقص شديد في الخبرات المميزة .
- ظلت مفاهيم الرقابة اللاحقة هي احدي القيم السارية والمرادفة للإدارة الجيدة في مصر حتى ارتبط كل تطوير وإصلاح يقترح بالبحث عن كيفية وضع نظم جديدة للرقابة في مجاله ، فتعددت وتعقدت نظم الإدارة .
- تعاني الدولة من الإمكانيات المادية والعجز الهيكلي في الموازنة العامة والحاجة الملحة إلي زيادة الإيرادات وضغط النفقات إلا انه مع ذلك نجد حجم إنفاق غير مبرر علي الجهاز الإداري حني مع فكرة تطوير هذا الجهاز من قبل السلطة السياسية إلا إن التنفيذ علي ارض الواقع يثبت إن مال الدولة بلا رقابة مما يعظم حجم الفاقد والهالك في مواردها .
- بالرغم من قيم التكاتف والتعاون الاجتماعي الراسخة في المجتمع المصري إلا ان العلاقة بين الموظف العام والجمهور وصلت إلي حالة مزرية ، ومن الغريب تفاقم هذه الظاهرة من تبادل الأدوار في الغالب .
- بالرغم من الانخفاض الشديد في مستوي معيشة الموظف العام واستمرار تناقص دخله من سنة إلي آخري ، إذ أن الموظف العام هو اشد الناس تضررا بعملية الإصلاح الاقتصادي، وعلي الرغم من ذلك لم تناقش الدولة قبل بدء الإصلاح الاقتصادي أو أثناء تنفيذه كيف سيقوم الموظف بمواجهة هذه

الآثار والأساليب التي سيلجأ إليها لتعويض هذا النقص واثأر ذلك علي العمل ، وبالتالي علي المجتمع بأثره .

- من الملاحظ في الآونة الأخيرة وبناء علي توجيهات القيادة السياسية زيادة نشاط هيئة الرقابة الإدارية في كشف جرائم الفساد، ولكن الثابت إن نشاط الهيئة مدفوع بالتبليغات عن الجرائم ، وكذلك الاهتمام بالأفعال المؤثمة التي تلقي رواجا إعلاميا عالميا كجرائم الهجرة غير الشرعية .
- نخلص مما تقدم إن خير دليل علي ضعف الدور الرقابي ما أسفرت عنه أزمة كورونا فيروس ، فالقيادة السياسية تشدد علي الإجراءات الاحترازية إلا إن التطبيق في الواقع بلا مبالغة بدرجة صفر .

- أهم المراجع

- القرآن الكريم.
- تفسير ابن كثير – الأمام أبي الفداء إسماعيل ابن كثير القرشي الدمشقي – بيروت – دار المفيد – ٢٠٠٥ .

المعاجم

- المختار الصحاح بن محمد بن أبي بكر الرازي – مؤسسة الرسالة – بيروت – .
- الجر، وخليل – المعجم العربي الحديث – باريس – مكتب لاروس – ٢٠٠٦ .

المراجع العربية :

- د/ احمد محمد عبد الهادي – الانحراف الإداري في الدول النامية – دكتوراه في الفلسفة والعلوم – أسيوط – ١٩٩٤.
- د/ أحمد محمد موسى – تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات – دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٨٦م.
- د/ أحمد فارس عبد المنعم – دراسات وبحوث الدول النامية .
- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحه – القضاء الإداري – مبدأ المشروعية – منشأة المعارف – الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- د/ إسماعيل صبري مقلد – دراسات في الإدارة العامة – الطبعة الثانية – دار المعارف المصرية، ١٩٧٣.
- د/ سليمان محمد الطماوي– نظرية التعسف في استعمال السلطة أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية، ١٩٥٠.
- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا – القضاء الإداري – ٢٠٠١ . الأستاذة/ غادة موسى – الشفافية والمساءلة في ألمانيا بعد الوحدة، ورقة عمل مقدمة لندوة "الفساد والتنمية"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – القاهرة – ١٩٩٩.
- د/ إيهاب زكي سلام – الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني.
- د/ بكـــر التمانـــي – الرقابة الإدارية – ١٩٧٨.
- د/ بكر القباني – الوسيط في الإدارة العامة – دار النهضة العربية – القاهرة.
- د/ بلال أمين زين الدين – ظاهرة الفساد في الدول العربية .
- د/ بكري طه عطيه – إدارة منظمات الأعمال – ب.ت.، ١٩٧٧.
- د/ جعفر عبد السلام – التعريف بالفساد وصورة من الوجهة الشرعية – أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية – الرياض– السعودية.
- د/ عاصم أحمد عجيلة – واجب الطاعة في الوظيفة العامة – دكتوراه – القاهرة، ١٩٨١.
- د/ عبد الحميد كمال حشيش – دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي – دار النهضة العربيةا.

