كلية الشريعة والقانون بدمنهور

جامعة الأزهر

مجلة البحوث الفقهية والقانونية

مجلة علمية محكمّة
تصدرها كلية الشريعة والقانون بدمنهور

بحث مستل من

العدد الثالث والأربعين ـ "إصدار أكتوبر ٢٠٢٣م ـ ١٤٤٥هـ"

دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري
ـمخالفة مبدأ المشروعية سببا ـ

The Role Of Control Authorities To Combat The Administrative Corruption - Contravention Of Legality Principle As A Reason -

الباحث

سامي لطفي محمد أبوزويدة

باحث دكتوراة بقسم القانون العام
كلية الحقوق- جامعة عين شمس

مجلـة البحـوث الفقهيـة والقانونيـة
مجلة علمية عالمية متخصصة ومُحكمة
من السادة أعضاء اللجنة العلمية الدائمة والقارئة
في كافة التخصصات والأقسام العلمية بجامعة الأزهر

المجلة مدرجة في الكشاف العربي للإستشهادات المرجعية ARABIC CITATION INDEX
على Clarivate Web of Science
المجلة مكشّفة في قاعدة معلومات العلوم الإسلامية والقانونية من ضمن قواعد بيانات دار المنظومة
المجلة حاصلة على تقييم ٧ من ٧ من المجلس الأعلى للجامعات
المجلة حاصلة على تصنيف Q3 في تقييم معامل "ارسيف Arcif" العالمية
المجلة حاصلة على تقييم ٨ من المكتبة الرقمية لجامعة الأزهر

رقم الإيداع
٦٣٥٩

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

للتواصل مع المجلة
+201221067852
journal.sha.law.dam@azhar.edu.eg

موقع المجلة على بنك المعرفة المصري
https://jlr.journals.ekb.eg

دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري
ـمخالفة مبدأ المشروعية سببا ـ

The Role Of Control Authorities To Combat The Administrative Corruption - Contravention Of Legality Principle As A Reason -

الباحث

سامي لطفي محمد أبوزويدة

باحث دكتوراة بقسم القانون العام

كلية الحقوق- جامعة عين شمس

دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري
-مخالفة مبدأ المشروعية سببا-

سامي لطفي محمد أبوزويدة
قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، جمهورية مصر العربية.

البريد الإلكتروني: samilut08@gmail.com

ملخص البحث:

لا شك أن قضية مكافحة الفساد الإداري تُعد من أهم القضايا المعقدة على الصعيد الداخلي لأي دولة وذلك من خلال عدم قيام جهة الإدارة أو القائمين عليها بتطبيق القانون بالشكل الصحيح أو الجهل به في أحيان أخرى، كما أن عدم إفصاح جهة الإدارة عن الإجراءات أو الأسباب التي أدت إلى صدور بعض القرارات التي ليس لها طابع سري تؤدي إلى عدم تطبيق مبدأ الشفافية بحيث لا تسمح لأصحاب الشأن الحصول على المعلومات الضرورية التي تتعلق بمصالحهم وشؤونهم الوظيفية.

كما أن انحراف جهة الإدارة أو القائمين عليها عن مبدأ المشروعية أو مخالفة القانون يؤدي إلى وجود فساد إداري ومالي، فقد حدد المشرع قوانين وقرارات ولوائح تنظيمية تسير عليها جهة الإدارة والموظفين والأفراد أيضاً، وأي انحراف أو عدم تطبيق لهذه القوانين والقرارات تؤدي إلى وجود مخالفة إدارية أو مالية يُسأل عنها مرتكبها وينال عقابه وفقاً للقانون.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى دراسة دور الأجهزة الرقابية في إلزام جهة الإدارة بتطبيق مبدأ المشروعية للحد من الفساد الإداري، ودراسة أهم السبل الكفيلة لمكافحة هذا الفساد، كما يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء حول اختصاصات هذه الأجهزة وكذلك ضرورة قيام الحكومة بالرقابة الذاتية للجهات التابعة لها والخاضعة لإشرافها للحد من الفساد الإداري والأثار الناجمة عنه.

