



جامعة المنصورة  
كلية الحقوق  
قسم القانون العام

## الرقابة على الفساد في العقود العامة

بحث مقدم كجزء من متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

**حازم محمود مفلح**

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

**وليد محمد الشناوي**

أستاذ ورئيس قسم القانون العام ووكيل الكلية للدراسات العليا

كلية الحقوق – جامعة المنصورة

٢٠٢١م

## المقدمة

### أولاً - موضوع البحث :

تواجه دول العالم تحديات غير مسبوقة في مجال الحوكمة، مع مطالبة المواطنين بالشفافية والمساءلة ومشاركة أكبر في حكوماتهم. كما وتحتاج إلى تحسين فعالية إدارة الأموال العامة. ويمكن اعتبار لإحداث التغيير الحقيقي هذه التحديات فرصاً والتحسينات الجوهرية. ويقع إصلاح أنظمة المشتريات العامة في قلب هذه الفرص، كونه لتحسين السياسة العامة وإشراك كل حافز في الجهات المعني المجتمع المدني في هذا الموضوع، يصبح إصلاح أنظمة المشتريات العامة أداة هامة لتعزيز ودعم إصلاحات الحوكمة والأداء الأفضل للقطاع العام في المنطقة. كما أنه إحدى الأدوات الأكثر فعالية في جعبة الحكومة لتحقيق الإصلاحات المستدامة في القطاع العام. فهو يكمن في جوهر ترجمة السياسة العامة إلى نتائج ملموسة للمواطنين، وفي تقديم الخدمات الأساسية، وتنفيذ المشاريع والبرامج. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لإصلاح نظام المشتريات العامة أن يساهم مباشرة في تحسين الأعمال التجارية والاستثمارات والبيئات الاجتماعية في البلاد وفقاً لقانون المشتريات العامة، يتم تعريف المشتريات العامة كإجراء إداري يضبطه القانون ويقرر إداري سابق، والذي يحدد المعايير الموضوعية لاختيار أكثر المقترحات فائدة وتعزيز التنمية الوطنية المستدامة، مع مراعاة مبادئ الشرعية. في نهاية المطاف، عدم الشخصية، والأخلاق، والمساواة، والدعاية والإدراك. في نهاية المطاف، الهدف الرئيسي هو اختيار أفضل اقتراح لعقد، وهذا يعني أن الحكومة ستختار، بعد المنافسة العادلة، أفضل اقتراح لسلمة معينة أو خدمة.

### ثانياً - أهمية البحث :

يمكن اعتماداً مجال الدراسة، على أن يكون للفساد نطاق هائل من التعريفات والمعاني المختلفة. أيضاً، اعتماداً على قيم ومبادئ كل مجتمع يمكن أن يختلف الفساد من بلد إلى آخر ومن منطقة إلى أخرى. ومع ذلك، فإن تعريف الفساد يشمل عادة القطاعين العام والخاص وأنشطة التغطية التي تتكون أساساً من الرشوة أو الابتزاز أو الاحتيال. وبهذا المعنى، ينص التعريف التقليدي على "السلوك الذي ينحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب الخصوصية (الشخصية، العائلة القريبة، الزمرة الخاصة)". أو ينتهك القواعد ضد ممارسة أنواع معينة من التأثير الخاص.

فإذا كان الفساد «هو إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية». كما عرفه البنك الدولي فإنه يحدث عندما يقوم موظف عام بقبول أو طلب أو ابتزاز لتسهيل عقد أو إجراء طرح مناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين أو تحقيق أرباح خارج القانون المطبق. فالفساد وفقاً لهذا

التعريف يأخذ أشكالاً محددة مثل العمولات والرشاوى والتهرب الضريبي وأيضا التهريب الجمركي وتهريب الأموال أو إنشاء الأسرار ناهيك عن الوساطة والمحسوبية. وبالتالي يرتبط ارتباطا وثيقا بالتعامل مع الحكومات وعمليات الشراء الحكومي في المسائل التجارية والمالية بصفة عامة .

وتزداد أهمية هذه المسألة في ضوء خصائص الإيرادات الربعية والناجمة عن امتلاك الدولة موارد أو ثروات استثنائية بحكم السيادة وأنها تؤول لخزينة الدولة تلقائيا دون الاعتماد على رضا أو تعاون أى طرف آخر فى المجتمع، كما أن هذه الدخول تمر للخزينة العامة مباشرة دون أن تعرضه للمحاسبة أو المساءلة. ولذلك يرى البعض أن هناك علاقة وثيقة بين الإيرادات الربعية وسوء الحكم والفساد حيث تؤدي هذه الثروات إلى العديد من الإجراءات مثل عرض المناصب الحكومية على الأفراد أو إرساء عطاءات حكومية معينة على بعض رجال الأعمال. ولذلك يتحول اهتمام رجال الأعمال والمستثمرين إلى تعظيم استفادتهم من هذه المسألة عن طريق التعامل مع الحكومات بدلا من الاتجاه إلى الادخار والاستثمار فى المشروعات الإنتاجية الإنمائية. وهو ما اعتبره المقرريزى أصل الفساد حين أشار إلى أن ولاية الخطط السلطانية والمناصب الدينية بالرشوة كالوزارة والقضاء ونيابة الأقاليم وولاية الحسبة وسائر الأعمال، بحيث لا يتم التوصل إلى شيء منها إلا بالمال الجزيل. فتخطى لأجل ذلك كل جاهل ومفسد وظالم وباغ إلى ما لم يكن يأمله من الأعمال الجليلة والولايات العظيمة. وتتم هذه المسألة بعدة طرق منها ان تقوم الحكومات بإيجاد حالة من النقص المصطنع فى سلعة ما، عن طريق فرض حظر على الاستيراد وقصره على منتجين معينين. أو منح احتكارات فى مجالات معينة لأفراد بعينهم والحد من المنافسة، وفى هذا المجال تتفق الشركات الخاصة مبالغ طائلة فى محاولة لإقناع المشرعين بمنحهم احتكارات محددة. وفى بعض الأحيان يناور الأشخاص لوضع أنفسهم فى مركز يمكنهم من تقاضى الرشاوى أو إصدار التراخيص أو الموافقة على اعتماد نفقة ما وغيرها، مع الأخذ بالحسبان أن بعض هذه الأنشطة قد تكون قانونية تماما وبعضها غير قانوني .

### ثالثاً: مشكلة البحث :

للفساد تأثير مباشر على المجتمعات عندما لا يتم تسليم السياسة العامة. وأحد الآثار المترتبة على ذلك هو إنفاق الأموال العامة دون تحسين رفاهية المواطنين وآخر هو الإنفاق على أساس قرار سياسي أو مؤسسة فقط لذا، حتى مع النمو الاقتصادي، يمكن فهم الفساد على أنه ضريبة تزيد التكاليف والتشوهات ولا تؤدي إلى زيادة فى نوعية الحياة فى بلد ما. فى الواقع، فإن الشركات التي تمارس أنشطة غير قانونية، مثل الرشوة أو الاحتيال أو التواطؤ، لديها الكثير من الفوائد من التعامل مع الحكومات. ونتيجة لذلك، يتم إنشاء حلقة مفرغة من الفساد تولد الفساد وما إلى ذلك، مما يفرض الشكوك والخوف بمجرد أن ترغب الشركات فى المنافسة فى السوق ولتأثير العقود الادارية على مجرى سير العمل

وعلاوة على ذلك، فإن مكافحة الفساد يزيد من العدالة والتنافسية والكفاءة في السوق، فإن القضاء على الفساد أمر لا يستحق العناء، ولكن يمكن اتخاذ خطوات للحد من مدى وصوله والحد من الضرر الذي تسببه وبهذه الطريقة، يمكن أن نرى من التحليل أعلاه أن الفساد هو مصدر قلق عالمي، يقوض الديمقراطية، وسيادة القانون، وتوحيد اقتصادات السوق ويشكل تهديداً للاقتصاد الدولي في ظل وجود الفساد الإداري وتغلغل هذه الظاهرة ومع وجود إدارة ليست حازمة في إتخاذ التدابير اللازمة للحد من هذه الظاهرة التي تعتبر آفة قد تقصم ظهر الإدارة من خلال إبرام العقود الإدارية مع الغير بحجه الصالح العام والمصلحة المرجوه من العقود الإدارية .

تكمّن مشكلة الدراسة في تنفيذ سياسيات فاعلة لترسيخ مبادئ النزاهة من خلال تفعيل الثقافة المجتمعية الراضة للفساد ووضع آليات عمل إستراتيجية فاعلة قادرة على تجفيف منابع الفساد والحد من انتشاره في المجتمع وبمشاركه وتعاون جميع مؤسسات القطاعين العام والخاص وبالإضافة لمؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية وقيام الدولة بتعزيز القدرات من خلال اعطاء منتسبين القطاع العام والخاص المقدرّة على معرفة الفساد وكيف يتشكل ضمن بيئه محيطه بالعقود الادارية المتكونة ما بين الادارة والمواطنين التي يتم إبرام العقود معهم.

#### رابعاً: خطة البحث:

سيتم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

**المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على الفساد في العقود العامة.**

**المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الفساد في العقود العامة.**

**المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على الفساد في العقود العامة.**

## المطلب الأول

### الرقابة البرلمانية على الفساد في العقود العامة

هناك إجماع في مختلف الأدبيات والطروحات حول أهمية دور البرلمان في الحياة العامة، فالعمل البرلماني يرتبط ارتباطاً وثيقاً بأي عملية إصلاح سياسي، كما أنه يعلب دوراً أساسياً في رسم السياسات الاقتصادية الإجتماعية وبالتالي هناك تشارك واضح في العلاقة بين العمل البرلماني والتنمية وبمفهومها الإقتصادي والبشري.

ففي الأنظمة الديمقراطية القائمة على أساس إختيار الناس الممثلين الحقيقيين يكون للبرلمانات دور محوري في النشاط العام، من التشريع لأفضل القوانين ورقابة عمل الحكومة وأدائها، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تعزيز مبادئ الحكم الصالح والشفافية والمساءلة.

هذا الدور المحوري للبرلمان يرتب حاجه ضرورية لإصلاح والتمثيل البرلماني في الأقطار العربية. إن تحقيق النزاهة في آلية الانتخابات البرلمانية في أقطارنا العربية في الدفاع عن المصالح السياسية والإقتصادية والإجتماعية المشروعة لمجتماعتها من دون ضمان التمثيل الشعبي الصحيح الذي تعكسه حكماً نزاهة وسلامة العملية الانتخابية. فهناك ترابط بين تحسين صحة التمثيل النيابي وعملية التحول نحو الحكم الصالح الذي من شأنه أن يؤدي إلى نشوء برلمانات تستطيع بشكل فاعل من لعب دورها الوظيفي في محاربة ومكافحة الفساد في مختلف تفاصيل الدولة. وبالتالي لن تقوم حكم صالح في مجتمعاتنا العربية دون وجود تمثيل برلماني حر نزية ومستقل يستطيع التعبير عن مصالح الناس، ويكون قادر على مراقبة السلطة التنفيذية ومساءلتها.

وهنا لابد من الإشارة بأن توافر الديمقراطية بحد ذاتها ليست شرطاً كافياً، فهناك أمثلة عديدة في العالم لبلدان تطبق الديمقراطية ومع ذلك فإن أداء هيئاتها البرلمانية ليس سليماً وغير معافي، فالديمقراطية لا بد أن تكون ثقافة مترسخة وممارسة فعلاً من قبل البرلمان ضمن ضوابط وأخلاقيات مُعينة لدى البرلماني منها التجرد والإلتزام والشفافية والنزاهة وغيرها من القيم، كما أن الديمقراطية لا بد من تكريسها عبر النصوص القانونية لتعزيز إستقلالية البرلمان ودورة التشريعي والرقابي.

بناء على ماتقدم، سوف أحاول من خلال هذه المداخلة القصيرة إلقاء الضوء حول كيفية ترجمة هذا الدول الحضاري والنهضوي السياسي الإقتصادي والإجتماعي للبرلمان إلى خطوات عملية في شأنها أن تعزز دور البرلمان كمؤسسة قادرة على تعزيز الشفافية ودعم المساءلة ومكافحة الفساد. لعل من أبرز مستلزمات تعزيز قدرات البرلمانين العرب في أداء مهامهم الرقابية والتشريعية هو تأمين الدعم الفني للبرلمانيين من خلال تقديم خدمات فنية وإدارية والملائمة الكفيلة بتعزيز قدرة النواب والموظفين البرلمانيين على تقييم التشريعات وإصدار قوانين تراعي حاجات المواطن.

ففي الإصلاح والتقدم لابد من التوجه إلى التطوير من خلال تقوية أجهزة التحليل بحيث يجب أن يكون في كل قطر عربي جهاز تحليلي يتمتع بالكفاءات العالية والخبرات التقنية المتطورة يعمل كخلية يخدمه البرلمان و تزويد أعضائه بكافة الدراسات والاستشارات والاقتراحات الضرورية لكي يكون للبرلمان وأعضائه الإمكانيات التي تمكنهم من رقابة الخلية الكبرى في الدولة أي السلطة التنفيذية.

وضمن إطار الدعم الفني للبرلمانيين العرب لابد من تدريب الباحثين البرلمانيين، ضمن إطار الدعم الفني للبرلمانيين للإطلاع على تجارب الآخرين، وإجراء دراسات مقارنة، والإهتمام بالمكتبات البرلمانية وتدريب كادر مُتخصص منها، وتطوير الأمانات العامة في البرلمانات تستطيع تلبية حاجات البرلمانيين المتزايدة.

أن تفعيل نشاط البرلمان يرتبط ارتباطاً أساساً في إصلاح اللجان أو اللوائح الداخلية للبرلمانات نظراً لدورها المحوري في إعداد ودراسة واعتماد التشريعات.

وأن أي إصلاح للجان البرلمانية يجب أن ينطلق من رؤية واضحة تعزز من صلاحيات البرلمانيين وتقلل من العراقيل في عمل أعضاء اللجان البرلمانية. كما إن تطوير اللجان واللوائح الداخلية يجب أن يحصل ضمن إطار يساعد على دعم إستقلالية البرلمان وتزيد من مرونة تحركه.

إن النظام الداخلي لعمل البرلمان يجب أن يكون محكوماً بالدستور وعرضه على المجلس الدستوري بعد إقراره، وهذا النظام الداخلي لابد أن يحدد بشكل واضح آلية إنتخاب رئيس البرلمان والمكتب من قبل النواب وتشكيل اللجان على النحو الذي يعزز أيضاً إستقلالية البرلمان عن رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية، ومن أبرز سمات هذا الأمر هو وضع كافة الأطر والنظم التي تحول دون تحويل النائب إلى وسيط لشخصي بين الحكومة والناخبين من خلال حث الحكومات على تلبية مطالب الناخبين.

ومن الضروري إنشاء لجان برلمانية لمكافحة الفساد مع تسهيل إمكانية تواصلها المباشر مع الأجهزة الرقابية في الدولة لرصد الفساد والإطلاع على التقارير والمعلومات التي تتعلق بقضايا هدر أو فساد في المال العام، بالإضافة إلى ضرورة تعزيز إمكانية تعاون هذه اللجان مع جهات حكومية وغير حكومية لتعزيز قدرتها في صياغة القوانين الحديثة والصارمة في مواجهة حالات الفساد وما يرتبط به.

تمنح الدساتير في الدول المتطورة الحصانة البرلمانية لأعضاء البرلمان كي توفر لهم الحماية التي تمكنهم من أداء واجباتهم التشريعية والرقابية في مواجهة السلطة التنفيذية وأجهزتها المتعددة.

فبدون الحصانة التي توفر الحد الأدنى من الإستقلالية والحماية للبرلمان وأعضاءه سوف يكون هناك خلل في إمكانية البرلمان سن القوانين التي توجد الأطر والمؤسسات والآليات الفاعلة لمكافحة الفساد وتطوير حُسن أداء الإدارة العامة والقضاء.

وعلى سبيل المثال، القوانين التي ترعي وتعزز الهيئات الرقابية والقضائية والإدارية المختلفة والمسؤولية عن مراقبة حسن تطبيق القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، وتعزيز كل الإمكانيات اللازمة والحرص على توفير استقلاليتها بعيداً عن التدخلات والمؤثرات السياسية على أداء نشاطها.

فهناك اعتماد عصري متطور للحصانة البرلمانية، تؤدي إلى توفير الطمأنينة والثقة لأعضاء البرلمانات، في الموالاة والمعارضة من خلال التمسك بالحصانة الموضوعية والتقليص التدريجي لنطاق الحصانة الإجرائية. وفي هذا المر لا بد من مراعاة الدور الحاسم للقضاء في تفعيل مفهوم ومضمون بناء الديمقراطية وضمان سيادة القانون عبر الحد من تدخل السلطات التنفيذية في عمليات رفع الحصانة.

إن الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة تشكيل أساس الرقابة المالية. وإذا كانت هناك أشكال أخرى من الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، فهي ليست إلا لمساعدة السلطة قد تقيدت بمضمون الإجازة البرلمانية وبالقرارات المالية التي تمّ إقرار الموازنة على أساسها.

فالرقابة البرلمانية كانت تنحصر أساساً بالمصادقة على قانون قطع حساب الموازنة، أي بعد أن تكون السلطة التنفيذية قد إنتهت من تنفيذ الموازنة، ولذلك كانت تشكل نوعاً من الرقابة المؤخرة الشكلية والتي لا فعالية لها.

ويُسبب شكلية هذه الرقابة وإصرار البرلمان على تأكيد حقه في الإشراف على تنفيذ الموازنة، فيلاحظ أن الرقابة البرلمانية تطورت مع الوقت حتى أصبحت تمارس بالتزامن مع تنفيذ الموازنة. وبذلك أصبحت الرقابة البرلمانية تتخذ شكلين من الرقابة:

#### ١. الرقابة خلال تنفيذ الموازنة.

#### ٢. الرقابة المؤخرة على قطع الحساب.

إن الرقابة البرلمانية خلال تنفيذ الموازنة تتبثق أساساً من طبيعة النظم البرلمانية التي تمنح البرلمان حق المراقبة الأعمال السلطة التنفيذية في جميع الميادين السياسية والإقتصادية والإجتماعية والمالية وتحميلها مسؤولية أي إهمال أو تقصير أو مخالفة في أدائها أداء الوزراء لمهامهم.