- د/ علي أحمد مصطفى – دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية على الحسابات كأداة للرقابة المحاسبية في جمهورية مصر العربية، دكتوراه – القاهرة، ١٩٨٠.
- د/ عبد القادر خليل – نظرية سحب القراءات الإدارية – ١٩٦٤.
- د/ سعيد عبد المنعم – الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة – ١٩٧٦.
- د/ حمدي عبد الرحمن – الفساد السياسي في أفريقيا – دار الفكر العربي – القاهرة .
- د/ حسام فرحات أبو يوسف – اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية – مركز العقد الاجتماعي – ٢٠١٠.
- د/ حسين عبد العال محمد – الرقابة الإدارية – دار الفكر العربي الجامعي – الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- د/ حسنين المحمدي بوادي – الفساد الإداري – لغة المصالح.
- د/ بلال أمين زين الدين – ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية.
- د/ رمضان بطيخ – الرقابة على أداء الجهاز الإداري – دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية – دار النهضة العربية – ١٩٩٥ .
- د/ رمضان بطيخ – الرقابة على أداء الجهاز الإداري والنظم الوضعية الإسلامية،دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
- د/ علي محمد عبد الوهاب – البيئة الإدارية نظرة سلوكية، مكتبة عين شمس – ١٩٧٤.
- د/ سعيد السيد علي – الوسيط في مبادئ وأصول علم الإدارة العامة – الجزء الأول – العملية الإدارية ٢٠٠٩/٢٠١٠ – دار أبو المجد للطباعة، الهرم الجيزة.
- د/ سامي جمال الدين – الرقابة على اعمال الإدارة وفقا لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور ٢٠١٤ – مؤسسة حورس الدولية – طبعة ٢٠١٥ .
- د/ سليمان محمد الطماوي– النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة – دار الفكر العربي . وكذلك القضاء الإداري ورقابية الأعمال الإدارة – الطبعة الثالثة ١٩٦١.
- د/ سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – الطبعة الرابعة – ١٩٧٦م.
- د/ طارق محمود السلام السالوسي – التحليل الاقتصادي – دار النهضة العربية – ٢٠٠٥، ص ١٠-١٨ والمراجع المشار إليها في الهوامش.
- د/ عبد المعطي محمد عساف – مبادئ في الإدارة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية.
- د/ عادل عبد اللطيف – الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها، ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية "– مركز الدراسات العربية – بيروت – ٢٠٠٤ .
- د/ عطية حسن أفندي – مبادئ الإدارة، ٢٠٠٢، ب. ن .
- د/ عوف محمد الكفراوي – الرقابة المالية والتطبيقية – مطبعة الانتصار – الإسكندرية – ٢٠٠٣.
- كيمبرلي آن أليوت – الفساد والاقتصاد العالمي – ترجمة محمد جمال إمام – مركز الأهرام للترجمة والنشر – القاهرة – ٢٠٠٠.
- كيتجارد – روبرت – السيطرة علي الفساد– ترجمة د / علي حسين حجاج – مراجعة فاروق حراز – طبعة دار البشير – عمان – الأردن.