كما يهدف هذا البحث إلى إيجاد سبل وطرق من شأنها أن تحد من ظاهرة الفساد الإداري

واحترام مبدأ سيادة القانون.

الكلمـات المفتاحيـة: الرقابـة، الفـساد الإداري، ديـوان المحاسـبة، الجهـاز المركـزي، النيابـة الإدارية، النزاهة، المساءلة، الأجهزة الرقابية، مبدأ المشروعية.

the role of control authorities to combat the administrative corruption –contravention of legality principle as a reason-

Sami Lotfi Mohamed Abu Zweda
Department of public law, faculty of law, Ain shams university, Egypt.
E-mail: samilut08@gmail.com

Abstract:

There is no doubt that the issue of combating the administrative corruption is considered one of the most important complex issues at the internal level of any country. This is due to the failure of the administration or those in charge of it to implement the law in the correct manner or ignorance of it at other times, and also the failure of the administration to disclose the procedures or reasons that It led to the issuance of some decisions that were not confidential, leading to non-application of the principle of transparency in a way that did not allow stakeholders to obtain the necessary information related to their interests and employment affairs.

Also, the deviation of the administration or those in charge of it from the principle of legality or violation of the law leads to the presence of administrative and financial corruption. The legislator has specified laws, decisions, and regulations that the administration, employees, and individuals must also follow. Any deviation or non-application of these laws and decisions leads to an administrative violation. Or financial, for which the perpetrator will be held accountable and punished according to the law.

Research objectives

This research aims to study the role of regulatory agencies in obliging the administration to implement the principle of legality to reduce administrative corruption, and to study the most important ways to combat this corruption. This research also aims to shed light on the competencies of these agencies, as well as the necessity for

the government to self-monitor the agencies affiliated with it and subject to it. For its supervision to reduce administrative corruption and its resulting effects.

This research also aims to find ways and methods that would limit the phenomenon of administrative corruption and respect the principle of the rule of law.

Keywords: Control, Administrative Corruption, The Audit Bureau, The Central Authority, The Administrative Prosecution, Integrity, Accountability, Control Authorities, Principle Of Legislation.

المقدمة

تمهيد:

الحمد لله ربّ العالمين الهادي الناس إلى الصراط المستقيم، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين الذي بُعث رحمة للناس أجمعين حبيبنا ومعلمنا وقدوتنا ومُربينا وسيدنا محمد بن عبدالله وعلى آله وصحبه والتابعين له بإحسان إلى يوم الحساب، أما بعد: فقد قال الله سبحانه وتعالى في محُكم آياته في سورة البقرة: (وإذا تولىّ سعى في الأرض ليُفسد فيها ويُهلك الحرث والنّسل واللهُ لا يحُب الفساد) وقال أيضا في سورة البقرة: (وإذا قيل لهم لا تُفسدوا في الأرض قالوا إنما نحن مُصلحون) إن مدلول الفساد في القرآن الكريم يشمل جميع أنواع الفساد وصوره فكل مخالفة أو انحراف عن الطريق المستقيم يعتبر خروج عن جادة الصلاح والصواب سواء كانت هذه المخالفات في مجال السلوك أو في مجال الجرائم الجنائية أو مخالفة للحقوق المدنية أو الحقوق العامة، وقد حث رسولنا الكريم في سنته الشريفة على ضرورة أن يتحلى المسلم بأخلاق الإسلام مثل الصدق والأمانة والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والإخلاص في العمل حيث قال رسولنا الكريم: (إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه) وقال أيضا: (ألا إن في الجسد مُضغة إذا صلحت صلُح الجسدُ كلهُ وإذا فسدت فسد الجسد كلُه ألا وهو القلب) وقال أيضا (شر الناس ثلاثة: متكبر على والديه، يحُقرهما، ورجل سعى في فساد بين الناس بالكذب حتى يتباغضوا ويتباعدوا).