وممارسة هذه الرقابة تتمثل بالأسئلة والإستجابات التي يحق لأعضاء البرلمان طرحها على الحكومة والوزراء لإستيضاح كل ما يريدون معرفته حول كيفية تنفيذ الموازنة. ويمكن للبرلمان أن يمارس هذا الشكل من الرقابة في كل مرة تتوجه إليه الحكومة طالبة فتح إعتمادات إضافية أو عدم الموافقة على مشتريات خارجية قد ترهق الخزينة.

من جانب آخر ان إقرار الموازنة من قبل البرلمان يتم على أساس أرقام تقديرية لكل من النفقات والواردات؛ حيث يتوجب على الحكومة أن تنفذ برنامج عملها المالي ضمن هذه الأرقام.

ونتيجة التنفيذ يمكن أن تختلف أرقام النفقات والواردات المنفذة فعلياً عن الأرقام المقدرة، فيصبح من الضروري إعداد حساب نهائي بالواردات والنفقات التي تنفذ فعلياً ويتم عرضة على السلطة

التشريعية للمصادقة عليها. من هنا يبدو بوضوح أن قانون قطع حساب الموازنة وضع لتوضيح نتائج تنفيذ سنة مالية منتهية، بينما الموازنة توضح لتنفيذ البرنامج سنة مالية مقبلة (١).

حرص مجلس النواب برئاسة الدكتور على عبد العال، على إصدار تشريعات تتماشى مع إستراتيجية الدولة في مكافحة الفساد، وفي ضوء تكاليف القيادة السياسية للإقتلاع جذور الفساد من منابعه.

**ومن أبرز التشريعات التي أصدرها البرلمان والإجتماعات التي انعقدت لمكافحة الفساد ومنها:**

✓ قانون هيئة الرقابة الإدارية الذي يتضمن كشف وضبط الجرائم التي يتم فيها إستغلال الموظفين العموميين المدنيين أو أحد شاغلي المناصب بالجهات المدنية والجرائم المتعلقة بتنظيم عمليات النقد الأجنبي المنصوص عليها. ونقل تبعية هيئة الرقابة الإدارية الرئاسية الجمهورية، وإنشاء أكاديمية لمكافحة الفساد، إضافة إلى تعريف هيئة الرقابة الإدارية بإعتبارها هيئة رقابة مستقلة تتبع الرئيس ولها شخصية إعتبارية وتتمتع بالإستقلال الفني والمالي والإداري، كما تهدف لمنع الفساد ومكافحته بكل صورة، وإتخاذ الإجراءات اللازمة منه، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة وحفاظاً على المال العام.

✓ قانون الخدمة المدنية شمل هذا القانون وضع نظام جديد للتعيينات والرواتب للقضاء على حجج الموظف للفساد ووضع آليات واضحة للقضاء على البيروقراطية لتفكيك عقد الإجراءات الروتينية وضع منظومة جديدة لتعميم الموظف وسلوكه الوظيفي لا تعتمد على مدير فقط.

✓ قانون الدفع غير النقدي ويساهم في الحد من الفساد والقضاء على البيروقراطية، وتعتمد مواد القانون منهج تحفيز وتشجيع مؤسسات الدولة على الحد من استخدام النقود الورقية في المعاملات المالية، والإتجاه نحو المعاملات المالية الإلكترونية، نظراً للمميزات الكبيرة التي تتمتع بها هذه المعاملات وسهولة إستخدامها بالنسبة للأفراد والجهات.

✓ تعديل قانون العقوبات يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم أنواع الجرائم والعقوبات المقررة بها وقد أفرد المشرع المصري البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني بالقانون للجنايات والجرح المقررة بأمن البلاد من الخارج والداخل، والباب الثالث الجرائم الرشوة، والباب الجرائم وإختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والباب السادس الجرائم وألتزوير.

تعديل قانون الإجراءات الجنائية المصري الصادرة بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ ويشمل اختصاصات سلطات التحقيق ومأموري الضبط القضائي وواجباتهم وكذلك حالات وإجراءات القبض والتفتيش والتصرف في الأشياء المضبوطة، كما يحدد القانون إختصاصات المحاكم وترتيب الإجراءات أمامها وطرق الطعن على الأحكام.

<sup>١</sup> - هشام يحيى ، البرلمان ودوره في مكافحة الفساد ، ورقة عمل ، على الشبكة العنكبوتية ، آخر زيارة ٢١/١٠/٢٠٢٠ ،



✓ قانون الكسب غير المشروع، رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ وتطبيق أحكامه على شاغلي الوظائف العامة، أو المتعاملين مع المال العام والإجراءات الكفيلة بتعقب ثروتهم لبيان مدى مشروعيتها.

✓ قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته هو القانون المُنظم لعمليات شراء وبيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات عقود التوريدات والمقاولات التي تقوم بها وحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة ووحدات الإدارية المحلية والهيئات العامة الخدمية أو الإقتصادية (١).

يُشكل دور مجلس النواب والبرلمانيين في تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة عنصراً مهماً في إطار تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة، فالبرلمانات هي إحدى الدعامات الأساسية في أي نظام نزاهة، حيث أنها تشكل جسراً ما بين الشعب والحكومة. ويفترض بالبرلمانات أن تلعب دوراً مهماً في إخضاع الحكومة لمساءلة الناس عن طريق ممثلي الشعب المُعبرين عن إرادته (٢).

في سياق آخر، فقد تطرقت المواد (٥، ١٣) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى مسألة المشاركة المجتمعية وتعزيز الشفافية في عمليات إتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها لا تأتي إلا من خلال تعزيز العملية الديمقراطية التي تتجلى بالانتخابات البرلمانية والمحلية وانتخابات مؤسسات المجتمع المدني كل ذلك من شأنه المساعدة على الرقابة بجميع وسائل الفساد المختلفة من قبل النواب ومساءلة كل المتجاوزين وضمان إستقلالية وحيادة أيضاً الجهة التي تشرف على العملية الانتخابية (٣).  
تعتمد مصر نظاماً لامركزياً للمشتريات وألغى القانون رقم ٨٢ / ٢٠١٨ تشريعات المشتريات السابقة وهو مُصمم لتعزيز الشفافية والإنصاف في المشتريات الحكومية والمنافسة وفقاً لمعايير موضوعية. وقد تم إنشاء بوابة إلكترونية حكومية للمشتريات بضمان الشفافية في المنافسة ويتم الإعلان عن طلبات المناقصات علنياً في الصحف عبر الإنترنت، وتضمن نفس المعايير ذات الصلة التي يجب تقديمها والمواعيد النهائية السارية في عملية تقديم العطاءات، وتتم تقديم العطاءات في مظروفين مغلقين أحدهما للعرض الفني والآخر للعرض المالي.  
وتطلب من السلطة المُختصة تشكيل لجنة فتح العطاءات لجنة و البت والتي يجب أن تصدر تقريراً شاملاً عن العملية والنتائج.

١- جريدة الوطن المعديّة ، منشور على الشبكة العنكبوتية [elwatannews.com/news/details/4203413](http://elwatannews.com/news/details/4203413)

٢- أ. عبير مصلح ، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الإختلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان ، ط، ٢٠٠٧ ، ص ١٢٠.

٣- أ/ علي أبو دياك ، أ. ناصر الرئيس ، السياسيات والتشريعات الفلسطينية فب مكافحة الفساد ، الإختلاف من أجل النزاهة ، أمان / ط ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٩.

ويجب أن تشمل العقود التي تزيد عن مليون جنية مصري ممثلاً عن وزارة المالية في لجنة القرارات في حيث يجب أن تشمل العقود عن مليونين جنية مصري أيضاً عضو من إدارة الفتوى بمجلس الدولة.

وتقوم وزارة المالية من خلال الهيئة العامة للخدمات الحكومية بالتفتيش على العقود الحكومية، والمراجعة المحلية وتتنظر في الطعون في القرارات الشراء. بالإضافة إلى ذلك، تم إنشاء مكتب شكاوي خاص فيما يتعلق بعمليات الشراء الحكومي (١).

في الوقت الحالي، تشكل المشتريات ذات المصدر الوحيد ١٠% من إجمالي المشتريات، بالإضافة إلى ذلك لا يتعين على الشركات الحكومية للدولة إتباع العديد من القواعد الحالية.

ويحدد الدستور المصري عملية واضحة وإعتماد موازنة الدولة السنوية والتي يتم نشرها عبر الإنترنت على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية وبموجب القانون رقم ١٩٧٣/٥٣، تصدر الوزارة سنوياً الإرشادات والبيانات ذات الصلة لإعداد الموازنة بعد وقت قصير من بداية كل سنة مالية.

ويتم تقديم المشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء للموافقة عليه وبعد ذلك إلى الرئيس. وبعد الموافقة الداخلية يتم إرسال مشروع الموازنة إلى مجلس الشعب لمزيد من النقاشات وجلسات الإستماع والإعتماد النهائي (٢).

ومن جانب آخر فإن قوة البرلمان المصري قد أدت إلى تشكيل لجنة منع غسل الأموال، يتكون النظام القانوني المصري لمكافحة غسل الأموال بشكل أساسي من قانون مكافحة غسل الأموال (قانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته) ولائحته التنفيذية، وكذلك التعليمات والمنشورات الصادرة عن البنك المركزي ووحدة مكافحة غسل الأموال وغيرها من السلطات الرقابية بما في ذلك تلك المنطبقة على البنوك وشركات الصرافة وشركات تحويل الأموال وشركات التأمين والعمال والمهن غير مالية.

وقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٣ لسنة ٢٠٠٥ بإنشاء لجنة وطنية تنسيقية في مجال مكافحة غسل الأموال وتهدف إلى التنسيق في نطاق الجهود الوطنية التي تبذل في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والإسهام في كل ما تطلبه تنفيذ القوانين واللوائح والأنظمة ذات العلاقة.

وأيضاً يجب ذكر اللجنة القومية لاستيراد الأموال والأصول والموجودات في الداخل والخارج وتكون هذه اللجنة تابعة للنائب العام التي يكون لمجلس الأمة الرقابة عليها وعلى إجراءات الحد من الفساد وإسترداد الموجودات.

■ وجب التنويه، إلا أن هذه اللجنة القومية برئاسة النائب العام بإنشاء مكتب التعاون الدولي الملحق بمكتب النائب العام وهذا المكتب له عدة احتياطات ومن بينهما إعداد طلبات المساعدة القضائية التي

١- اللائحة التنفيذية للتعاقدات رقم ٨١ لسنة ٢٠١٨ .

٢- فريق إستعراض التنفيذ، استعراض تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمنافسة الفساد، والثورة العاشرة المستأنفة الثانية، الندوة من جدول الأعمال ، أبوظبي، ٢٠١٩.

يتم إرسالها إلى السلطات الأجنبية من خلال قطاع التعاون الدولي لوزارة العدل والبت في تنفيذ الطلبات الواردة منها بعد العرض على النائب العام من جهة ذلك طلبات إسترداد موجودات.

ولم ترفض مصر مطلقاً طلباً بإسترداد الموجودات حتى الآن، كما أنها قامت بإرسال العديد من الطلبات لإسترداد الموجودات إستناداً إلى الإتفاقية.

■ كما قامت النيابة العامة بإبرام العديد من المذكرات التفاهم بشأن التعاون المباشر في نظائرها من الدول الأخرى، وتتضمن إتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي ومعاهدات أخرى مصر طرف فيها مواد حول التعاون الخاص. وتتبادل السلطات أيضاً المعلومات تلقائياً من خلال مجموعة إنمونت والإنتربوك (١)

من الملاحظ ومن وجهة نظر الباحث أن الرقابة البرلمانية في الجمهورية العربية المصرية قد أدت إلى الحد من ظاهرة تفشي الفساد وحيث يقوم مجلس الأمة واللجان المنبثقة عنه في دور أساسي وقوي وفعال حيث أن هذه اللجان تكون مسؤولة من الشعب والرقابة مفتوحة وليس من شأنها التراضي أو النسيان هذا وأشيد به في البرلمان المصري.

■ وأضيف، أن النصوص القانونية التي شرعت في مصر، بعد الثورة يناير أدت إلى ظهور مجتمع متماسك يعي كل المعرفة وقوة السياسية فتحد أن المواطن المصري قد أحاط بجميع تفاصيل الرقابة والسؤال عن ما يدور حولة بشكل قانوني وهذا دور الإفصاح التام عن المعلومات التي استخدمته الحكومة المصرية في مكافحة الفساد.

مرَّ عامان على بدأ جلسات النواب، دون أن يناقش أي استجواب، ما دفع وكيل البرلمان سليمان وهدان للانتقاد الأداء النيابي في أحد البرامج التليفزيونية نهاية يناير الماضي، قال وكيل البرلمان على الهواء : لا يوجد مُعارضة حقيقية، البرلمان لم يحقق طموحات الشعب المصري، لأنه نوابه لا يستغلون الصلاحيات الرقابية التي يملكونها، ولا يتقدمون بإستجواب لملاحقة الفساد. وما سماه إختبار المعارضة(٢).

في المملكة الأردنية الهاشمية ساهمت الهيئات الحكومية على إختلافها بدور كبير في مكافحة الفساد وتشمل هذه المساهمة السلطات الرسمية في الدولة سواء كانت السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية وعليها أداء دورها بكل موضوعية وشفافية ونزاهة.

١- إستعراض التنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، الندوة العاشرة ، مرجع سابق ص ١١ .

٢- مصرواى، إختبار المعارضة في البرلمان التمنية "صفر" ، على الشبكة العنكبوتية ، تاريخ الزيارة ٢٣/١٠/٢٠٢٠ ،

من الواضح أن مكافحة الفساد ظاهرة يمثل هذا الإتساع وهذه الخطورة، كالظاهرة الفساد ولا يمكن أن تكون أحادية الطرف بل أنها مسؤولية المجتمع بأسره مسؤولية يشارك فيها المواطنين والمنظمات الإجتماعية والحكومات والقيادات السياسية.

كما أن النجاح في مكافحة الفساد يطلب رسم إستراتيجية واضحة تشمل على إجراءات ذات طبع شامل ومتكامل تجري العمل بمثابة ودأب لتنفيذها فمن المعروف أن أية ظاهرة سلبية يمكن أن تصبح شديدة الخطورة عندما يغض النظر عنها أو يتوقف النضال ضدها.

ومن أهم أدوار البرلمان التي يقوم بها هي النزاهة والإستقامة لدى البرلمانين، بإمكان البرلمانات أن تضرب المثل الأعلى في النزاهة والإستقامة وهي تعتبر عاملاً مهماً في تعميم ثقافة مكافحة الفساد وفي محاسبة الحكومة على الإنتهاكات التي ترتكبها وما دامت هذه البرلمانات تمتلك الإرادة السياسية فإن بمقدورها سن التشريعات اللازمة لمحاربة الفساد كما أنها تستطيع أن تلزم الحكومات بالشفافية وتعزيز دور منظمات النزاهة الوطنية في السيطرة على الفساد.

وعلى ذلك وحتى يمكن العمل على مكافحة الفساد يفترض أن يتمتع هؤلاء البرلمانين بالحصانة ليتمكنوا من أداء أعمالهم وإلا يكونوا عرضة للمقاضاة والمحاسبة على أقوالهم وأفعالهم. إذ نجد أن إستخدام المحاسبة والرقابة من قبل البرلمانين وسيلة أساسية بل هي صمام الأمان الذي يحول دون إستخدام السلطة للفساد والإفساد<sup>(١)</sup>.

فالإماتيازات البرلمانية تنطوي على أهمية كبيرة لتفعيل الرقابة وعمل البرلمانين في تعقب أداء الحكومة ومحاسبتها.

ومن أجل أن تطبق الحكومة القوانين الرادعة للفساد يفترض أن يضرب البرلمانين المثل الأعلى والقدوة الحسنة ويلتزمون بقواعد السلوك العام ويعلنوا عن أموالهم المنقولة وغير المنقولة والمصادر التي اكتسبوها من ثرواتهم ويمتنعوا عن ممارساتهم الفاسدة.

ومن المعروف أن الفساد يمارس في الخفاء حيث يفترض بالسلطة التشريعية أن تسن القوانين المرنة القابلة للتطبيق واستخدام المحاسبة البرلمانية في مساءلة الحكومة والرقابة عليها، أن ما تنطوي على أهمية كبيرة أن هناك لجان مختصة في الرقابة على التعاقدات الحكومية التي يجب أن لا ترهق الحكومة وموازنتها المالية السنوية.

وفي الرقابة على الحكومة في تقصيرها في تنفيذ السياسات الإقتصادية وفي تقصيرها في تنفيذ إدارة الشأن العام وفي إنفاق الأموال العامة.

---

<sup>١</sup> - يُنظر في مذكرة الأمانة العامة حول دور البرلمانات في مكافحة الفساد، الندوة التاسعة، ولا يعين المجلس الإتحاد البرلماني العربي، القضية، الأردن، ٢٧ شباط، البند الرابع.

ومع هذا لا يجوز أن تكتفي اللجان البرلمانية وبالتحقيق في المسائل التي تتطلب تجاوز ثغرات الموجودة في القوانين وإنما تتخطاها إلى التحقيق في فساد المسؤولين وفي ممارساتهم الخاطئة. ولكننا مع من يذهب في أن إستراتيجية مكافحة الفساد تطلب قدرة البرلمان على مكافحة الفساد (١).

حيث أن هنالك علاقة كامنة بين مكافحة الفساد من جهة ونظرية الديمقراطية من جهة أخرى.

حيث أن نظرية الديمقراطية تركز على منظومة من القيم الأساسية (مثل الطابع النيابي في بناء السلطة والتوازن مع الرقابة بين السلطات ومجموعة من المؤسسات الحاضنة لهذه القيم (مثل البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني وآليات التعبير عن الرأي العام. وفي الطريق إلى الديمقراطية لتحقيق الفوائد الهامة ومن أبرزها سلامة الشأن السياسي وأجهزة الحكم ويجب أن تتحقق هذه الفوائد حتى يشعر بها المجتمع وإلا كان تطبيق الديمقراطية بلا عوائد (٢).