- د/ محمد صادق إسماعيل – الفساد الإداري في العالم العربي مفهومه وأبعاده المختلفة – المجموعة العربية للتدريب والنشر – القاهرة – ط (١) – ٢٠١٤.
- د/ محمد العبادي، د/ إسماعيل البديري – الفساد الإداري والاقتصادي (تقصير الوظائف العامة) أسبابه وأثاره وعلاجه.
- د/ محمد قاسم القيروتي – الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق – دار وائل للنشر والتوزيع – عمان – ٢٠٠٣.
- د/ محمد ياسر الخواجة – الانحراف والمجتمع – دراسة علم الاجتماع الجنائي – دار المصطفى للنشر والتوزيع .
- د/ محمد محمد جاب الله عمارة – إدارة المؤسسات دار المعرفة الجامعية – الإسكندرية –٢٠١١.
- د/ محمد مرغني خيري – القضاء الإداري ومجلس الدولة – الجزء الأول – مجلس الدولة وقضاء الإنفاذ – ١٩٨٩.
- د/ محمد عبد الحميد أبو زيد – مبادئ الإدارة العامة "دراسة مقارنة"– دار النهضة العربية، ١٩٨٨.
- د/ ماجد راغب الحلو – علم الإدارة العامة – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية، ١٩٨٥.
- د/ محمد فؤاد مهنا – القانون الإداري العربي المقارن – القاهرة، ١٩٥٢.
- د/ محمد عثمان إسماعيل حميد – الإدارة العامة – مطبعة جامعة القاهرة، ١١٩٩٢.
- د/ محمد أحمد الطيب هيكل – السلطة الرئاسية بين الفاعلية والتطبيق "دراسة مقارنة بين علم الإدارة والقانون الإداري"، ب.ت.
- د/ محمود أبو السعود، د/ رمضان بطيخ – النظرية العامة في التنظيم الإداري – ١٩٨٥ .
- د/ منى رمضان بطيخ – الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإداري ٢٠١٤ – دار النهضة العربية.
- د/ محمود محمد حافظ – القضاء الإداري – الطبعة الثالثة، ١٩٦٦.
- د/ مصطفى محمود عفيف مبادئ وأصول علم الإدارة– دراسة نظرية وتطبيقية لتنظيم الإدارة ومشكلاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية – جزء أول .
- د/ نجيب بكير – القانون الإداري – دراسة خاصة، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١١٩٧٨.

الدكتوراه والماجستير :

- د/ أحمد مصطفى أحمد صبيح – الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري – دكتوراه– عين شمس– ٢٠١٤.
- د/ أحمد السيد وفيق حجازي – الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها – دراسة مقارنة – دكتوراه – القاهرة، ١٩٨٩.
- د/ باسم يكن عوض – الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات "دراسة مقارنة" – دكتوراه – حقوق بني سويف، ٢٠١٠.
- د/ خالد عبد الرحمن – الفساد الإداري وأنماطه وأسبابه وسبل مكافحته – دكتوراه – كلية الدراسات العليا – جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية – ٢٠٠٠.
- د/ رمزي طه الشاعر – تدرج البطلان في القرارات الإدارية – دكتوراه، ١٩٩٨.

- د/ عاصم احمد عجيلة – واجب الطاعة في الوظيفة العامة – دكتوراه – القاهرة – ١٩٨١ .
- د/ عبد الحميد محمود – المواجهة الجنائية للفساد – دكتوراه .
- د/ عيد مسعود الجهيني– الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة – دكتوراه – عين شمس – ١٩٨٣.
- د/ علي احمد مصطفي – دراسة تحليلية لدور اجهزة الرقابة الخارجية علي الحسابات كاداة للرقابة المحاسبية في مصر – دكتوراه – القاهرة – ١٩٨٠ .

الدساتير :

الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤.

القوانين :

- القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨٣ بتعديل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.
- القانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧، والمنشور بالجريدة الرسمية– بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٢٤.
- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨.
- القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بشأن الإدارة المحلية.
- تم إلغاء الرقابة الإدارية بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٨٠ بحجة إعاقة العمل في جهات الحكومة والقطاع العام إلا أن هذا أتى بثمار سلبية مما أدى إلى عودة الرقابة الإدارية مرة أخرى ومزاولة نشاطها طبقاً للقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤.
- قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣.

أحكام المحاكم :

- أحكام المحكمة الإدارية العليا

المقالات والمجلات :

- الأهرام الاقتصادي – فساد ٢٠٠٣ – العدد ١٨٢٦ الصادرة في ٢٠٠٤/١/٥.
- المؤسسة العربية لضمان الاستثمار – الفساد وآثاره الاجتماعية والاقتصادية وسبل مكافحته – إصدار الكويت – سلسلة الخلاصات المركزة – السنة الثانية – ١٩٩٩.
- د/ أحمد كريمة – أستاذ الشريعة الإسلامية – جامعة الأزهر مقال منشور في الأهرام ٢٠١٦/١٠/١٤، العدد ٤٧٤٢٩، لسنة ١٤١ .
- د/ إبراهيم لطفي – الوضع العام للأجهزة الرقابية في مصر – مجلة التجارة والغربية – القاهرة، العدد ١٦٢، يونية ١٩٦٩.
- بيار إبراموفيتشي – لعبة المركبة – لوموند دبلوماتيك – مايو ٢٠٠٤.
- د/ عبد الله عبد الكريم سالم – نحو تأسيس ثقافة تنظيمية تحارب الفساد في المنظمات العامة– مجلة البحوث الإدارية– مص– مج ٢٨– ٢٠١٠ .
- د/ عبد الباسط عبد المعطي – بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية – المجلة الجنائية القومية – المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – ١٩٨٥.