يعتبر الفساد الإداري مشكلة تواجهها جميع دول العالم ومع ذلك فإن نوعه وعمقه وحجمه يختلفان من دولة إلى أخرى مثلما تختلف آثاره تبعا لنوع الهيكل السياسي والاقتصادي ومستوى تنمية الدولة، وعلى أي حال فإن الفساد يؤدي إلى الانحطاط، ويبدد الموارد الوطنية ويقلل من كفاءة الحكومات في إدارة شؤون البلاد، وهذا يُقوض ثقة الناس في الجهات الحكومية وغير الحكومية ويزيد من اللامبالاة وعدم الكفاء ة في المجتمع؛ والفساد يُقوض أيضا المعتقدات والقيم الأخلاقية في المجتمع، ويزيد من تكاليف تنفيذ المشاريع ويعيق نمو القدرة التنافسية في الوقت الحاضر، كما يمثل الفساد الإداري والمالي تحديا للمجتمع الدولي وتدرك الحكومات في جميع أنحاء العالم أن الفساد ضار للغاية ولا يعرف حدودا ويمكن للمشكلة أن تشل اقتصاد الدول وتعرقل التنمية وتقوض سيادة القانون وتؤدي ربما إلى تهديدات

قد تمس الأمن القومي.[١]

ويرى الباحث بأن الفساد يؤدي إلى اهدار موارد الدولة واستغلالها في أشياء غير مهمة من شأنه أن يؤثر سلبا على انخفاض ايرادات الدولة نتيجة التهرب الضريبي والتهرب الجمركي أيضا، ويترتب عليه زيادة في الانفاق وكثرة متطلبات الأفراد وارتفاع في الأسعار، الأمر الذي يؤدي الى ارتفاع نسبة التضخم الاقتصادي، مما قد ينجم عنه لجوء الدولة إلى الإقراض من البنك الدولي أو من دول أخرى، وبالتالي تثقل كاهل الدولة بالديون الأمر الذي سينعكس سلبا على المواطنين ويخل بوضعها الاجتماعي والاقتصادي بالداخل.

فقد يدفع الفساد الأفراد اللجوء إلى الطرق غير المشروعة للوصول إلى خدماتهم، وقضاء مصالحهم فالموظف العام قد يستغل الصلاحيات الممنوحة له استغلالا سيئا، فيمنحها لأشخاص ويمنعها عن آخرين دون الاستناد على ضوابط موضوعية في ذلك، ودون مراعاة لأدنى معايير العدالة والمساواة[٢]

، حيث تعتبر ظاهرة الوساطة والمحاباة من الظواهر السلبية والشائعة في أغلب الدول، حيث يتم توظيف أشخاص داخل الجهاز الإداري للدولة بناء على الوساطة والمحسوبية والمناطقية (الجهوية) دون مراعاة للكفاءة أو الجدارة والخبرة والمؤهل العملي، الأمر الذي سينعكس بدوره على أداء الجهاز الإداري في الدولة بشكل عام.

كما يعد الفساد سلوكا غير سوي، ينطوي على استغلال الشخص مركزه وسلطانه في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب والأصدقاء وذلك على حساب المصلحة العامة، ويظهر هذا السلوك المخالف في شكل جرائم و مخالفات كالرشوة والسرقة وسوء استخدام المال العام والانفاق غير القانوني للمال العام مما ينتج عنه اهدار

---

(١) . د. سيد طه بدوي، الفساد المالي والإداري للدولة وأثاره الاقتصادية، بحث منشور في مجلة القانون والدراسات الاجتماعية بجامعة بدر القاهرة، المجلد رقم (٢) العدد (٣) صادرة في شهر يونيو ٢٠٢٣، ص٤٢.

(٢) . د. صبري جلبي أحمد عبدالعال، الفساد الإداري في عقد مقاولة أعمال المباني العامة- الأسباب والعلاج (دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي)، بحث منشور بمجلة البحوث الفقهية والقانونية، مجلة علمية محكمة تصدرها كلية الشريعة والقانون (جامعة الأزهر) بدمنهور، العدد (٤٢) إصدار يوليو ٢٠٢٣، ص ٢٧٥.