يجب أن يكون للمبادرات التشريعية دور في صياغة التشريعات لتحسينها من الفساد وخاصة أن صياغة التشريعات مع الكثير من الأحيان لم يتم تحديدها وتم وضعها بشكل غامض وعلى ذلك لكي يتم التوصل إلى تشريعات فعالة تحظى بها الرأي العام وتتأيد من الجميع (المواطنين، الرأي العام، الوسطاء... إلخ) (٣).

لا بد من الإشارة إلى ان دور البرلمانين في سن تشريعات محاسبة الفساد، فإن لهم دور آخر لا يقل أهمية عن إصدار تلك التشريعات ألا وهو تنفيذها، حيث نحتاج إلى آلية للتطبيق وخصوصاً في محاسبة القائمين على تنفيذ تلك التشريعات من قبل المسؤولين السياسيين لأن إعطاء الجهاز التنفيذي سلطة تقديرية فقط دون محاسبة سوف يؤدي إلى إساءة الإستخدام السيئ للإدارة التشريعية وهنا يبرز دور البرلمان في محاسبة كبار مسئولين، وما نعني بذكره أن الفساد الأكبر قد يكون في التعاقدات التي تبرمها الدولة مع الغير والوقوف على مخاطر الفساد المتكونة داخل هذه التعاقدات والحد منها، تكمن من محاسبة كبار الدولة من خلال الدور المتجسد في بيان طريقة إتهامه ونهايته بسحب الثقة منه أو عزله ويؤكد البعض أن آليات السياسة البرلمانية لاستئصال الفساد هي ثلاث: الشفافية المساءلة، الحكم الجيد ولعل الرقابة البرلمانية في ظل الآليات الثلاث تجعل الفساد في أوطأ نسبة وبغياب هذه آليات يصبح الحال أسوء (٤).

١- أنظر : د.علي الصاوي ، دور المجالس العربية في محاربة الفساد والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد ، الندوة التأسيسية لمنظمة برلمانين عرب ضد الفساد ص ٢٠.

٢- د.علي الصاوي ، دور المجالس العربية في محاربة الفساد والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد ، مرجع سابق ص ٢٥

٣- أنظر: دليل البرلمان في مواجهة الفساد مُنظمة البرلمانين عرب ضد الفساد ومنشورات الإختلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، أمان ، ٢٠٠٦ ص ٧.

٤- عماد صلاح الشيخ ودود ، الفساد والإصلاح ، منشورات اتحاد والكتاب العربي في دمشق ٢٠٠٣ ، ص ١٩٣.

حيث تشكل المساءلة والمحاسبة ركيزة أساسية بتفعيل الرقابة ؛ لأن الرقابة بدون مساءلة ومحاسبة<sup>(١)</sup>.

وأيضاً لما كان الفساد ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام من قبل الموظف للأجهزة السلطة والإدارة وصلحياته الوظيفية بهدف الإغتناء الذاتي وبشكل غير مشروع وقد يكون الفساد في القطاعين العام والخاص، وغالباً ما يحدث في القطاعين معاً وفي بعض الدول أصبح الفساد يتم بصورة مُنظمة<sup>(٢)</sup>.

وفي سابقة خطيرة من نوعها، فقد اتهم رئيس البرلمان الأردني الحكومة بتشيويه سُمعته وسمعت أسرته، وذلك بعد توقيف شقيقة بتهم الغش وإهدار المال العام.

وجه مدعي عام مكافحة الفساد ومدعي عام دائرة النزاهة لشقيق رئيس مجلس النواب وهو من كبار مقاولي الإنشاءات الطرق في المملكة تهماً بارتكاب جنائية الغش في أعمال المقاوله وجنحه هدر المال العام.

وشدد رئيس البرلمان الأردني في بيان على "أهمية إنفاذ التوجيهات الملكية التي تتادي لمحاربة الفساد لا " أن يتم تحويرها من قبل أجهزة في الدولة نحو إستهداف مبرمج الرئيس مجلس النواب وأسرته وأضاف أن ما يجري الآن يعد سابقة خطيرة ويتجاوز شرف الخصومة السياسية وصولاً بتشيوية مُعيب لأسرة رئيس مجلس النواب.

كما اعتبر أن الخطوة الأخيرة برهنت على أن ما يجري تغطية لأخطاء الفساد الإداري بالحكومات المتعاقبة عبر اتهامات مُنظمة دون مسوغ قانوني ولم يذكر رئيس مجلس النواب أي أسباب مباشرة لما اعتبره استهداف من الحكومة لأسرته.

وشنت الحكومة على مدى أسابيع حملته على رجال الأعمال وكبار السياسيين سابقين يشتبه بهم من التهرب الضريبي ودفع الجمارك وضلوعهم في غسل الأموال، وأصبحت الحملة أكثر إلحاحاً مع تضرر المملكة من آثار جائحة كوفيد ١٩.

قال رئيس الوزراء الأردني عُمر الرزاز في خطابه الأسبوعي للشعب الأردني والذي إذاعة التلفزيون إن حماية المال العام ومحاربة الفساد واجب وطني، وقال مسؤولي إن سلطات مكافحة داهمت نحو ٦٥٠ شركة حتى الآن ورافقتها أحياناً قوات الأمن.

تختلف وجهات النظر في تقسيم أداء البرلمان في الرقابة على الفساد في العقود الحكومية من بلد لآخر، نجد أن البرلمان المصري قد أحاط بجميع الوسائل المتاحة لمكافحة الفساد وأمام أيدي أعضاء

<sup>1</sup> - OECD, fighting corruption and promoting integrity in public procurement, (2003), p22-23

<sup>٢</sup> - د. تامر العاشري، جدلية العلاقة بين الفساد السياسي والفساد الإدارية من ودائع الندوات العلمية التي عقدها قسم الدراسات القانونية، بين الحكمة تحت عنوان الفساد الإداري (أبعاد السياسية والقانونية والإقتصادية والإجتماعية) بغداد، ٢٠٠٩، ص ٦٧.

مجلس الأمة، وبين الأمور التي قد تتطوي على مساءلة أو ذات أهمية لمحاربتها وبوقوف على أبعادها الخطيرة وإعطاء الأعضاء حصانة وقوة وضمان أداء ليقوموا بالأعمال المنوطة بهم بكل حزم وإصرار وإخلاص.

ومن جانب أخر نجد أن البرلمان الأردني قد تراجع بفتريته الأخيرة عن الأعمال التي من شأنها تحد من الفساد في العقود الحكومية، على العلم أن البرلمانات العرب جميعهم في الإستحقاقات البرلمانية لا يؤدي دورهم القانوني والرقابي.

من وجهة نظري كباحث، جد أن البرلمان المصري أقوى وفعالية أكثر من البرلمان الأردني فقد أحاط بجميع أدوار الرقابة وقد تفرع مهام عدة وقد قام بتشكيل لجان مختلفة لتقليل من وسائل الفساد لاسيما أن البرلمان المصري تعداد أسئلته البرلمانية تزيد عن نظيرها الأسئلة البرلمانية في البرلمان الأردني.

## المطلب الثاني

### الرقابة القضائية على الفساد في العقود العامة

إذا كانت الملاحقة الجنائية هي الوسيلة المحققة للإنزال العقاب على مرتكبي جرائم الفساد وتوفير الردع العام والخاص بإنفاذ التشريعات الجنائية بهدف مناهضته فإن الإنفاذ لا يتحقق إلا بقيام قضاء عادل ونزيه تتوفر لأجهزته كافة امکانات البشرية والمادية يمارس دورة بصدق وفعالية وأمانة لمواجهة الفاسدين، وأن إستقلال القضاء يقصد به عدم تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في أعماله إذ أن الأستقلال يعني عدم الخضوع إلا لسلطة القانون بحيث يكون عمله ( القضاء ) في سبيل إقرار الحق والعدل خاضعاً لما يميله عليه القانون وضمير القاضي للإمتناع الحر السليم (١).

إلا ان إستقلال السلطة القضائية لا يلغي علاقتها بغيرها من السلطات سيما أن السلطة التشريعية تمارس دوراً مهماً في تنظيم القضاء من خلال إصدار التشريعات كما أن السلطة التنفيذية تمارس دوراً هاماً أيضاً بما يختص بالشؤون الإدارية لأعضاء الهيئات القضائية.

إلا أن ما تقدم لا يلغي وجود توفر مقومات أجهزة القضاء والمُختصة بالفساد وهي نزاهة القضاء ورجال النيابة العامة والتي تم تأكيدها في المشروع المنقح لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وهذا ما

١- د. عصام عبد الفتاح مطر ، جرائم الفساد الإداري ، دار الجامعة الجديدة للاسكندرية ، ٢٠١٦ - ٣٠٤.

تم تأكيده في نص المادة (٩) مكرر لذلك يلزم التشدد في إختيار القضاة و رجال النيابة العامة بإتصافهم بكرم الأخلاق وحميد الصفات ولا يخضع إلا لضميره وللقانون (١).

ومع ذلك ضرورة أن تتخذ الدول تدابير تشريعية يُجعل من صفة القاضي أو رجل النيابة العامة طرفاً مُشدداً في جرائم الفساد ولا سيما جرائم الرشوة بغرض مواجهة المحاولات المتواصلة لجماعات الجريمة المنظمة لإفساد وبعض ضعاف النفوس من القائمين على تطبيق القانون.

ولا ننسى أيضاً، أن أسباب الفساد والقضاء يتجسد في عدم تعين القضاة على أساس الجدارة الأمر الذي يؤدي إلى إختيار قضاة مُرتشين، حيث يوصي تقرير الفساد العالمي أن تكون التعيينات القضائية مُستقلة وعلى أساس الجدارة وبالتشاور مع المجتمع المدني (٢).

كما أن لضعف المرتبات وانعدام التدريب جعل الأفراد عُرضة للرشوة، كما أن لا تغفل عمليات عزل القضاة غير العادلة بتهمة الفساد يمكن أن تؤدي إلى تسييس عمليات العزل والنقل القضاة لذا وجوب أن تكون تعيينات السلطة القضائية مُستقلة على أساس الجدارة وبالتشاور مع المجتمع المدني وهذا ما أشار إليه التقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧، كما يشترط أن تتوافر للقضاة حصانة محددة مُتعلقة بأعمالهم وإنشاء هيئة مُستقلة مُكلفة بالتحقيق في الشكاوي التي تقدم ضدهم.

ولأهمية الرقابة القضائية على الفساد في العقود العامة، بحيث يجب أن يكون هناك نشر تقرير سنوي عن أنشطة النظام القضائي ولضمان المزيد من الشفافية في النظام القضائي وإضافة على ذلك ينبغي على القضاة الكشف عن أموالهم وممتلكاتهم. والإبلاغ عن حالات التعارض مع مصالحهم مع القضايا المخولة لهم. ومن الجدير بالذكر فإن الأدوات التي يمكن أن يكون لها دور فعال وإيجابي في مكافحة الفساد تكمن في التواصل الناخبين والمجتمع المدني كالإطلاع على واقع الفساد من خلال فتح الحوارات ووجود قنوات الإتصال مع الرأي العام و تعليم المواطنين كيف يميزوا بين الإجراءات والروتين من ناحية وبين الفساد من ناحية أخرى أو أن إزدحام الدعاوى أمام المحاكم ليس فساداً بل أن الفساد هو في إعطاء الرشوة للموظف الإداري بالمحكمة للإنجاز معاملته.

تضمن الدستور المصري الحالي المعدل في يناير ٢٠١٤ أحكاماً غير مُسبوقة في مجال مكافحة الفساد وذلك تعزيزاً للجهود الرامية إلى القضاء على هذه الظاهرة، وإتساقاً مع الإتفاقيات الدولية الإقليمية المبرمة في هذه الخصوص. والدولة مُلتزمة بمكافحة الفساد بموجب المادة (٢١٨) من الدستور التي أحالت إلى القانون لتحديد الهيئات والأجهزة الرقابية المُختصة بذلك، كما حثت المادة المذكورة الدولة على وضع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، وأوكلت إلى الهيئات المشار إليها متابعته تنفيذها، كما

١- د.سرى محمود صيام، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، الرياض ، تاريخ ٦-٨/١٠/٢٠١٣، ص ١٤.

٢- تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧ ، على الشبكة العنكبوتية ، <https://ar.wikipedia.org/wiki>



ألزم الدستور هذه الهيئات بالتنسيق فيما بينهما بشأن مكافحة الفساد، تعزيزاً لقيم النزاهة والشفافية، وضماناً تحسين أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام (١).

وتكفلت المواد (٢١٩) و(٢٢٠) و(٢٢١) من الدستور بوضع أحكام خاصة بالجهاز المركزي للمحاسبات والبنك المركزي والهيئة العامة الرقابة المالية. هذا فضلاً على أن الدستور قد كفل للأجهزة الرقابية بموجب المادة (٢١٥) الشرعية الإعتبارية وبالاستقلال الفني والإداري ووجوب أخذ رأي كل هيئة أو جهاز منها في مشروعات القوانين اللوائح المتعلقة بمجال عملها، وما ينعكس عناية دستورية غير مسبوقة بشأن مكافحة الفساد من خلال الرقابة على أداء سائر الجهات والسلطات العامة في الدولة بالنظر إلى أن أي من الدساتير السابقة لم تتضمن أحكام تنظيمية مماثلة (٢).

## الفرع الأول

### القوانين المعنية لمكافحة الفساد

#### ١. قانون العقوبات :

ينطوي على تجريم كل ما يمثل تلاعب أو إعتداء على المال العام وتتركز المظاهر القانونية لمكافحة الفساد في هذا الصدد تحت الجرائم الآتية :

◆ جريمة الرشوة وملحقاتها، والتي جرمها الممشع المصري في المواد من (١٠٣) إلى (١١١) وعمل الممشع على تجريم الرشوة وفي كافة صورها وأشكالها وذلك فيما يتعلق بكل من الطلب والأخذ والقبول، والعطية أو الوعد بها والمكافأة اللاحقة، والإستجابة برجاء أو توصية أو وساطة.

هذا فضلاً عن أن الممشع جرم ما يُعرف باستغلال النفوذ، والاستفادة من الرشوة وعرض الرشوة دون قبولها، وكذا عرض أو قبول الوساطة الرشوة.

◆ جرائم الإعتداء على المال العام والتي تتمثل في جرائم إختلاس المال العام والإستلاء على المال العام وجرائم الغدرو التزح والتخسير، والواردتين على الترتيب في المواد من (١١٢) إلى (١١٨).

◆ جرائم إضرار الموظف العام مُعتمداً بالأموال والمصالح العامة، والتي تتمثل في جرائم النقدي على الارض الزراعية، والإضرار المتعمد بالأموال المصالح العامة، والإضرار غير المتعمد بالأموال والمصالح العامة، والأهمال في صيانة أو إستخدام المال العام، والإخلال بتنفيذ الإلتزامات والتعاقدات، وتخريب الأموال العامة، الواردتين على الترتيب في المواد (١١٥ الى ١١٧) (٣).

١- د. محمد إبراهيم الدسوقي ، الفساد الإداري ، دار النهضة ، طبعة ٢٠١٥ ، القاهرة ٢٠١٥.

٢- د.سري محمود صيام ، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد ، ورقه مقدمة لمؤتمر العربي لمكافحة الفساد ، أكتوبر ٢٠٠٣.

٣- د. عادل عبد اللطيف الفساد وتظاهرة غريبة وآليات في ضبتها ، ندوة الفساد والحكم الصالح ، دار النهضة ، طبعة ٢٠١٤ ، القاهرة ٢٠١٤.

## ٢ . قانون مكافحة غسل الأموال :

بالنظر إلى أن عمليات غسل الأموال أصلحت تمثل ظاهرة عالمية تساعد المنظمات الإجرامية الدولية على إختراق وإفساد الهياكل الإقتصادية والمؤسسات التجارية والمالية المشروعة، أصدر المشرع المصري القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ بشأن مكافحة غسيل الأموال وبمقتضى هذا القانون يعاقب بالسجن وبغرامة تعادل مثلي الأموال محل الجريمة غسيل الأموال - مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد تنص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر - كل من إرتكب أو شارك في جريمة بالتحريض أو الإلتفاق أو المساعدة، وكذلك كل من شرع في إرتكابها.

### ➤ نأتي إلى دور النيابة العامة المصرية وأجهزة التحقيق في مكافحة الفساد :

#### ١ . النيابة العامة:

تعد النيابة العامة المصرية شعبة أصيلة من شعب السلطة القضائية وهي النائبة عن المجتمع والممثلة له، وتختص وفقاً لقانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بتلقي الشكاوي وتحريك الدعوى الجنائية وإجراء التحقيق بنفسها أو بندب أحد مأموري الضبط القضائي أو بطلب ندم قاضي للتحقيق وهي تباشر الدعوى الجنائية أمام المحاكم ولها أن تطعن في الأحكام الصادرة. ولأهمية جرائم الفساد وتعزيزاً لمبدأ التخصيص، تم إنشاء نيابات متخصصة في بعض مجالات كفساد النيابة الأموال العليا والتي تختص بالتحقيق والتصرف في جرائم إختلاس المال العام والعدوان عليه والقدرة ونيابة الشؤون المالية والتجارية وتختص بالتحقيق في القضايا المتعلقة بالجرائم الكسب غير المشروع وكذلك الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٨٨ بشأن الشركات العاملة في مجال تلقي الأموال لإستثمارها وجرائم المسكوكات المزورة، وجرائم الشركات والبنوك وعمليات البورصة وشؤون النقد وتهريب الأموال والتهرب الجمركي. ونيابة مكافحة التهرب من الضرائب والتي تختص بالتحقيق والتصرف في الجرائم المتعلقة لقوانين الضرائب المختلفة (١).