- د/ جلال عبد الله معوض – الفساد السياسي في الدول النامية – مجلة دراسات عربية – دار الطليعة – بيروت – السنة ٢٣ – العدد الرابع – فبراير ١٩٩٧.
- د/ طلال بن مسلط الشريف – ظاهرة الفساد الإداري وأثرها على الأجهزة الإدارية – مجلة جامعة الملك عبد العزيز للاقتصاد والإدارة – مجموعة ١٨ العدد الثاني – السعودية – ٢٠٠٤ .
- د/ سعاد عبد الفتاح محمد – الفساد الإداري والمالي "المشكلة والحلول" – مجلة اخبار المحاسبة – العدد السادس – السنة الثانية – ٢٠٠٢م.
- د/ سعيد عبد المنعم أنعم – الفساد المالي والإداري – الحالة اليمنية نموذجا – ندوات ومؤتمرات – انعقدت في اليمن – السنة الثامنة – العدد (١٥) – اليمن – ٢٠٠٤ .
- د/ عارم الكبيسي – الفساد الإداري – رؤية منهجية للتشخيص والتحاليل والمعالجة المجلة العربية للإدارة – المجلد (٢٠) – العدد الأول – ٢٠٠٠.
- د/ علي الدين هلال – مفهوم الفساد السياسي – دراسة استطلاعية – المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – العدد الثاني – المجلد ٢٨ – يوليو ١٩٨٥ – ص١٢،
- د/ عبد الباسط عبد المعطي – بعض الأبعاد البنائية للفساد في القرية المصرية – المجلة الجنائية القومية – المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – ١٩٨٥ .
- الأستاذة / غادة موسى – الشفافية والمساءلة في ألمانيا بعد الوحدة– ورقة عمل مقدمة لندوة الفساد والتنمية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية .
- د/ ماجد عبد الله المنيف – التحليل الاقتصادي للفساد دائرة على الاستثمار والنمو – بحوث اقتصادية عربية – العدد الثاني عشر . د/ مفيد دنون يونس – تأثير الفساد علي الأداء الاقتصادي للحكومة – مجلة تنمية الرافدين – العدد ١٠١ – المجلد ٣٢– كلية الإدارة والاقتصاد – جامعة الموصل – العراق .
- د/ محمد نصر القطري – الحماية الجنائية من الفساد – مجلة مصر المعاصرة – الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٨ – أكتوبر ٢٠١٢.
- د/ محمد رأفت عثمان – أستاذ الفقه المقارن – جامعة الأزهر – مقال منشور بجريد الأهرام ٢٠١٦/١٠/١٤، العدد ٤٧٤٢٩، لسنة ١٤١.
- محاضرات ألقاها الأستاذ Johan Fstave بعنوان: Darit Public General ترجمة الأستاذ/ محمد محسن البراوني – مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد ٣٢.
- د/ محمود سلامة زناتي – ترجمة قانون حمورابي– مجلة العلوم القانونية والاقتصادية – العدد الأول – ١٩٧١م، ص١ –٦١. د/ عبد الفتاح حسن – مبادئ الإدارة – القاهرة – ١٩٧٢، بدون ناشر.
- لواء / هتلر طنطاوي – دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في مصر – ورقة مقدمة لندوة الفساد والتنمية – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – القاهرة .
- د/ نجلاء محمد إبراهيم بكر – الفساد الإداري وانعكاساته علي الأداء الاقتصادي – المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة – العدد الثالث – مصر – ٢٠٠٩ .

الأبحاث :

- د/ إلهام عطا موسى – دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري – بحث تطبيقي في ديوان الرقابة المالية بوجه المؤسسات الحكومية – المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية – جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
- د/ خالد سري صيام – بحث غير منشور " نحو إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد " – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – ٢٠٠٨.
- د/ داود عبد الله – الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها – دراسة منشورة في الفساد والحكم (لصالح البلاد العربية) – بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية – ط (٢)، ٢٠٠٦.
- د/ فاتن سيد خميس عطية – بحث مقدم لمؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر – القاهرة – ابريل ٢٠١٣ بعنوان: الفساد المالي والإداري.www.hrdiscussion.com.
- د/ منير الحميشي – الاقتصاد السياسي والفساد والإصلاح والتنمية – منشورات اتحاد الكتاب العرب – دمشق – ٢٠٠٦ .