#### ٢ . جهاز الكسب غير المشروع :

يتولى جهاز الكسب غير المشروع فحص إقرارات الذمة المالية وتحقيق الشكاوي المتعلقة بالكسب غير المشروع، بحيث يتعين على كل من يخضع لقانون الكسب غير المشروع أن يقدم إقراراً عن ذمته وزوجته وأولاده القصر وتضمن هذه الإقرارات البيانات المطلوبة ومصدر الزيادة في الدخل إن وجدت فإذا تبين من الفحص وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع أحالت الهيئة المختصة الأوراق إلى مجلس الشعب وبالنسبة إلى رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو أعضاء مجلس النواب لإتباع الإجراءات المقررة في شأنها قانوناً، أما بالنسبة إلى غير هؤلاء من الخاضعين لأحكام

١- د. عامر الكسيبي ، الفساد : الإداري : رؤية منهجية للشخصي والخليل والمعالجة ، المجلة العربية للإدارة المجلد ٢٠ ، العدد الأول ، ٢٠٠٠.

قانون الكسب غير المشروع فتتولى إجراءات التحقيق بالنسبة إليهم الهيئات المنصوص عليها في ذات القانون، ولهذه الهيئات جميع الإختصاصات المقررة لسلطات التحقيق في قانون الإجراءات الجنائية، ولها أن تأمر بمنع المتهم أو زوجة أو الأولاد القصر من التصرف في أموالهم كلياً أو بعضها وإتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة، كما لها أن تندب النيابة العامة لتحقيق وقائع معينة. وجدير بالذكر أن من يتخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة، أو من يذكر عمداً بيانات غير صحيحة منها، يعاقب بالحبس والغرامة أو بأحد هاتين العقوبتين. ولجهاز الكسب غير المشروع تلقى لبلغات بوجود كسب غير مشروع إلا من أبلغ كذباً بنية الإساءة عن كسب غير مشروع يعاقب بالسجن أو الغرامة أو بأحدى هاتين العقوبتين ولو لم يرتب على البلاغ إقامة الدعوي الجنائية.

يعتبر الأردن من الدول الرائدة في العالم العربي في مجال الحاكمية الرشيدة ومكافحة الفساد وتوفر الأطر التشريعية والمؤسسية ؛ ففي الجانب التشريعي يذكر أن قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته يغطي جرائم الفساد المتعلقة بالرشوة والإختلاس والإستثمار الوظيفي والتعدي على الحريات العامة والتزوير بأنواعه، كما أن القانون الجرائم الإقتصادي رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته يعالج الجرائم التي تلحق الضرر بالمركز الإقتصادي للمملكة أو تمس المال العام.

أما قانون هئية مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ لقد عالجه بالإضافة إلى ما ورد في التشريعات أعلاه الأفعال التي تؤدي إلى المساس بأموال العامة، وإساءة إستخدام السلطة، وقبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً، وجميع الأفعال الواردة في الإتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة الاردنية.

يهدف عمل هيئة مكافحة الفساد إلى وضع وتنفيذ سياسيات فعالة لمكافحة الفساد والكشف عن حالات الفساد المالي والإداري والوساطة والمحسوبية ومكافحة إغتيال الشخصية وتوفير تكافؤ الفرص والحفاظ على المال العام وتوعية المواطنين لمخاطر الفساد على خطط التنمية وتعزيز مبدأ النزاهة الوطنية وتكوين رأي عام حول الفساد (١).

كما تتولى هيئة مكافحة الفساد المهام والصلاحيات المثالية؛ التحري عن الفساد الإداري والمالي، والكشف عن المخالفات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.

ولهيئة مكافحة الفساد ن تقوم بالتحريات اللازمة لمتابعة أي قضية فساد من تلقاء نفسها أو من تلقاء أي خبر يرد وتلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ التحري(٢).

١- نصت المادة (٤) من قانون مكافحة الفساد الأردني رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ على أن " الهيئة في مجال مكافحة الفساد تهدف إلى : وضع تنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه .

٢- نص المادة (٧) قانون هئية مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.

تقوم الهيئة بجمع المعلومات والتحقيق في قضايا الفساد سواء من تلقاء نفسها أو بناء على أخبار أو شكاوى ترد إليها، ويتم ويتم تحويل الأوراق الحقيقية إلى المدعين العاميين لدى الهيئة، وذلك في حال وجود أدلة وبيانات على وجود حالات الفساد منها.

أن خاصية ضمان الإستمرارية في الوظيفة في الجهاز الحكومي وما يستتبعها من إشكالية نظامية أو قانونية جعلت من الصعب ضبط السلوك الإنحرافي الموظف، هذا الوضع شجع بدوره هؤلاء الموظفين على الإنزلاق في دائرة الفساد لعلهم بأن إثبات مثل هذه المخالفات عليه تحتاج إلى جهد من المعنيين في الجهاز الحكومي الذين يفضلون التقاضي عن مثل هذه السلوكيات والبقاء على الوضع (١). ولوجود ظاهرة الفساد ولما لها من تأثيرات سلبية على المجتمع بشكل عام فقد تكاثفت الجهود في جميع المجتمعات للحد من إنتشاره هذه الظاهرة والقضاء عليها، وكان الأردن من الدول السباقة في مجال مكافحة الفساد على مستوى دول العالم عبر الجهود الكبيرة التي قامت بها مديرية مكافحة الفساد وديوان المحاسبة (٢).

ويمثل الفساد إشكالية قديمة حيث عرف الفساد على الأرض مُنذ أن إستخلف الله الإنسان فيها، ويتغير الفساد بتغير الأحداث وتسارعها ويأثر بما يشهده العالم من توظيف المفسدين لما وصل إليه العلم من تقدم في كافة المجالات المؤدية إلى ارتكاب أفعال الفساد (٣). وبذلك وجب على الدولة أن تعالج قضايا الفساد بجميع أشكاله في المؤسسات والدوائر والجمعيات الحكومية وغير الحكومية (٤).

من بداية الأمر؛ نجد أن كل الدول قد قامت بمحاربة الفساد بالطرق الممكنة والوسائل المتاحة، حيث تجد أحدهم قد سعت إلى توسيع نطاق التشريع وتطبيق الخناق على منابع الفساد وضرب أوكار المفسدين ولهذا بناء على ما سبق صدر قانون هيئة مكافحة الفساد (٥). الذي قام بدوره بتتبع أشكال الفساد، وتتميز هيئة مكافحة الفساد بأن رؤيتها ورسالتها واضحة فرؤيتها: أنها هيئة كفؤة وفعالة في مجال مكافحة الفساد وتخفيفه ومتابعته والوقاية منه، وتعزيز مبادئ الديمقراطية وترسيخ ثقة المواطنين بالمؤسسات الوطنية.

١- هيجان ، عبد الرحمن أحمد ، الفساد وأثره على القطاع الحكومي المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ، الرياضي ، ٢٠٠٣ ، ص ٩.

٢- الشخانية ، ثمارا عبد الغني، مكافحة الفساد وإتجاهات الجهود الإردني نحوها - دراسة ميدانية على مكان ترتبة عمان ، رسالة ماجستير الجامعة الأردنية ، (٢٠١٠) ، ص ١٦.

٣- هيئة مكافحة الفساد ، التقرير السنوي ، المملكة الأردنية الهاشمية ، ٢٠١٤ ، ص ٤.

٤- أبو سويلم ، أحمد محمود نهار ، مكافحة الفساد ، دار الفكر والنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٦ .

٥- المادة رقم (٣) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦ .

تعد هيئة مكافحة الفساد الجهة المسؤولة عن ملاحقة كل من يرتكب أيًا من أفعال الفساد المجرمة وفقاً للأحكام القانون.

فقد نصت المادة (١٨٢-١) من قانون العقوبات الأردني على إساءة استعمال السلطة خلافاً للأحكام القانون ونصت على : كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريقة غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين. ومنها أيضاً قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً فقد نصت المادة (١٧٤-١) من ذات القانون (العقوبات الأردني) على أن :

١. كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر أدارته، أو جبايته، أو حفظه، من نقود أو أشياء أخرى للدولة، أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل ما إختلس.

إن الخطوات الإجرائية في التحقيق التمهيدي والتحقيق الابتدائي ؛ وقرارات الإحالة، وتحديد الجهات المختصة بممارسة الإجراءات التي تمر بالعديد من المداخل والتي من أهمها (١):

❖ **أولاً: التحري وجمع المعلومات :** فقد جاء القانون بمجموعة من الإجراءات التي يجب أن تتبع قبل الإحالة أي مُتهم إلى القضاء أو إلى الجهات المُختصة وذلك حفاظاً على حقوق الأفراد التي نص عليها الدستور والقوانين الناظمة الواردة في المادة (٧) من قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٦ (٢).

تعد هذه الوظيفة ضرورية ولازمة لجمع البيانات والمعلومات التي تقيد الكشف والبحث عن الجريمة ومرتكبيها، وتسمى هذه المرحلة في قانون الإجراءات الجنائية المصري بالاستدلالات، لتمييزها عن التحقيق الذي تقوم به السلطة المختصة بالتحقيق.

والإستدلال هو مجموعة من الإجراءات الأولية التي تسبق تحريك الدعوى والهدف منها جمع المعلومات التي تتعلق بالجريمة (٣).

تبدأ عملية التحري عندما يتقدم بلاغ إلى الشرطة أو إلى إحدى الأجهزة المختصة أو بناء على شكوى من أحد أشخاص، موجود علم يقين حول وجود فساد تدعو إلى ضرورة التحقق منها، أو توفر معلومات تؤكد بأن هناك ما أدى إلى وجود بعض المخالفات والتي يعد ارتكابها ضمن جرائم إساءة استعمال السلطة (٤).

١- سويلم ، أحمد محمد ونهار ، المرجع السابق ص ٧٧ .

٢- أنظر إلى نص المادة (٧) من قانون هيئة مكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٦ .

٣- ممدوح الجبر، أصول المحاكمات الجنائي الأردنية ، مكتبة دار النشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٤ ، ص ١٩٥ .

٤- الجريش ، سليمان بن محمد ، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية ، مكتبة فهد الوطنية ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٢٧ .

من وجهة نظري كباحث، أن أهمية مكافحة الفساد بموجب المادة (٧/أ) أنها تملك صلاحية التحري وجمع المعلومات عن أي جريمة يستدل على أنها جرائم الفساد التي نص عليها قي قانون مكافحة الفساد، ولهم صفة الضابط العدلية في هذه المهمة، حيث تعتبر الضابطة العدلية في هذه المهمة من مقومات سير تحريك الدعوي، وهي الخط الدفاعي الأول للتصدي للجريمة حال وقوعها، وتولي قوانين الإجراءات ومنها قانون أصول المحاكمات الجزائية في الأردن هذه الجهة الكثير من الإختصاصات، فإذا أخطأ رجال الضابطة بوقوع جريمة فإنهم يبادرون فوراً على ممارسة الإختصاصات التي أولاها القانون لهم، ومنها ما هو مُتعلق بالأمن العام ومنها ما هو مُتصل بإجراءات البحث والتحري.

❖ **ثانياً : التحقيق:** ويقصد به الإجراءات المتبعة للكشف عن المخالفات المرتكبة خلافاً لأحكام القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو القرارات الصادرة المقتضاة ولهذه العملية تبدأ إجراءات التحقيق للكشف عن حقيقة التهمة المنسوبة إلى المتهم أو الموظف المخالف وتوقيع العقوبة به، فهي تعتبر ضماناً للموظف وتوقيف المخالف حتى لا يُفاجئ بدون مقدمات بإحالة إلى التحقيق لما في ذلك من أضرار معنوية أو أدبية والإحالة إلى التحقيق تكون بقرار أو مذكرة صادرة من صاحب الصلاحية المتخصص أو من يفوضه.

نري أن الإختلاف الكبير واضح، حيث أن طلب التحقيق لا يعدوا أن يكون مثل الشكوى قد تنتهي للإحالة إلى التحقيق أو قد لا تنتهي إلى ذلك.

ويعد عدم التحقيق بها رفضاً لها، ولكن إحالة الموظف إلى التحقيق هو إجراء الأول في الإدعاء

(١).

تعد الرشوة في القطاع العام من أخطر الجرائم الماسة للنزاهة والوظيفة العامة، وتعد من الجرائم المُخلّة بالشرف والأمانة، وفيها أضرار على الجهاز الإداري والمجتمع ما لا يمكن حصره، فهي وسيلة فساد وإفساد وحُكم من خلال ما تمثله من إنتهاك لقيم عديدة، وهذه جريمة ترتكب من المواطن العام وتتمثل بإخلال الموظف للأدائه الوظيفي لتحقيق مصلحة شخصية. وتعني قبول الموظف العام مبلغاً من المال أو الهدايا أو إلى منفعة ذاتية أخرى مقابل تقديم تسهيلات أو خدمات بها علاقة مباشرة بوظيفية، رغم أن ذلك يتناقض مع الأخلاق والقيم في المجتمع وكذلك أخلاق الوظيفة العامة التي تطلب الإلتزام بتعليمات والعدالة والمساواة في تقديم الخدمات لجميع المواطنين.

ويتفق الفقه القانوني أن علة التحريم الرشوة، هو حماية الوظيفة العامة وما في حكمها خوفاً من أن تعامل على أساس أنها سلعة من العرض والطلب، فهذه التسوية بين الوظيفة والسلطة بشكل تشويهاً

١- الذكري، أحمد بن عبد الرحمن، دليل المحقق، دار الرياض النشر والتوزيع، الرياض، ٢٠٠٤، ص ٦٨.

لها. قد تكون الرشوة شيئاً مادياً أو نقدياً أو منافع آخر مثل الترقية سواء قدمت له أو لأحد من أفراد أسرته بشكل مباشر أو غير مباشر (١).

إلا أن إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد توسعت في مكافحة الجريمة ( الرشوة ) ولم تقتصرها على الموظف العام الوطني وذلك وفقاً لما جاء في تعريف الموظف العام الذي يمكن إسناد جرائم الرشوة إليه بحيث لا يقتصر على الموظف الوطني العام في كنف الدولة المعينة، بل يشمل أيضاً الموظف الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية (٢).

ينتدب المجلس القضائي بناءً على طلب الرئيس عدداً من المدعيين العاميين بهيئة مكافحة الفساد حتى تعمل أداء أهدافها ومهامها وفقاً للتشريعات السارية المفعول. حيث تعمل هيئة مكافحة الفساد الأردني بالتنسيق مع كافة الأطراف المعنية وذلك بهدف الوصول إلى النتائج المرجوة المتمثل بكف يد الموظف عن العمل، ولهئية مكافحة الفساد القيام بالتحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بمقتضى أخبار تصل إليهما من جهات مختلفة (٣).

من وجهة نظري كباحث، أن للهيئة صلاحية متابعة وإجراء التحريات من تلقاء نفسها، حيث إذا وجدت هيئة مكافحة الفساد أن هناك مؤشرات ودلالات في بعض الأجهزة الإدارية تمارس بها بعض من قضايا الفساد سواء كان الفساد إداري أو مالي، فلها أن تبدأ بإجراء التحريات وجمع الأدلة حسب النصوص القانونية الواردة في القانون لمكافحة الفساد.

#### ✚ مثال توضيحي (١):

يرى الباحث إتفاق الموظف المسئول عن تعيين الطرق العامة وتنفيذها وتعبيدها مع إحدى الشركات الخاصة لإرساء العطاء عليها مقابل مبلغ مالي باهظ جداً، يجعل الشركة الخاصة تقوم بزيادة القيمة الإجمالية لتنفيذ المشروع الأخر الذي يؤدي النهاية إلى زيادة العبء المالي على خزينة الدولة، وهنا يتحقق جريمة الرشوة بسلوك فاسد من ذلك الموظف المسئول عن تنفيذ المشاريع.

#### ✚ مثال توضيحي (٢):

قام الموظف المسئول عن البريد الوارد في إرجاع البريد والبت بعدم تسليمه لدائرة اللوازم العامة، الذي من شأنه تأخير طرح العطاء ليحن قدوم قريب له من السفر حتي يدخل في العطاء، هذا من جانب قد أطل الفترة المعترف بها للمناقصات والتعاقدات الحكومية مع الغير وذلك لحاجته لمكسب وجبره فضم من هذا التصرف وينطوي على ذلك جريمة فساد إداري ولكن من العامة إثبات ذلك إلا إذا وجد فعلاً وإنطوي على تصرف مادي.

١- خضر ، عبد الفتاح ، جرائم التزوير والرشوة في أنظمة المملكة العربية السعودية ، منشورات صلاح الجيلان للمساواة ٢٠٠٩، ص ١٢٩.

٢- نص المادة (٢ أ.ب، ج ) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٣- نص المادة (١٤) من قانون مكافحة الفساد الأردني رقم ٦٢ لسنة ٢٠٠٦.

ذهب أحد الفقهاء إلى أن الفساد قد يكون بالأموال وبالأفعال يعطي نطاقاً واسعاً من الأفعال الإنسانية، ولكي يفهم تأثيره على نزاهة الوظيفة العامة فإن الأمر يتطلب أن نحلل هذا الإستغلال من أجل تحديد أنواع معينة من الأنشطة أو الإجراءات التي يمكن أن يقع الفساد داخلها (١). وذلك واضح بنص المادة (٥/هـ) من قانون مكافحة الفساد الأردني والتي قضت "إساءة إستعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون حيث جاءت هذه الفقرة متفقة مع المادة (١٩) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

أظهر تقرير لمنظمة الشفافية العالمية تحسن ترتيب مصر في مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٨ بنحو ١٢ مركزاً لتحفل المركز ١٠٥ بين ١٨٠ دولة مقابل الترتيب ١١٧ في عام ٢٠١٧، وحصلت مصر على (٣٥) درجة لعام ٢٠١٩ في تصنيف المؤشر التي يتم بناءً على ترتيب الدول وذلك مقابل (٣٢) درجة في تصنيف العام الماضي (٢٠١٨) بتحسين ٣ درجات. وبحسب التقرير كانت مصر ضمن الذين أحرزنا تقدماً في المؤشرات هذا العام ضمن بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى جانب المغرب الذي ارتفعت درجته إلى (٤٣) مقابل (٤٠) في العام نفسه لتحفل المركز (٧٣)..(٢).

بالنظر إلى مدركات التطوير لمؤشر المنظمة الثقافية العالمية، فنجد أن الأردن لم يلمس له دوراً بارزاً في نقاط الكشف عن الفساد رغم محاولات الدولة إلى الحد من الفساد وتجميد ينابيع هذه الظاهرة. من وجهة نظري كباحث في نهاية هذا المبحث، حيث لا يمكن لأي تصرف في مكافحة الفساد دون وجود قضاء مُستقل وعلى قدر عالي من الكفاءة، إذ أن القضاء يضمن حق المواطنين في الحصول على الخدمة العامة ومن جانب آخر يقوم على محاسبة الفاسدين في شتى مؤسسات الدولة، ويجب على كل قضاء في التشريعات المصري والتشريع الأردني التعمق في وسائل الفساد والحد منها بخصوص المشتريات العامة أو التعاقدان الحكومية والحد من الفساد داخل هذه العمليات. وإعمالاً لمبدأ التخصيص، أناط المشرع المصري بموجب القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ نظر قضايا الفساد بدوائر متخصصة بمحاكم الجنايات ذلك بدلاً من محاكم أمن الدولة العليا التي كانت مُختصة بهذه النوعية من الجرائم وهذا النهج يعد ضروري لضمان فاعلية الدور التي تقوم به محاكم الجنايات في نظر قضايا الفساد، وذلك بالنظر إلى تطور جرائم الفساد وتعدد وسائل إرتكابها.

١- الجريشي ، سليمان بن محمد ، الفساد الإداري وجرائم إساءة إستعمال السلطة الوظيفية ، مكتبة الفهد الوطنية ، ٢٠١٣ ، ص ١١٤- ١١٥.

٢- مصراوي ، منشور متاح على الشبكة العنكبوتية ، تاريخ الزيارة ٢٦/١٠/٢٠٢٠



ومما تقدم تبين أن دور الحاكم الجنائية في مكافحة الفساد هو دور وقائي وعلاجي لا إستغناء عنه في مكافحة الفساد، وهو يعدوا مقياساً لكفاءة الأجهزة الرقابية وأحد مقومات فاعليتها وله يعلوا مبدأ سيادة القانون وتشيع الثقة في الدولة وأجهزتها الإدارية.

## المطلب الثالث

### الرقابة الإدارية على الفساد في العقود العامة

لابد لنا معرفة أن النزاهة والفساد كضفتي نهر لا يلتقيان أبداً فعندما تنتشر النزاهة يموت الفساد ولهذا لابد من تعزيز قيم النزاهة لما لها من دور كبير للقضاء عليه لأن هذا الفساد سواء كان الإداري أو المالي من الظواهر الإجتماعية السائدة في مختلف بقاع المعمورة على مر العصور وبالأخص داخل الدول النامية أو في طريق النمو، وإذا كان التمكن في السلطة وإمتلاكها تجعل أصحابها يستغلونها إستغلالاً بشعاً إلى أبعد الحدود، بل في غير محلها أحياناً أو في غير الغايات التي وجدت من أجلها كل هذا تجعل ممارسة مختلف أشكال الفساد سواء منه الإداري أو المالي مُتحققة بدرجة عالية في هذه البلدان وخاصة في الأردن ومصر إذ برز الفساد قوي ومُنقشي داخلهم.

وإذا علمنا أن الفساد له تكلفة إجتماعية وإقتصادية باهظة كونه يعمل على إيقاف مسار التنمية ويقوض صرح الديمقراطية، كما يُقلص مجال دولة الحق والقانون الواجب تطبيقه والعمل بمقتضاه بكل ذلك وجب على مختلف الحكومات في مختلف البلدان العمل على تعزيز قيم الشفافية والنزاهة من أجل نشر ثقافة الفساد وترسيخ أخلاق النزاهة وتوطيد الثقة مع جعلها شائعة ما بين مختلف شرائح المجتمع في ناحية أخرى. ألا أن الفساد نفسه ليس حالة مستجدة لا في مجال السياسة ولا في مجال الإدارة، ولا هو الحالة الطارئة، كما أنه ليس بالحالة التي تتفرد بها الدول النامية عن غيره من الدول العالم. ألا انه إحدى الظواهر التي إستشرت في مفاصل الدول حيث كان لها العديد من التداعيات السلبية إجتماعياً وإقتصادياً وإقتصادياً.

أن الفساد مشكلة باهظة التكاليف المالية والمعنوية وآثارها خطيرة على المجتمع ومؤسساته، ومن الأهمية أن تكون هناك برامج مُحددة للوقاية من حدوثه في المقام الأول لحماية المجتمع و تدارك بما في ذلك خفض التكاليف.

والغاية الرئيسية من الوقاية هي إيجاد الظروف التي تقلل من فرص حدوثه ويمكن تحقيق هذه الغاية من خلال هذا المبحث الذي سوف أعرض به صور الرقابة الإدارية في جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية من خلال التركيز على هيئة الرقابة الإدارية، والنيابة العامة الإدارية،

والجهاز المركزي للمحاسبات وذلك في مصر، وفي سياق آخر هيئة الأوراق المالية، وديوان المحاسبة في الأردن، ومع الإستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد.

كان الفساد في الماضي مقصوراً - غالباً على إقليم كل دولة على حدة، ولا يؤثر في الدول المجاورة، ومع التقدم العالمي في مجال تكنولوجيا المعلومات، وقيام الإقتصاديات والإقتصاد الحر، وذوبان الحدود بين الدول، لم تعد كل دولة قائمة بذاتها، منفصلة عن باقي الدول، كما كان في السابق وإنما أصبحت كل الدول تؤثر وتتأثر بما يحدث بباقي الدول، فظهرت المنظمات الدولية، وإتسع نطاق إرتكاب جرائم الفساد ولم تعد تلك الجرائم مقصورة على حدود الدولة بعينها، وإنما أصبحت سهلة الإنتشار من دولة لأخرى، وخاصة مع غياب التعاون الدولي، مما دعا منظمة الأمم المتحدة إلى الدعوة لعقد إتفاقية بين الدول لمكافحة الفساد والتركيز على التشريعات الداخلية للحد من هذه الظاهرة.

❖ أنشئت الهيئة الرقابة الإدارية عام ١٩٥٨ م كقسم من أقسام هيئة النيابة الإدارية، إلا أنها أصبحت لاحقاً هيئة مستقلة بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ م، وهي تابعة الآن لرئيس الجمهورية مباشرة.

وتختص بمنع الفساد ومكافحته بكافة الصور وإتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة وحفاظاً على المال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة. ولها في سبيل ذلك بحث شكاوي المواطنين، والتحري عن أسباب القصور في العمل والإنتاج وإقتراح وسائل تلافيتها، وكشف وضبط الجرائم التي تقع من العاملين أو من غيرهم وكذلك المخالفات الإدارية والمالية التي تمس سلامة أداء الوظيفة، ومتابعة تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات، وكشف عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية وإقتراح وسائل تلافيتها.

وللهيئة حق الإطلاع على البيانات مهما كانت درجة سريتها وإستدعاء من ترى لزوم سماع أقواله، وطلب مجازاة الموظف تأديبياً أو وقفه عن العمل، كما أن لها سلطة الضبط القضائي في جميع أنحاء الجمهورية في حدود الإختصاصات المخولة لها.

كما أن للقضاء الإداري دور كبير في الرقابة على مكافحة الفساد التي ينبثق منها مجلس الدولة الذي نوط له العديد من الإختصاصات التي تكفل القضاء الإداري على أن يكون رئيساً في القضاء على الفساد وتطوير أداء الجهاز الإداري في الدولة بما يتسق مع معايير الشفافية والمحاسبة وسيادة القانون، على العلم أن مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة إدارياً وتعتبر من صور الرقابة الإدارية في الدولة.

مجلس الدولة هو قاضي القانون العام والموكل إليه بموجب إختصاصه القضائي مراقبة مشروعية قرارات وأعمال الجهات الحكومية ومن ثم إلغائها حال كانت مخالفة للقانون وإقرارها إذا كانت متفقة مع صحيح أحكامه، ولذلك فإن مجلس الدولة من خلال إختصاصه المذكور ينبه الإدارة الى مواطن الخلل في قراراتها وأعمالها، وهو مما يساعدها على معالجة أية مظاهر للفساد قد تعترى أدائها.

وإلى جانب قضاة الإلغاء، فإن محاكم مجلس الدولة تملك سلطة تعويض ذوي الشأن عن أعمال الإدارة المخالفة للقانون، وهو ما تُمثل ضمانات إضافية تحفز مؤسسات الدولة على ألا تحيد عن حيادية الصواب وأن تلتزم بما تفرضه عليها القوانين واللوائح وما يرتبط بذلك من مقتضيات الشفافية والمحاسبة.

ويشمل الإختصاص القضائي لمجلس الدولة في الدورات الأداري، على قضاة التأديب وبموجبة تمتك المحاكم التأديبية بمجلس الدولة ولأية تأديب الموظفين العموميين حالة خروجهم على مقتضى الواجب الوظيفي أو إرتكابهم لثمة مخالفات مالية وإدارية. وتتراوح الجزاءات التي تملك المحاكم الإدارية التأديبية توقيعها - وفقاً لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ - بين الأذكار أو التنبيهة والفصل من الخدمة.

وتباشر الأذكار أما المحاكم التأديبية هيئة النيابة الإدارية بعد أن تكون قد قامت بإجراء التحقيقات اللازمة وجمع أدلة الثبوت.

وينعقد الإختصاص للمحاكم التأديبية أيضاً بالنظر في الطعون المرفوعة من الموظفي الدولة على القرارات الجزاء الصادرة بشأنهم. ويتم الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية من أحكام أمام المحاكم الإدارية العليا لمجلس الدولة. وجدير بالذكر أن ما أصدرته المحاكم التأديبية من أحكام كان له دور بالغ الأثر في تحقيق عنصر الردع داخل الجهاز الإداري للدولة وهو ما إنعكس على تحسين الأداء الجهات الإدارية المختلفة وإنحسار مظاهر الفساد فيها. ففي أحيان كثيرة يكون القضاء التأديبي أكثر تناسباً ووصولاً للغايات المنشودة من نظيرة الجنائي، نظراً كما قد يخلفه الحكم الجنائي من وصمة تطل الموظف العام طيلة حياته وتؤثر بشكل كبير على فرص عودته كعضو فاعل في الجهاز الإداري للدولة.

وفضلاً عن الإختصاص القضائي، يمارس مجلس الدولة دوراً إستشارياً لا يقل أهمية إذ أنه يضم قسماً للفتوى بتفرع عنه إدارات متعددة تعطي المشورة القانونية للوزارات الحكومية وإدارتها المختلفة بشأن ما تواجهه من مسائل حال مشروعات العقود التي تيرمها جهة الإدارة. بحيث يضبط صياغتها ويضمن إتساقها مع القوانين واللوائح المعمول بها. كما أنه يكون ممثلاً في تشكيل لجان البت الفني والمالي الخاصة بالمزيدات والمناقصات التي تقوم بها جهة الإدارة، بما تضمن نزاهة هذه العمليات وأن تتم بالموافقة لصحيح القانون (١).

تمتلك هيئة النيابة الإدارية عدة آليات لمكافحة الفساد وكافة الصور المختلفة بالجهاز الإداري في الدولة، ولذلك بإعتبارها حاملة أمانة القضاء التأديبي في مصر، بهدف إصلاح الجهاز الإداري للدولة، فالجهاز الإداري في الدولة يعتبر دائماً هو معيار لتقييم المواطن العادي الذي يحثك به كل يوم سواء في

---

١- القاضي أحمد جلال ذكي، دور السلطة القضائية في تحقيق التنمية المستدامة في مكافحة الفساد والكسب غير المشروع ، ورقة عمل مقدمة في ندوة اليوم العربي ، جامعة الدولة العربية ، أذار ٢٠١٨.

معاملات إنهاء أوراق أو إنهاء أي نوع من المعاملات بذلك يتعرض المواطن البسيط لكثير من السلبيات التي يجدها من بعض موظفي الجهاز الإداري، وعلى هذا تعمل النيابة الإدارية على مكافحة صور الفساد والإهمال الإداري وبتره من داخل الجهاز الإداري للدولة.

وتلعب هيئة النيابة الإدارية دوراً كبيراً في معركة الوطن ضد الفساد وفقاً لما تتمتع به من إستقلالية وحيادية، حيث تتفرد الهيئة من بين أجهزة الدولة المتعددة المختصة بمكافحة الفساد بإعتبارها هيئة قضائية وفي تقديمها ضمانات جوهرية للموظف العام تضمن حيدة التحقيق ونزاهته، وذبح من خلال عدة إجراءات قانونية صارمة كفلها وضمنها قانون الهيئة خلال مراحل التحقيق مع الموظف وصولاً بالمحكمة التأديبية.

لكن دور النيابة الإدارية بالرقابة وإجراءات الفحص على كافة الوسائل اللازمة لتحري المخالفات الإدارية والمالية والكشف عنها، ولها الإستعانة برجال الشرطة والموظفين يندبون للعمل معه، حيث يحزر محضر ما تم إجراءه يتضمن الإجراءات والنتيجة التي أسفر عنها، ولا يجوز إجراء المراقبة الفردية إلا بإذن كتابي من مدير النيابة الإدارية، أو من يفوضه من الوكلاء العاملين. وإذا أسفرت المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق أحييت الأوراق إلى قسم التحقيق بإذن من مدير النيابة الإدارية أو من الوكيل المختص بقسم الرقابة.

يُسمح لعضو النيابة الإدارية عند إجراء التحقيق، الإطلاع على ما يراه لازماً من الأوراق بالوزرات والمصالح، وله أن يستدعي الشهود ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين. وتسري على الشهود الأحكام المقررة في القانون الإجراءات الجنائية، للتحقيق بمعرفة النيابة العامة، بما في ذلك الأمر بضبط الشاهد وإحضاره.

يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا إقتضت مصلحة التحقيق أن تجري في غيبته. يجوز لمدير النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكليين في حالة التحقيق، وان يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المسنوبة إليهم المخالفة المالية أو الإدارية، إذا كانت هناك قرارات قوية تدعو لإتخاذ هذا الإجراء.

ويجب في جميع الأحوال أن يكون الإذن كتابياً وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنيين على أنه يجوز لعضو الهيئة النيابة الإدارية في جميع الأحوال أن يجري تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعملها الموظفين الذين تجري معهم التحقيق في أعمالهم ويجب أن يحزر محضر حصول التفتيش ونتيجة وجود الموظف أو غيابه عند إجراءه.

لمدير النيابة الإدارية أو أحد الوكليين، أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا إقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك. ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص، فإذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف وجب عليه إبلاغ مدير النيابة العامة الأدارية بمبررات إقتناعه وذلك خلال إسبوع من طلبه، لا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية

المُختصة. يتوقف على وقف الموظف من عمله وقف صرف مرتبه إبتداء من اليوم الذي أوقف فيه مالم تقرر المحكمة صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة إلى أن تقرر عند الفصل في الدعوة التأديبية ما يتبع في شأن المرتب عند مدة الوقف سواء بحرمان المرتب منه أو بصرفه إليه كله أو بعضه (١)

تسعى مصر إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال إطلاق رؤية مصر ٢٠٣٠، ورفع معدلات النمو الإقتصادي، وتؤمن مصر بأن القضاء على الفساد هو المفتاح السحري لزيادة تدفق الإستثمارات ونجاح منظومة الإصلاح الإقتصادي، حيث نجحت الدولة المصرية في مواجهة الفساد والتصدي له بشتى صورة، خلال الإستراتيجية الأولى لعام ٢٠١٤، وهي الآن تبدأ الإستراتيجية الثانية لمكافحة الفساد وبنجاح متواصل.

يجب علينا أن نوضح أمراً، ان مصر من أوائل الدول التي صادق على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكانت سباقة في دعم أجهزة إنفاذ القانون ومكافحة الفساد من خلال أجهزة النيابة العامة والجهاز المركزي للمحاسبات، وأجهزة وزارة الداخلية وحدة مكافحة غسيل الأموال، بخلاف هيئة الرقابة الإدارية التي تمثل مصر في تنفيذ الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد.

مُنذ تولي الرئيس عبد الفتاح السيسي مقاليد الحكم رفع شعاراً " مكافحة الفساد" كانت عباراته واضحة خلال الإحتفال بالعيد الذهبي لهيئة الرقابة الإدارية، حيث أطلق منظومة جديدة من العمل للحرب على الفساد والمفسدين وأصحاب المصالح مؤكداً أنه لن يقبل بالفاستين وأن يطبق ذلك على أرض الواقع، حتى تكون مصرأ الوجه الأول لتبني القوة الرادعة على أن يأخذ حق الدولة ويكون دورها رافضاً كل أشكال النهب والفساد.

دعا الرئيس عبد الفتاح السيسي إلى تبني إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في اليوم العالمي لمكافحة الفساد الموافق ٩ ديسمبر عام ٢٠١٤ من مقر هيئة الرقابة الإدارية وإنتهت اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد - المشكلة بالقرار رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ والمُعدل بالقرار ٤٩٣ لسنة ٢٠١٤ - من تنفيذ ما تقرب من ٩٩% من محاورها وأهدافها، حيث تمكنت هيئة الرقابة الإدارية من الإرتقاء بمستوى أداء جهاز الحكومي.