المؤتمرات

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – ديسمبر ٢٠٠٨ – إدماج مكافحة الفساد في التنمية – مذكرة تطبيقية حول كيفية مكافحة الفساد.
- الجمعية المصرية للإدارة المالية – المؤتمر العلمي الخامس للرقابة المالية الاقتصادية وتقييم الأداء.
- تقرير البنك الدولي في العالم – الدولة في عالم متغير – ١٩٩٧.
- توصيات لجنة خبراء وممثلي الدول العربية في مكافحة الفساد – السابع عشر – جامعة الدول العربية – الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب – القاهرة – ٢٠٠٤/١١/٤.
- دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في مكافحة الفساد ورقة عمل مقدمة من القاضي الفرنسي المسئول عن مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية بوزارة العدل الفرنسية.
- د/ سامي السيد فتحي – إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر بين النظرية والواقع – ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الموازنة العامة – اتجاهات ورؤى جديدة – مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ٢٠٠٤.
- د/ سمير عبد المنعم – مقال عن أبعاد مكافحة الفساد الإداري في السياسة الجنائية – المؤتمر الخامس للمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية – ٢٠٠٥.
- د/ سليمان عبد المنعم – ظاهرة الفساد – دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد– منشورات فرع الأمم المتحدة UNDP – القاهرة – ٢٠٠٥.
- اللواء/ محمد أنور الباصول – الارتقاء بنظم وأجهزة العدالة الجنائية – جهاز الضبط القضائي – المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد – الرياض – ٦-٢٠٠٣/١٠/٨.
- د/ فريد محرم – الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري – ورشة عمل – المنظمة العربية للتنمية الإدارية – اسطنبول – تركيا ١٩/١٦ يونيو ٢٠١٣.

- مؤشر الفساد عام ١٩٩٥ ليصبح أهم إصدارات منظمة الشفافية الدولية الذي يعطي لمحة مستوية عن الدرجة المتسببة للفساد وتقيس المؤشر للبيانات المستخدمة في حسابه بعض السلوكيات المرتبطة بالفساد ومكان الرشوة، اختلاس المال العام، استقلال السلطة وكافية الآليات المصنوعة لمكافحة الفساد.
- وثيقة مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – فيينا ١٧-٢٨ يونيه ٢٠٠٢.

المواقع الالكترونية :

- منظمة الشفافية الدولية، التقرير السادر في ٢٠١٨/٤/٢١، موقع مصراوي.

([1]) www.worldbank.org.

المراجع الاجنبية :

- Edgardo Buscaglia and Jan, Dijk, Ca Trslling organized Crane and corruption in the public sector, crime preuention and criminal justice office, 2004.
- Burdeau (Goerges) Treite De ScincePolitiqueQeneral De DraitEtde Jurisprudence Paris 1970, p. 406
- Cherigng = Le Deusir De D'esbeissance A Lardar illegal, 1975.
- Control Conslste of Uerfyingaccursincongermity with plan adopted, the instructions inssud and principles established it has for abyed to pount out in eaknesses and errarearder to rectify and preuent recurrence HenreiFayel General and industrial management: New York Pitman Publishing Corparation, 1949.
- Mills, (A-F), The Dynamics of ManagementContrel Systems Business Publications, L td., Lodon, 1967.
- Harold Koontz, Management Control Suggested Formulation of Principles led. Coif arnica movement relied winter 1959.
- Tannenbaum (A.S.) Contrsl in Organization, McGrave – Hill, Co L td., Bombay, 1908.
- Dictionnairealphabtique et analsgiues le la langue francaise la roussp pour tous.
- Andre Iambadere: Trate du droit Adm. Ted, paris, 1976, p. 94; Maredpcelst: La notion de pocuoir admin isteatif, Le caire, 1950
- FehxPomeraug et. Al., Auditing in the Public Sectar, (Boston: Warren Gorham & Lamont)
- The world bant (2000). Anticorruption in transition. Contribution to the policy Datatec. Washing ton, D.C.
- Erman, P. and Lund man R., Carrporate and Gouernmental Deuriances problems of drganizational in contemporary societies, New York, Oxford University, Pres, 2005.
- World Bank group work in Low-income countries under street: A task force Revert Washington, D.C., World Bank, 2002.
- World Bank group work in Low-income countries under street.

- Robert Kilgaard, International Cooperation Against corruption.
- Vincent Montrieux, Le role sccteur public, dela socletecivlie et dis secteut privedans la iute contre corruption, conference regionalesur, le blanchument d'argel, sharm-Ep- shierkh, 21, oct. 2007.
- Robert Kilgaard, International cooperation Against corruption.
- Robert Klitgarel, international cooperation Against corruption finance and Development, March.