وتأتي هذه الإستراتيجية تنفيذاً للمادة ٢١٨ من الدستور التي تنص على أن : " تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينهما بمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والشفافية، ضماناً لتحسين أداء

<sup>١</sup> - إنظر : عبدالله محمود ، آليات تمتلكها هيئة النيابة الإدارية لمكافحة الفساد ، على الشبكة لعنكبوتية ، تاريخ الزيارة

[www.404m7.com/story/2019/5/17](http://www.404m7.com/story/2019/5/17) ، ٢٠٢٠ / ١٠ / ٢٩

الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام ووضع متابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية وذلك على النحو الذي ينظمة القانون (١). الإدارة الحقيقية من قبل السياسة لمكافحة الفساد وهي المحور الأساسي في مكافحة هذه الظاهرة، حيث إتسمت هذه المرحلة بتوفير الإدارة الحقيقية لمكافحة الفساد دون تستر على الفساد أو المفسدين أياً كانت مناصبهم أو مواقعهم وهذه الإدارة هي التي هيأت المناخ لمكافحة الفساد. ولونظرنا في عجلة عدد القضايا التي تم إنجازها من قبل النيابة العامة الإدارية ليس بالقليل فكانت على النحو التالي:

■ أتخذت خلال عام ٢٠١٤ (١٤٨٨١٥) قضية من إجمالي القضايا لاتي كانت متداولة بالتحقيق وكانت القضايا التي تم إنجازها عام ٢٠١٣ هي (١٣٠٥٦٣) قضية بتزايد مقدره عدد (١٨٢٥٢) قضية، كما أنجزت خلال عام ٢٠١٥ (١٥٣٧٦٣) قضية من إجمالي القضايا التي كانت متداولة بالتحقيق وكان عدد القضايا التي تم إنجازها عام ٢٠١٤ (١٤٨٨١٥) قضية بزياده قدرها (٤٩٤٨) قضية. وأنجزت خلال عام ٢٠١٦ (١٨٩١٥٦) قضية من إجمالي القضايا التي كانت متداولة بالتحقيق، وكانت القضايا التي تم إنجازها عام ٢٠١٥ (١٥٣٧٦٣) قضية بزيادة قدرها (٣٥٣٩٣) قضية (٢).

ومن الهيئات الرقابية التي أيضاً كان لها دور مهم في التحقيق من مظاهر الفساد والحد منه:  
❖ أولاً: الهيئة العامة للرقابة المالية :

أنشئت الهيئة العامة للرقابة المالية بموجب قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩، وتختص الهيئة بالرقابة والإشراف على الأسواق والإدوات المالية غير المصرفية، بما في ذلك أسواق رأس المال، وبورصات العقود الأجلة، وأنشطة التأمين والتمويل العقاري والتمويل التأجير والتخصيم والتوريد، وذلك لتحقيق سلامة وإستقرار تلك الأسواق والأدوات وتنظيم تنميتها، وتعظيم قدرتها التنافسية و جذب المزيد من الإستثمارات المحلية والأجنبية، وتعمل على الحد من المخاطر الرقابية و تقوم بإصدار القواعد التي تضمن كفاءة هذه الأسواق وشفافية الأنشطة التي تمارس فيها.

❖ ثانياً : الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات :

صدر القرار الجمهوري رقم ١٧٧٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات، كجهاز خدمي وتنفيذي يختص بالرقابة النوعية على الصادرات، والمستورد من السلع الغذائية والصناعية، وإصدار شهادات المنشآت والتسجيلات التجارية والفرز والتحكيم للمحاصيل الزراعية،

١- أحمد البري ، دليل النجاح في مكافحة الفساد ، جريدة الأهرام ، ٦ ديسمبر ، ٢٠١٨ ، على الشبكة العنكبوتية ، <http://www.aHram.org.eg/Index.aspx>

٢- عبد الله محمود ، ثلاثة محاور يتقرير النيابة العامة الإدارية ضمن خطة مصر ، لمكافحة الفساد ونسبة الإنجاز ٩٢% ، اليوم السابع ، ١٢ مارس ٢٠١٨ ، على الشبكة العنكبوتية ، <http://www.yooum7.com>

وأصدرت العديد من القرارات والقوانين واللوائح التي أكدت أن الهيئة هي الجهة الرقابية الوحيدة التي يناط بها أعمال فحص السلع المصدرة والمستوردة، وتعمل الهيئة العامة الرقابة على الصادرات والواردات مع قطاعات وزارة التجارة والصناعة كمنظومة متعاونة هدفها الرئيسي تسير حركة التجارة الخارجية، وتشجيع الصناعات المصرية وتنمية الصادرات بكافة أنواعها ورفع قدرتها التنافسية في كافة الأسواق العالمية لتحقيق النمو، وحماية المستهلك.

#### ❖ ثالثاً : هيئة الرقابة على المصنفات الفنية :

يتمثل دور جهاز الرقابة على المصنفات الفنية في المحافظة على القيم والمبادئ والمحافظة على الأداب العامة وحماية المجتمع، عن طريق تنقية الأعمال الفنية من كل ما يسئ إلى القيم، وصولاً إلى الطاقات الخلاقة الخيرية، والفكر والإبداع والإرتقاء بالمستوى الفني، كي يكون عاملاً في تأكيد قيم المجتمع، وذلك من خلال الأعمال الفنية المرئية والمسموعة.

#### ❖ رابعاً : مصلحة الرقابة الصناعية :

تمثل الرقابة على جودة المنتجات الصناعية، من خلال التفتيش الدوري والمستمر على نظم الجودة بالوحدات الإنتاجية، وتقديم المشورة الفنية اللازمة لإجراء أي تعديلات مطلوبة ولازمة على النظم الموجودة، والتفتيش على المراحل المختلفة، وحتى مرحلة المنتج النهائي، لتحليلها ومراجعتها المدى مطابقتها للمواصفات القياسية المصرية، وإتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة ضد المنتج غير المطابق، وإعتماد مراكز الخدمة والصيانة والتفتيش عليها، بهدف حماية مصالح المستهلكين والمحافظة على هذه الأجهزة والمعدات.

كما تختص بإصدار تراخيص إقامة إدارة الألات الحرارية والمراحل التجارية، وتحقيق وبحث شكاوي المواطنين والهيئات المتعلقة بظهور عيوب تصنيع في المنتجات والسلع الصناعية المختلفة، وذلك مع المصانع المنتجة لهذه السلع، إلى جانب الإشتراك مع قطاع التجارة الداخلية ووحدة مراقبة الغش التجاري في حملاتهم على الأسواق، والإشتراك مع مباحث التمويل في حملاتها على المصانع والورش غير المرخص لها بالتشغيل<sup>(١)</sup>.

#### والأهم من كل هذه الأجهزة هو الجهاز المركزي للمحاسبات :

مُنذ أكثر من ٧٠ عاماً. صدر المرسوم الملكي بإنشاء ديوان المحاسبة كهيئة مُستقلة للرقابة على المال العام، كإداة للتحكم في مراقبة إيرادات ومصروفات الدولة، وسُمي في الأصل (ديوان المحاسبة) غير اسمه بمسمى الجهاز المركزي للمحاسبات، ومرت تلك الجهة الرقابية بالعديد من التطويرات والتعديلات القانونية. ويعد الجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة مستقلة ذات شخصية إعتبارية عامة، تتبع

<sup>١</sup> - الحرب على الفساد ، موقع أخبار مصر ٢٠١٧/١/٩ <https://www.maspero.eg/wps/portal/Hone/6Tv>

رئيس الجمهورية، تهدف إلى تحقيق الرقابة الفعالة على أموال الدولة وأموال الشخصيات العامة الأخرى وغيرهم من الأشخاص المنصوص عليهم في القانون.

وتعاطم دور الجهاز المركزي للمحاسبات فشمّل إضافة إلى الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، ومن ناحية أخرى، إتسعت الجهات التي تباشر الجهاز إختصاصاته بالنسبة إليها، حتى شملت الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية، والنقابات الإتحادات المهنية والعمالية والنوادي الرياضية والجهات والمؤسسات الأهلية المعانة وما يتعلق بإتفاقيات المنح والقروض. يُعد الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة ذات شخصية إعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة الفعالة على أموال الدولة وأموال الشخصيات العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليهم في القانون كما يعاون الجهاز المركزي للمحاسبات البرلمان في قيام بمهامه الرقابية<sup>١</sup>

أما بشأن التقارير المتخصصة التي يقدمها الجهاز إلى الجهات التنفيذية وتلك الخاضعة لرقابته ويرسل بعضها إلى جهات التحقيق كذلك عند إشتباهة في وجود فساد إداري فينبغي أن يتم التطرق إلى حدود الإستثناءات الواردة في حالة وجود معلومات سرية. ويمكن هنا إلى النظر إلى الدراسة التي أعدها الجهاز المركزي للمحاسبات عن تكلفة الفساد ونشرها موقع مدى مصر في عام ٢٠١٦ (٢).

وفي هذا المقام نأخذ قضية رئيس الجهاز المركزي آنذاك هشام جنينة، في ديسمبر ٢٠١٦ توجهت الصحفية بجريدة اليوم السابع : رانيا سيد محمد عامر إلى مقر الجهاز المركزي لتغطية فعاليات إفتتاح البنك الأهلي بمقر الجهاز المركزي و إلتقت برئيس الجهاز وطرحه عليه بعض الأسئلة، وكان احدى أسئلتها عن تكلفة وحجم الفساد في مؤسسات الدولة. وفق للشهادة الصحفية الواردة ضمن أوراق القضية رقم ٥٨٥٥ لسنة ٢٠١٦ جنح التجمع الأول، فإن رئيس الجهاز : قرر أنه رقم مرعب لها وللرأي العام أنه لكي يقدم لها رقم محدد لا بد أن تكون في حوزته التقارير التي تم إعدادها بمعرفة الجهاز.

طالبت الصحفية رانيا سيد أن يمدّها برقم تقريبي، فصرح لها جنينه بيان مضمونه أن تكلفة الفساد والمؤسسات الدولة المصرية كان ست منه مليار جنينة خلال عام ٢٠١٥، ثم تواصلت الصحفية هاتفياً

<sup>١</sup> انظر: موقع الجهاز المركزي للمحاسبات

<https://aspx.page/eg.gov.asa>.

<sup>٢</sup> - مدى مصر ، مدى ينشر تقرير الفساد الذي أطاح بهشام جنينه، ١٥ يونيو ٢٠١٦ ، تاريخ آخر زيارة ١٠/١٠/٢٠٢٠ رابطة <https://asa.gov.eg/>



مع رئيس الجهاز في يوم ٢٣ ديسمبر ٢٠١٥ لتأكد من الخبر، في حين أن ما قام به رئيس الجهاز المركزي مُعاقب عليه بنصوص القانون، بجرم إشاعات كاذبة بسوء قصد - ونشر أخبار وبيانات - بإحدى الطرق العلنية والتي من شأنها إلحاق الضرر بالمصلحة العامة، ذلك بانه صرح إعلامياً لصحيفة اليوم السابع بيان كاذب بأن تكلفة الفساد داخل مؤسسات الدولة المصرية تجاوزت منه مليار جنية وقد جُرم هذا الفعل بنصوص القانون العقوبات المصري وطالبت النيابة بعقابة بمواد الإتهام (٣/٤٠ ، ١/٤١ ، ٤٢) و(٥/١٧١) و١٨٨ من قانون العقوبات المصري.

أقيمت ضد جنينة دعوة جنائية تحت الرقم ٢٠١٦/٥٨٥٥ جنح التجمع الأول وقد أصدرت حُكماً بتاريخ ٢٧ يوليو ٢٠١٦ بالحبس سنة مع الشغل وكفالة بمبلغ عشرة آلاف جنية وتغريمه بمبلغ ألف جنية والمصاريف ومن ثم قام المدعي عليه هشام جنينة بالطعن على الحُكم بالإستئناف بتاريخ ٣٠ يوليو ٢٠١٦. ونظرت محكمة جنح الإستئناف القاهرة الجديدة الطعن المقدم، وأصدرت حكمها في ٢٢ ديسمبر ٢٠١٦ حيث قضت قبول الإستئناف شكلاً؛ وفي الموضوع برفضه وتأييد الحُكم المستأنف وأمرت بوقف تنفيذ العقوبة الحبس المقضي بها فقط لمدة ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ صدور الحُكم بالجلسة، والتأييد فيما عدا ذلك بشأن الغرامة المقضي بها وألزمت المتهم بالمصروفات.

كان الرئيس عبد الفتاح السيسي قد أصدر القرار رقم ١٣٢ بسنة ٢٠١٦ بإعفاء المستشار هشام جنينة من منصبه كرئيس للجهاز المركزي للمحاسبات إعتباراً من يوم ٢٨ مارس ٢٠١٦ بعد توجية تلك الإتهامات إلى جنينة.

أقام المستشار جنينة دعوى برقم ٥٢٠٥٢ لسنة ٢٠١٧ قضائية ضد رئيس الجمهورية بالطعن بالقرار من إحالته من رئاسة الجهاز ولماله أثر على سمعته ومنصبه والتأثير بالضرر على حُكم محكمة القضاء الإداري الأولى في الدعوى رقم ٥٢٠٥٢ لسنة ٢٠١٧ قضائياً ص ٢.

اللافت في الموضوع، ان الجهاز المركزي للمحاسبات من أهم الهيئات المستقلة في مصر لمكافحة الفساد والبت في الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالفساد، فإن ما قام به المستشار جنينة، كان مخالفاً للقانون والمتعارف فيه كأى موظف عام بعدم إفشاء أو إعطاء معلومات تخص مؤسسات الدولة وتقوم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بتقديم تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء فور صدورهما. وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنتشر هذه التقارير على الرأي العام. " لذلك فإن السرية لا تشمل المعلومات التي يجوز للجهاز المركزي للمحاسبات وفق ما ينص عليه الدستور".

من وجهة نظري كباحث، أن النيابة الإدارية المصرية قد عاقبت جنينة أشد عقاب وذلك سناً لنصوص قانونية في قانون العقوبات ولكن تجاهلت إذا ما كنت المعلومات التي أدلها بها المستشار صحيحة أم لا، وحين إطلاع على ملف الدعوى لرقم ٢٠١٦/٥٨٥٥ نرى بشكل واضح من قبل الشهود

المعروضة على المحكمة أن تلك الشهادات تعبر عن مدى تغلغل فلسفة الحجب والتذرع بالسرية في الأجهزة الرقابية، بل و إعتبار محاولات الإفصاح عن جانب من المعلومات أمام الرأي العام بمثابة مؤامرة للإيحاء بفساد مؤسسات الدولة.

وفي نهاية حديثنا عن أجهزة الرقابة الإدارية في مصر يجب أن أُنوه لأمرًا في غاية الأهمية كباحث في موضوع الفساد، يجب على مجلس النواب تعديل قانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات بحيث يتم تضمين آليات الإفصاح عن المعلومات للمواطنين وقيامها بنشر التقرير السنوي للجهاز إلتزاماً بنصوص وتحديد نطاق الإستثناءات الواردة على قاعدة الإفصاح، وقيام الجهاز الرقابة بخطة لنشر ثقافة الحرية لتداول المعلومات بين موظفيها.

أعدت الإستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد (٢٠١٧-٢٠٢٥) الأردني وفق منهج تشاركي من خلاله إشراك المعنيين في تعزيز منظومة النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد، وتستند هذه الرؤية إلى توجيهات جلالة الملك عبد الله لثاني ابن الحسين المعظم إلى كتب التكليف الملكية السامية للحكومة المتعاقبة وبالتحديد كتاب تكليف الحكومة ٢٥ أيلول ٢٠١٦ كما تستند هذه الإستراتيجية إلى ميثاق النزاهة الوطنية الذي أسس لأرضية سياسة مجتمعية للوقاية ومكافحة الفساد.

جاءت هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ولتقود الجهود الرامية للوصول لهذا الطموح الوطني وفقاً لما إشملت عليه اهداف الهيئة في قانون النزاهة ومكافحة الفساد ورقم (١٣) لسنة ٢٠١٦ وقد جاءت صياغة رؤية الهيئة مُختصرة ومُحفزة وجامعه للأردنيين على تحقيق الهدف الذي يركز على محوري النزاهة ومكافحة الفساد مستغلاً بشكل تتصافر فيه الجهود لتطبيق منظومة النزاهة الوطنية بشكل شمولي، بالتوازي مع تهيئة مجتمع تتوحد جهودة لمحاربة الفساد بكافة أشكاله ومستوياته.

فقد كان نص الرسالة : " مكافحة الفساد بكافة أشكاله، بتطويعه، وعزله، ومنع إنتشاره والحد من آثاره، والمحافظة على الموارد الوطنية، من خلال تفعيل منظومة النزاهة الوطنية وترسيخ قيم النزاهة ومعايير السلوك الفردي والمؤسسي و نمو تأصيل قيم الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون و الشفافية والمحاسبة والمساءلة والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرض بما يؤسس بيئة مناهضة للفساد ".

تعبر هذه الرسالة عن الوظيفة المقدسة للهيئة في المحافظة على المال العام وتأكيد الإستخدام النموذجي للموارد الوطنية بما يحقق أهداف الدولة. كما تعبر هذه الوظيفة عن طموحات شرائح عديدة من أبناء الوطن في بيئة صالحة خالية من الفساد يسودها سيادة القانون وكافة معايير النزاهة الفردية والمؤسسية بما يحقق أهدافها الوطنية.

تؤشّر هذه الرسالة على المفاصل الأساسية لمنظومة النزاهة الوطنية لسنوات القادمة والتي سوف تركز إليها الهيئة في أدائها لمهامها ومسؤولياتها العامة بالتشارك مع كافة المكونات الوطنية، وإن تحقيق هذه الرسالة كفيل بتحقيق الأهداف الوطنية وتوظيف موارد الدولة بصورة إقتصادية سليمة وكفيل كذلك بالإستجابة إلى الإرادة السياسية الجادة بتشكيل منظومة وطنية مُفعمة بأخلاقيات القيم الرقابية

والسلوكيات الوطنية المسؤولة، وتكفل كذلك الإستجابة إلى مُتطلبات الرأي العام الداخلى الذي يطمح إلى الوصول إلى بيئة مناهضة للفساد.

ولتحقيق هذه الغاية، قامت هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وبالتحديد ثمانية أهداف إستراتيجية سيتم العمل من خلالها على تحقيق رؤية الهيئة :

١. تفعيل منظومة النزاهة الوطنية وترسيخ معايير ومبادئ النزاهة لإيجاد بيئة وطنية مناهضة للفساد : يشكل هذا الهدف أساس عمل الهيئة ويصب مباشرة في تحقيق رؤيتها من خلال إيجاد بيئة وطنية للحد من الفساد.

٢. تهيئة البيئة الوطنية للمشاركة في مكافحة الفساد من خلال التوعية الوطنية للمجتمع والمؤسسات والأفراد : يركز هذا الهدف على إيجاد حالة إدارك وطني شامل بالفساد وآثاره السلبية وضرورة مكافحته وتطوير رأي عام مناهض للفساد من خلال التوعية الوطنية على مختلف المستويات وفي جميع القطاعات.

٣. الوقاية من الفساد بتجفيف منابعه وتطويره وإغلاق منافذه والحد من آثاره من خلال العمل الإستباقي الفعال : وذلك بالعمل الوقائي لأستباق الحدث ومنع حالات الفساد قبل وقوعها وتطوير الآليات اللازمة لهذه الغاية.

٤. تكريس إنفاذ قانون النزاهة ومكافحة الفساد كأساس لمبدأ سيادة القانون : يحقق هذا الهدف من خلال بناء القدرات اللازمة لتنفيذ المهام في تحقيق العدالة الناجزة وتعزيز سيادة القانون.

٥. إحكام التشريعات السارية والمستقبلية بأغلاق الثغرات التي قد تؤدي إلى الفساد: يركز هذا الهدف على مراجعة وتحليل التشريعات الوطنية والتأكد من موائمتها مع مبادئ النزاهة ومكافحة الفساد وسد جميع الثغرات التي يمكن أن تؤدي إلى الفساد.بالإضافة إلى التأكد من موائمة التشريعات للإتفاقيات والمعاهدات الدولية والتأكد من والإلتزام بها.

٦. تعزيز الشراكات وتكامل الجهود مع الشركاء المحليين والدوليين : يركز هذا الطلب والهدف على تطوير الشراكات ومأسستها وتطوير الأطر الناظمة لعمل الهيئة في علاقتها مع مختلف الشركاء المحليين والدوليين في مجالات تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد والوقاية منه. وسيادة وإنفاذ القانون. وإعداد وتنفيذ البرامج التعاون المشتركة.

٧. تعزيز القنوات والإتصال والإعلام: يركز هذا الهدف على إيصال رسالة الهيئة إلى جميع الفئات المستهدفة وحشد التأييد في مواجهة الفساد، وتجسير الفجوة مع الرأي العام، من خلال إستثمار قنوات الإتصال والتواصل وأدواته ورسائله وتطوير البرامج التعاون والعمل المشترك مع وسائل الإعلام التقليدية والإستفادة من وسائل التواصل الإجتماعي الأخرى.

٨. تطوير القدرات المؤسسية للهيئة والأرتقاء بالأداء بما يُعظم إنجازات الهيئة : يركز هذا الهدف على تطوير وتعزيز قدرات الهيئة المؤسسية من خلال التطوير المؤسسي الشامل، و تحسين خدماتها

ورفع قدرات العاملين فيها، والإستفادة المثلى من الشراكات، ضمن تطبيق متكامل وشامل لمناذج التميز الدولية.

ومن الأمثلة على إهتمام الإستراتيجية بمشاريع ( العطاءات والمشتريات الحكومية، التوظيف، والتعدين والتشغيل، البعثات الدراسية والمنح الدولية وتخصيص المقاعد الجامعية الخدمات العامة التي تقدمها مؤسسات الخاصة، الفروض الزراعية، المعونات الإجتماعية، وكافة أنواع التطبيقات الحكومية.

يعتبر ديوان المحاسبة الأردني الجهة الرسمية المكلفة بمهمة تدقيق الأموال العامة كما ورد في المادة ١١٩ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م التي تنص على أنه يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، بناءً على ذلك فإنه مما لا شك منه أن الديوان المحاسبة دوراً أساسياً في مكافحة الفساد في القطاع العام ويقع على كاهله المسؤولية المباشرة في الرقابة على الأموال العامة وما ترتب على ذلك من مخالفات وتجاوزات مقصودة ( الفساد) أو غير مقصودة كما أن دور ديوان المحاسبة لا يتعارض بل يتكامل مع الدور الذي تقوم به الجهات الأخرى كهيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم ومن هنا جاء إهتمام الباحث بوضع ديوان المحاسبة من صور الرقابة الإدارية في الأردن التي يقوم بها الديوان المحاسبة بمكافحة الفساد.

مُنذ العام ١٩٥٢ وديوان المحاسبة الأردني يُمارس دورة الرقابي على العمليات المالية في أعمال الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة وتحقيق أهداف الدولة والحيلولة دون وقوع الأخطاء والانحرافات وإتباع الأساليب الناجعة في المساءلة والمحاسبة عن مثل هذه المخالفات في حال حدوثها، أي أن الديوان هو الجهة الرسمية المكلفة بالقيام بالرقابة الحكومية.

إن الرقابة التي يقوم بها الديوان على الجهات الخاضعة لرقابته أو على عمل معين من أعمالها تتكون من ملاحظة أن كل شئ يتم تنفيذه طبقاً للمهام الممنوطة بالديوان ووفق خطط تدقيق مُسبقة تعد بشكل ربع سنوي أو من خلال تكليف مدقق أو أكثر لتنفيذ مهمة رقابية محدد غير مدرجة على تلك الخطط وتهدف العملية الرقابية في وراء ذلك إلى تحديد الأخطاء التي حدثت ومع تكرار حدوثها مستقبلاً والعمل على تصويب المخالفات والتجاوزات والملاحظات من خلال استجابة الجهات الخاضعة للرقابة لمخرجات العمل ارقابي من إستيضاحات وكتب رقابية ومذكرات ولوائح تدقيق وصولاً إلى تحقيق المحافظة على المال العام.

إن أهداف وأهمية الرقابة الحكومية تتمحور في المحافظة على المال العام مما يكفل المحافظة على كينونة الدولة وإستقرارها ولإحاطة بمفهوم وماهية الرقابة الحكومية التي تمارسها الديوان فقد شملت جوانبها بالتعريف الشامل لمكتب المحاسبة العام بالولايات المتحدة الأمريكية GenerlAccounting office الرقابية المالية الحكومية (١).

<sup>١</sup> - انظر (<https://forum.slop55.com/23/353.htm/>)

وقد ينظر للرقابة باعتبارها الإشراف الدائم من قبل الديوان بقصد معرفة كيفية تنفيذ الأعمال والتأكد من أن عناصر الإنتاج المتاحة مادية أو إنشائية داخل الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تُستخدم استخداماً فعالاً وفقاً للخطة الموضوعية (١).

ولمعرفة ماهية هذه الرقابة الحكومية فإنه لا بد من إستعراض مدلولات مُصطلح الرقابة فأضافة إلى تعريف الرقابة الإجرائي بأنها " عباره عن عملية ترشيد عملي للقرارات التي يتخذها المسؤولين في دورة العمل المتسلسلة بدءاً بالتخطيط تم التنظيم والتنسيق ثم تستمر بالتنفيذ وتكتمل بالمتابعة والتقييم (٢).

لقد واكب الديوان التطورات التي حدثت على العمل الرقابي على القطاع العام إلى أن أصبح يتبع إجراءات تدقيق لكل نوع من أنواع الرقابة التي يمارسها حيث أن هناك أربعة أنواع رئيسية لرقابة الديوان هذه الأنواع هي :

#### ١ . الرقابة المالية والمحاسبية:

تتعلق الرقابة المالية والمحاسبية في القطاع العام بكل التفاصيل المترتبة على الإيرادات والنفقات التي تقبض وتدفع من الموال العامة، وقد يكون دمج ديوان المحاسبة الأردني للشقين المالي والمحاسبي في هذا النوع من الرقابة يعود لإستخدام نفس الإجراءات الدقيق في كل منها سواء كان الأمر يتعلق بإيراد أو نفقة، تهدف إلى الرقابة المالية وتحسينها إلى التأكد من أن الموارد تم تحصيلها وفقاً للقوانين والقواعد المعمول بها والكشف عن أي إنحراف أو تقصير كما تهدف إلى التأكد من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له، والتأكد من حُسن إستخدام الموال العامة في الأغراض المُخصصة لها بدون إي إسراف، ومتابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتقييم الأداء في الوحدات التأكد من أن التنفيذ يسير وفقاً للسياسيات الموضوعية والكشف عن أي إنحراف وما قد يكون من الأداء من قصور لإتخاذ الإجراءات اللازمة والتعرف على الأساليب التي من شأنها الوصول بالأداء إلى أعلى درجاته (٣).

حيث أن طبيعة الأعمال الرقابية المكلف بها ديوان المحاسبة والتي تختص الرقابة المالية والمحاسبية فقد حُدثت مُعظمها بنصوص المواد (٨-١٢) من قانون الديوان، فقد نصت المادة (٨) على " يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالقرارات مسؤولاً عن :

(١) التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والفوائد المختلفة للثبوت من أن تقديرها وتحقيقها تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

<sup>١</sup> - بربره كامل ، الإدارة المحلية ونظام الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات ونشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٦ ، ص ١٨٢ .

<sup>٢</sup> - عبد البر عمرو، دورة في تحديد الأداء المالي مزارة البلدية ، جريدة العرب، العدد ٧٨٩١ ، قطر ٢٠١٠ ، ص ٤ .

<sup>٣</sup> الكفراوي ، عوف محمود ، الرقابة المالية النظرية والتطبيق ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر ، الإسكندرية ، ١٩٨٩ ، ص ١٨٢ .

(٢) التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الأميرية وتفويضها وتأجيرها.  
(٣) للتدقيق في تحصيلات الواردات على إختلاف أنواعها للثبوت من أن تحصيل قد جرى في أركانه المعينة.

(٤) التدقيق في معاملات شطب الواردات والإعفاء منها للثبوت من عدم إجراء شطب أو إعفاء في غير الحالات و لأصول المنصوص عليها في القوانين والنظمة المعمول بها.  
ونصت المادة (٩) من قانون ديوان المحاسبة " يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن :

(١) التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للأغراض التي خصصت لها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة.

(٢) التدقيق من المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للثبوت من صحتها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود.

(٣) التأكد من إصدار أوامر الصرف تم حسب الأصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة.

(٤) التأكد من أن النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة.

(٥) التأكد من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة.

✚ كما نصت المادة (١٠٩) يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بحسابات الأمانة والسلفات والقروض والتسويات مسؤولاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات للثبوت من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة ومن إسترداد السلفات والقروض في الأوقات المعينة لإستردادها مع الفوائد المترتبة للخرينة.

✚ كما نصت المادة (١١) من قانون المحاسبة " لرئيس الديوان أو اي موظف من قبله أن يقوم في أي وقت بالتدقيق في الحسابات وبتعداد النقد والطابع والوثائق والمستندات ذات القيمة واللوازم في أي دائرة وعلى موظفي هذه الدائرة أن يسهلوا مهمته ويقدموا له جميع المعلومات التي يتطلبها وله أن يلفت نظرهم إلى ما يبدو له من ملاحظات وأن يستوضح منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات.

✚ كما نصت المادة (١٢) لرئيس ديوان المحاسبة أو أي موظف مفوض من قبله أن يدقق في أي مستند أو سجل أو أوراق أخرى مما لم يذكر ذكره في المواد السابقة إذا هو رأي لزوماً لذلك وأن يطلع على المعاملات الحسابية والمالية في جميع الدوائر في أي دور من الأدوارها سواء ذلك ما يتعلق منها بالواردات أو النفقات وله حق الأتصال المباشر بالموظفين الموكول إليهم أمر هذه الحسابات ومراسلتهم.

**ثانياً: الرقابة الإدارية :** يستند ديوان المحاسبة في ممارسة هذا النوع من الرقابة على المادتين (١٣) (١٤) من قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ حيث تبيح المادة (١٣) لرئيس الديوان أن يواجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمر المالية كما تبيح المادة (١٤) من القانون لرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو إداريين وله تعلق الأمور المالية على تقارير التحقيق في المخالفات التي لها أساس ومساس بالأمور المالية وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الإطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال دائرته ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة رقابة التعيينات، في التعيينات في الدائرة والوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك الترفيعات والترقيات (١).

زاد إهتمام الديوان بهذا النوع من الرقابة بشكل جوهري عندما صدر قرار من مجلس الوزراء في منتصف العام ٢٠٠٢ يقضي بإلغاء ديوان الرقابة والنقش الإداري وتحويل كافة الصلاحيات المتعلقة بالرقابة الإدارية إلى ديوان المحاسبة، وقد صدرت عدة تعديلات على قانون الديوان أهمها التعديلات بموجب القانون المؤقت المعدل رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢ المتضمن إضافة الرقابة الإدارية كنوع جديد من الرقابة التي يمارسها الديوان بالإضافة إلى الرقابة المالية ؛ إذا لم تعد رقابة الديوان الإدارية مُقتصرة على القرارات التي لها أثر مالي وأصبحت تشمل كل مايتعلق بالموظفين مالهم من حقوق وماعليهم من واجبات ويتابع الديوان في ضوء ذلك العديد من شكاوي التي تضمن مالهم من حقوق وماعليهم من واجبات، وبحيث تظهر تقارير الإنجاز التي يعدها مدققين الديوان وماعليهم من واجبات، وبحيث تظهر تقارير الإنجازات التي يعدها مدققين الديوان شهرياً الإنحرافات عن الخطط المُعدة مسبقاً وتحليل أسباب الإنحرافات وأن وجدت بغية إجراء التعديلات اللازمة لضمان سير العمل المخصص له ومن ثم تحقيق الأهداف المنشودة (٢).

**ثالثاً: رقابة الإداء :** يقوم ديوان المحاسبة بمتابعة مدى تقدم العمل في المشروعات الإنمائية أو تأخيره أو تعثره ويلفت النظر إلى أي خلل أو إنحراف يراه فيها، ويقوم الديوان لهذه الرقابة من خلال مراقبات الديوان الخاضعة لرقابته حيث يقوم بمراقبة سير العمل في المشروعات الإنمائية التي تقوم بها هذه الجهات وذلك بإعلام الديوان عن أي تأخير أو تباطؤ أو تعثر في المشروعات التي يجري العمل بها لمخاطبة دائره المختصة حول ذلك لبيان الأسباب التعثر أوالتأخير لمحاسبة المتعهدين أو إتخاذ الإجراءات المناسبة التي تحقق الأهداف المرسومة لهذه المشاريع من أجل الإستفادة منها بالشكل

١- انظر : <https://www.audit-dureau.gov.jo>

٢- الحاج عارف، دبالا ، الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السوري ، ورسالة دكتوراة ، جامعة دمشق ، سوريا ، ١٩٩٦ .

الأمثل، كما يقوم الديوان بهذا النوع من الرقابة ذلك عند متابعة الدوائر الهندسية فيه لبعض المشاريع وبيان تقدم العمل بها أو تحديد المشاكل المتعلقة بتنفيذها (١).

وفي سياق آخر، قدمت لجنة الأدلة والمشكلة في ديسمبر ١٩٩٤م من خلل المجلس التنفيذي للمنظمة العربية للأجهزة العليا الرقابية المالية والمحاسبية (الأرانوساي) بين تعبير الرقابة على الأداء وتقويم الأداء حيث يشير تعبير الرقابة على الأداء إلى تقوم أنشطته هيئة ما، للتحقق إذا كانت مواردها قد أديرت بالصورة التي روعت فيها جوانب التوفير والكفاءة والفاعلية ومن أن متطلبات المساءلة قد تمت بها الإستجابة بصورة معقولة، وتعبير تقويم الأداء هو تعبير أوسع من تعبير رقابة الأداء ذلك لأن التقويم لا يعني بيان نتائج وآثار فحسب، إنما يمتد إلى تحليل النتائج والآثار وأيضاً للوصول إلى الحكم على مدى سلطة الأداء بمعناه العام، وتقويم وحدة القياس الأداء للوصول إلى الحكم الفعلي ومقارنته بالأداء المخطط أو المعياري وذلك بهدف التأكد من تنفيذ الخطة ويتم تحديد التغييرات أو الإنحرافات وإتخاذ الخطوات اللازمة لمعالجة أسبابها فقد يكون الإنحراف ناتجاً عن نقص في الكفاءة كما قد يكون ناتجاً عن المبالغة في المعايير (٢).

#### رابعاً : الرقابة القانونية

ويتم في هذا النوع من الرقابة مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه شكلاً وموضوعاً ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة صلاحيات الديوان في توجيه النظر في أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمر المالية والالتبث من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمر المالية والحسابات معمول بها بدقة (٣). إن الصلاحية التي منحت للدوان بموجب المادة (١٣) من قانونه بتوجيه النظر إلى أي نقص تجده في التشريع المالي والإداري وله تعلق الأمر المالية، وأن ثبتت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمر المالية والحسابات معمول بها بدقة بالتالي فإن قيام الديوان بالطلب لتعديل تشريعات قائم أو إستحداث تشريع جديد يأتي لأكمال تحقيق الغاية من وجود الديوان بإحكام الرقابة المالية على المال العام ومكافحة الفساد.

قد يكون من الصعوبة بمكان فصل إجراءات خاصة بكل نوع من أنواع الرقابة المختلفة مالية ومحاسبية وإدارية أو أداء، لأنه على سبيل المثال إجراء تدقيق متعلق بالرقابة الإدارية له سند قانوني في أحد التشريعات التي تحكم عمل الجهة الخاضعة للتدقيق وبالتالي فإنه فمن الممكن إعتبار إجراء

١- انظر : <https://www.audit-bureau.gov.jo>

٢- أبو طالب ، محمود عد المنعم ، تقويم الأداء بالتطبيق السياسات المالية الدولية ، فعال محررة مجلة الرقابة المالية ، العدد ٥٨ ، جريدان ، تونس ، ٢٠١١ ص ١٤ .

٣- انظر : <https://www.audit-bureau.gov.jo>



تدقيق متعلق بالرقابة القانونية، وقد ترتب عليه أثر مالي مباشر مما قد يجعله إجراء تدقيق متعلق بالرقابة المالية والمحاسبية وهكذا.

وبما أن التطور الإلكتروني المتسارع جعل اعتماد النظام الرقابي القانوني على مفاهيم تكنولوجيا الحاسبات الإلكترونية فقد ترتب على ذلك إجراءات تدقيق إضافية مثل فحص النظام الحاسوبي وبتدقيق في بيئة الحاسب والتدقيق على الحاسوب، و في ظل هذا التسارع في التطور لا بد من المسارعة إلى التغيير في أسلوب الرقابة على المعاملات والأنشطة الحكومية في بيئة إلكترونية بدون مستندات ورقية وقد دعت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المحاسبية (الأنتوساي) في ندوتها التقنية إلى إقامتها في مؤتمرها الرابع عشر بواشنطن خلال العام ١٩٩٢ إلى ضرورة استخدام الأساليب الحديثة في إجراءات التدقيق بواسطة الحاسب الإلكتروني وإلى معرفة وسائل تدقيق نظم الحاسب الإلكتروني كما إهتمت الهيئات المجمع المهنية بإصدار معايير الرقابة المالية ذات الصلة بتقنية المعلومات (١).

أيضاً من الوسائل التي كانت وستبقى تحد من الفساد الإداري والمالي في العقود العامة أو تحد من الفساد في القطاع العام الأردني ونستذكر :

#### (١) ديوان المظالم :

تم إنشاء ديوان المظالم عام ٢٠٠٨ لتنفيذ مهمة وصلاحياته المتمثلة في النظر في الشكاوي المتعلقة بالقرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو الأفعال والإمتناع من أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها، والتوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكن المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر كما يحق لديوان المظالم إتباع أي من آليات تنفيذ عمليه مثل الحلول الفردية من خلال التدخل بحيادية بين الجهة الشاكية والمشكو فيها والتحقق باستخدام الوسائل التي يراها الرئيس مناسبة لمخاطبة الجهة المشكو فيها وطلب الوثائق من صاحب الشكوى والإطلاع على وثائق السلطة ذات الصلة وصولاً إلى إصدار التوصية بنتيجة التحقيق الموضوع (٢).

#### (٢) ديوان الرقابة والتفتيش:

نقد ديوان الرقابة والتفتيش الإداري أعمال الرقابة الإدارية بهدف التثبيت من سلامة الإجراءات والأعمال الإدارية في وزارات و دوائر و مؤسسات القطاعات العام وتطويرها وتحسين أدائها وإنتاجها وذلك خلال الفترة من تاريخ تشكيلة عام ١٩٩٢ إلى تاريخ إلغاءه بقرار من مجلس الوزراء عام ٢٠٠٢، وتحقيق لهذه الأهداف كان يقوم ديوان الرقابة والتفتيش الإداري بعدة أعمال منها التحقيق من فعالية الأداء لدى الدوائر وموظفيها ومع مستوى الكفاءة والإنتاجية و الكشف عن مظاهر الخلل والتجاوزات

<sup>١</sup> - رملي فياض حمزة، إطار مُقترح للرقابة الحكومية على شركات إنتاج النفط ، ورسالة ثوراه جامعة السودان ، للعلوم ، الخرطوم ، ٢٠٠٩.

<sup>٢</sup> - <https://www.ombudsman.org.jo/Arbic/about/20beurea/page/default.as.px>

وتطويق أسبابها ومعالجتها بالمتابعة والمساءلة وتحديد المسؤولية والتحقق من تقديم الخدمات العامة للمواطنين بعدالة والتأكد من تقيد الدوائر وموظفيها بالقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات والبلاغات الصادرة عن الجهات المختصة ومتابعة تنفيذها بصورة فاعلية وسليمة، والتثبت من توفير الأسباب القانونية الواقعية للعلاوات والمكافئات التي تُدفع عن ذلك العمل، ودراسة كوادر الجهات مثل الرقابة للحد وكل الحد من الفساد في القطاعات العامة ووقف الزيف الحاصل (١).

فمن المؤكد أن جرائم الفساد رغم الضبايات التي تغطي عليها ورغم دعوات الشفافية التي تقف لها بالمرصاد إلا أن تظل محوراً وعاملاً من العوامل المساعدة على إنتشار كافة أنماط جرائم الفساد الأخرى والجرائم التنظيمية.

فالأنظمة القانونية، إلا أنها عاجزة عن مواجهة جرائم الفساد الآخذة في الإنتشار داخل أو بسبب الأجهزة الحكومية والأجهزة الحزبية المتناحرة ومجموعات الضغط ومجموعات المصالح (٢).

---

<sup>١</sup> - نظام الديوان الرقابة والتفتيش الإداري ، ١٩٩٢ ، المادة ٨.

<sup>٢</sup> - worldBank:Groupworkinlow\_income countries under streets:ATask forceReport.wastington.D.C.woruldBank2002 .

د.جلال عبدالله معوض : الفساد السياسي في البلدان النامية ، محلة الدراسات عربية ، دار الطليعة للطباعة ، بيروت ، العدد ١١ ، ٢٠٠٢ ص ١٤ ذ.

## الخاتمة

### أولاً: النتائج

➤ من أهم النتائج التي تم التوصل إليها مايلي :

(١) أن من بين الأسباب الرئيسة لإنتشار الفساد في المجتمع هو إنتشار الفقر والجهل إضافة إلى نقص المعرفة بالحقوق الفردية وكذلك عدم الإلتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية وضغطها على السلطة التشريعية والتدخل في صلاحياتها وهو ما يؤدي إلى الإخلاء بمبدأ الرقابة المتبادلة كما أن ضعف الجهاز القضائي وغياب إستغلاليته ونزاهته ويُعتبر لسبباً شخصياً على الفساد .

(٢) ضعف الإدارة لدي القيادة السياسية في مكافحة الفساد وعدم الصراحة في محاسبة المتسببين والمسؤولين عن الفساد وإفلاتهم من العقاب يساعد على ورد بيئة مناسبة للفساد ويشجع الفاسدين على ممارسات فاسدة أكثر بدون محاسبة أو عقاب لذلك تظل الإدارة السياسية مطلباً أساسياً لنجاح المبادرات المتعلقة بمكافحة الظاهرة والحد من الفساد.

(٣) ضعف مؤسسات المجتمع المدني وعدم إشراكها في الرقابة على أداء الحكومة وفي صياغة السياسات العامة خاصة ماتعلق منها بمكافحة مظاهر الفساد وتجعل المواطنين يفقدون الثقة في قيادتهم السياسية مما يؤدي إلى أزمة ثقة بين المجتمع والمواطنين وحكوماتهم ومؤسسات الدولة.

(٤) يعدد سبب فشل سياسات مكافحة الفساد في الأردن ومصر إلى تغييب تفعيل القوانين وعدم إستقلالية مؤسسات مكافحة الفساد وتقييد صلاحياتها من طرف السلطة التنفيذية إضافة إلى عدم إشراك منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد .

(٥) إن الفساد ظاهرة عامة في جميع المراحل التاريخية والنظم الساسية مع إختلاف في الدرجة من نظام لآخر . ومن حُقبه للأخرى ولذلك فإن تختلف من نظام إلى آخر ومن فترة زمنية إلى أخرى.

(٦) إن ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة مُركبة تختلف فيها الأبعاد السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية في مركب مُعقد من الناحية الواقعية ولذلك فإن ظاهرة الفساد الإداري شأنها شأن أي ظاهرة إجتماعية أخرى لا تحدث نتيجة لعامل واحد بعينه وإنما هي نتيجة مجموعة من الظروف والعوامل التي تتفاعل في إحداث هذه الظاهرة.

(٧) إن ظاهرة الفساد الإداري ليست حديثة إنما هي ظاهرة أصلية في البناء الإجتماعي المصري. وإن كانت ثمة ظروف تاريخية تسهم في زيادة معدلاته وتنوع صورة وأشكاله ( كالمناخ السياسي السائد - والإستعمار ومصالح النخبة الحاكمة - وطبيعة البرجوازية السائدة ) .

## ثانياً: التوصيات / إقتراحات "

يمكن إيراد بعض الإقتراحات والتوصيات الهامة التي من شأنها أن تساعد في الحد من الفساد والوقاية عن طريق الوسائل والآليات التي تمتلكها الدولة في ممارسة الرقابة على الحكومة ومن أهم التوصيات والمقترحات التي تم التوصل إليها مايلي :

(١) ضرورة وجود إدارة سياسية حقيقية ونية صادقة في مكافحة الفساد من طرف الدولة والإفصاح عن خطة عمل إستراتيجية دقيقة يشارك فيها الجميع مؤسسات رسمية وغير رسمية، المجتمع المدني، والعمل على تجسيدها على أرض الواقع .

(٢) ضرورة تطوير الأرضية القانونية للممارسة الحكومية بالتنسيق مع الجهات التشريعية على تطوير القوانين والأنظم والتعليمات لكل الممارسات المالية والإدارية بما يقلل حجم الإجتهاادات الشخصية والسلطة التقديرية للموظفين الحكوميين التي تعتبر أهم مدخل للغش والفساد من ناحية ومن ناحية أخرى تشديد العقوبات المفروضة على جرائم الغش والفساد في جميع النواحي الإدارية والمالية .

(٣) منح مؤسسات الرقابة ومكافحة الفساد الضمانات القانونية والفعلية من أجل تأدية مهامها بشفافية ومن أجل فعالية حقيقة للأجزة الرقابة و يجب تمكينها درجة كافية من الإستقلالية الوظيفية والعضوية والمادية عن السلطة التنفيذية حتى يتسنى لها مساعدة أجهزة الإدارة العاملة على تحسين الأداء وتقوية الشفافية في تسير الشؤون العامة والحفاظ على المال العام فكلما كانت هذه الهيئات مستقلة عضوياً ووظيفياً كلما كانت فاعليتها أكثر ونتائجها أفضل .

(٤) إشتراك المجتمع المدني في جمعيات وأجزاب وكذا مؤسسات الإعلام في تعميم ونشر ثقافة مكافحة الفساد عن طريق برامج تربية وتجسدية حول مخاطر الفساد على الدولة و المجتمع.

(٥) تحديث وسائل وأساليب الرقابة لإستخدام التقنيات الحديثة وذلك بإستخدام البرمجيات الحديثة ووسائل الرقابة التحليلية فيجب أن يكون النظام الرقابي مدعماً بآليات قوية لحماية أشخاص وهيئات وقيادات العمل الرقابي في الدولة وتحفيزهم كما يجب أن يكون هذا النظام مسلماً بالقدرات المادية والكفاءات البشرية كفؤة والمكونة في الميدان الرقابي.

## المصادر والمراجع

### أولاً: المراجع القانونية:

١. أبو سويلم، أحمد محمود نهار، مكافحة الفساد، دار الفكر والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠
٢. بريه كامل، الإدارة المحلية ونظام الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات ونشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦
٣. تامر العاشري، جدلية العلاقة بين الفساد السياسي والفساد الإداري من ودائع الندوات العلمية التي عقدها قسم الدراسات القانونية، بين الحكمة تحت عنوان الفساد الإداري (أبعاد السياسية والقانونية والإقتصادية والإجتماعية) بغداد، ٢٠٠٩
٤. الجريش، سليمان بن محمد، الفساد الإداري وجرائم إساءة إستعمال السلطة الوظيفية، مكتبة فهد الوطنية، ٢٠٠٣
٥. الجريشي، سليمان بن محمد، الفساد الإداري وجرائم إساءة إستعمال السلطة الوظيفية، مكتبة الفهد الوطنية، ٢٠١٣
٦. خضر، عبد الفتاح، جرائم التزوير والرشوة في أنظمة المملكة العربية السعودية، منشورات صلاح الجيلان للمساواة ٢٠٠٩
٧. دليل البرلمان في مواجهة الفساد مُنظمة البرلمانين عرب ضد الفساد ومنشورات الإختلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، ٢٠٠٦
٨. الذكرى، أحمد بن عبد الرحمن، دليل المحقق، دار الرياض النشر والتوزيع، الرياض، ٢٠٠٤
٩. رملي فياض حمزة، إطار مُقترح للرقابة الحكومية على شركات إنتاج النفط، ورسالة ثوراه جامعة السودان، للعلوم، الخرطوم، ٢٠٠٩.
١٠. عادل عبد اللطيف الفساد وتظاهرة غريبة وآليات في ضبتها، ندوة الفساد والحكم الصالح، دار النهضة، طبعة ٢٠١٤، القاهرة ٢٠١٤
١١. عامر الكسبيسي، الفساد : الإداري : رؤية منهجية للشخصي والخليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة المجلد ٢٠، العدد الأول، ٢٠٠٠
١٢. عبد البر عمرو، دورة في تحديد الأداء المالي مزاراة البلدية، جريدة العرب، العدد ٧٨٩١، قطر ٢٠١٠
١٣. عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الإختلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، ط، ٢٠٠٧
١٤. عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة للاسكندرية، ٢٠١٦

١٥. علي أبو دياك، أ. ناصر الرئيس، السياسيات والتشريعات الفلسطينية فب مكافحة الفساد، الإختلاف من أجل النزاهة، أمان / ط، ٢٠٠٨
١٦. عماد صلاح الشيخ ودود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد والكتاب العربي في دمشق ٢٠٠٣
١٧. الكفراوي، عوف محمود، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الإسكندرية، ١٩٨٩
١٨. محمد إبراهيم الدسوقي، الفساد الإداري، دار النهضة، طبعة ٢٠١٥، القاهرة ٢٠١٥
١٩. ممدوح الجبر، أصول المحاكمات الجنائي الأردنية، مكتبة دار النشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤

### ثانياً: الرسائل العلمية:

١. الشخانية، ثمارا عبد الغني، مكافحة الفساد وإتجاهات الجهود الإردني نحوها - دراسة ميدانية على مكان ترتبة عمان، رسالة ماجستير الجامعة الأردنية، (٢٠١٠)
٢. الحاج عارف، دبالا، الرقابة الإدارية ودورها في تحقيق كفاءة العمل الإداري في أجهزة الإدارة العامة في القطر العربي السوري، ورسالة دكتوراة، جامعة دمشق، سوريا، ١٩٩٦

### ثالثاً: الأبحاث العلمية:

#### أولاً: المجالات العلمية:

١. جلال عبدالله معوض : الفساد السياسي في البلدان النامية، محلة الدراسات عربية، دار الطليعة للطباعة، بيروت ، العدد ١١، ٢٠٠٢
٢. سري محمود صيام، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض، تاريخ ٦-٨/١٠/٢٠١٣
٣. سري محمود صيام، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد، ورقه مقدمة لمؤتمر العربي لمكافحة الفساد، أكتوبر ٢٠٠٣
٤. هيجان، عبد الرحمن أحمد، الفساد وأثرة على القطاع الحكومي المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياضي، ٢٠٠٣.

### رابعاً: الندوات والمؤتمرات العلمية:

١. أحمد جلال ذكي، دور السلطة القضائية في تحقيق التنمية المستدامة في مكافحة الفساد والكسب غير المشروع، ورقة عمل مقدمة في ندوة اليوم العربي، جامعة الدولة العربية، أذار ٢٠١٨

٢. علي الصاوي، دور المجالس العربية في محاربة الفساد والمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، الندوة التأسيسية لمنظمة برلمانيون عرب ضد الفساد

٣. فريق إستعراض التنفيذ، استعراض تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمنافسة الفساد، والثورة العاشرة المستأنفة الثانية، الندوة من جدول الأعمال، أبوظبي، ٢٠١٩.

٤. محمود عبد المنعم، تقويم الأداء بالتطبيق السياسات المالية الدولية، فعال محررة مجلة الرقابة المالية، العدد ٥٨، جريدان، تونس، ٢٠١١

٥. مذكرة الأمانة العامة حول دور البرلمانات في مكافحة الفساد، الندوة التاسعة، ولا يعين المجلس الإتحاد البرلماني العربي، القضية، الأردن، ٢٧ شباط، البند الرابع

### خامساً: المواقع الإلكترونية:

١. هشام يحيى، البرلمان ودوره في مكافحة الفساد، ورقة عمل، على الشبكة العنكبوتية، آخر زيارة ٢٠٢٠/١٠/٢١

<https://arbanticorruption.org/article/24290>

٢. جريدة الوطن المعدية، منشور على الشبكة العنكبوتية

[elwatannews.com/news/details/4203413](http://elwatannews.com/news/details/4203413)

٣. مصرواي، إختبار المعرصة في البرلمان التتمية "صفر"، على الشبكة العنكبوتية، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٠/٢٣

[Masrawy.com/crossmedia/e/mo3arda](http://Masrawy.com/crossmedia/e/mo3arda).

٤. تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧، على الشبكة العنكبوتية،

<https://ar.wikipedia.org/wiki>

٥. عبدالله محمود، آليات تمتلكها هيئة النيابة الإدارية لمكافحة الفساد، على الشبكة لعنكبوتية، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠ /١٠/٢٩، [www.404m7.com/story/2019/5/17](http://www.404m7.com/story/2019/5/17)

٦. أحمد البري، دليل النجاح في مكافحة الفساد، جريدة الأهرام، ٦ ديسمبر، ٢٠١٨، على الشبكة العنكبوتية، <http://www.aHram.org.eg/Index.aspx>

٧. عبد الله محمود، ثلاثة محاور يتقرير النيابة العامة الإدارية ضمن خطة مصر، لمكافحة الفساد ونسبة الإنجاز ٩٢%، اليوم الستبع، ١٢ مارس ٢٠١٨، على الشبكة العنكبوتية،

<http://www.yooum7.com>

## فهرس المحتويات

|   |    |
|---|----|
| المقدمة.....  | ١  |
| المطلب الأول.....                                   | ٤  |
| الرقابة البرلمانية على الفساد في العقود العامة..... | ٤  |
| المطلب الثاني.....                                  | ١٤ |
| الرقابة القضائية على الفساد في العقود العامة.....   | ١٤ |
| الفرع الأول.....                                    | ١٦ |
| القوانين المعنية لمكافحة الفساد.....                | ١٦ |
| المطلب الثالث.....                                  | ٢٤ |
| الرقابة الإدارية على الفساد في العقود العامة.....   | ٢٤ |
| الخاتمة.....  | ٤٢ |
| المصادر والمراجع.....                               | ٤٤ |
| فهرس المحتويات.....                                 | ٤٧ |