لموارد الدولة.[١]

كما أن ضعف الرقابة الذاتية التي من المفترض أن تقوم به جهة الإدارة من تلقاء نفسها من خلال متابعة الأداء الوظيفي وسير عمل الإدارات والمكاتب للتأكد من أن الموظفين أو العاملين بها يقومون بواجباتهم الوظيفية وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها يكاد يكون معدوما، فهي التي من المفترض أن تحاسب نفسها وتصحح اعوجاجها، حيث يفترض قيامها بتصحيح القرارات المعيبة إما بسحبها أو إلغاءها أو تعديلها[٢]، فنلاحظ أن أغلب الجهات العامة لا تكثرت بتطبيق القانون فتجد أن بعضا من قراراتها معيبة وتصرفاتها تعسفية تجاه موظفيها أو الأفراد في بعض الأحيان، ، كما تلجأ بعضها إلى التجاوز في الصرف دون وجود تغطية مالية في الميزانية العامة المخصصة لها وذلك بالمخالفة لقانون النظام المالي للدولة، فترتبط الدولة بتعاقدات مع الغير على الرغم من عدم وجود وفر مالي في الميزانية يغطي قيمة هذا التصرفات أو الاجراءات التي تقوم بها جهة الإدارة؛ إن هذه التصرفات أوالقرارات المعيبة الصادرة عنها تحتاج لجهة تقوم بردعها ومساءلتها واتخاذ الاجراءات القانونية حيالها وهي الأجهزة الرقابية بمختلف أنواعها.

حيث تهدف الأجهزة الرقابية إلى متابعة وتقييم أداء الجهاز الإداري للدولة وايقاف كافة الاجراءات المخالفة والحفاظ على الحقوق الإدارية والمالية للدولة وللموظفين أيضا للحد من انتشار الفساد الإداري والتأكد من سلامة الاجراءات المتخذة ومدى توافقها مع صحيح القانون.

يكمن دور الأجهزة الرقابية في مدى كفاية القواعد القانونية المعمول بها ومدى التزام الإدارة بتحقيق الأهداف المرسومة لها على ضوء ما يسند إليها من أعمال ومدى مسايرة تلك القواعد واستجابتها لتطورات الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

إن الدور المناط للأجهزة الرقابية في إلزام جهة الإدارة بتنفيذ القوانين والقرارات واللوائح المنظمة لعملها لمكافحة الفساد الإداري والحد منه هو أمر ليس بالسهل ومسؤولية كبيرة تقع

---

(١) . د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري (لغة المصالح) دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠ص١٥،١٤.

(٢) . د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة – دراسة تحليلية تطبيقية في ضو أحدث أحكام المحاكم وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص٣١٧.

على عاتق الجميع مسؤولين كانوا أو موظفين، و تحتاج لتعاون وتظافر الجهود بين الأجهزة الرقابية أيضا لأن الفساد ضاربا أطنابه كل مفاصل الدولة مما أثر سلبا على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

إن سيادة حكم القانون (مبدأ المشروعية) يتحقق بخضوع الإدارة والدولة بصفة عامة للقانون بحيث يجب أن تكون تصرفاتها الايجابية والسلبية في دائرة حدود النظام القانوني المقرر في الدولة، وهذا النظام القانوني يشمل كل قواعد القانون الوضعي أياً كان مصدرها وشكلها وسواء كانت مدونة أو غير مدونة.[1]

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى دراسة دور الأجهزة الرقابية في إلزام جهة الإدارة بتطبيق مبدأ المشروعية للحد من الفساد الإداري، ودراسة أهم السبل الكفيلة لمكافحة هذا الفساد، كما يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء حول اختصاصات هذه الأجهزة وكذلك ضرورة قيام الحكومة بالرقابة الذاتية للجهات التابعة لها والخاضعة لإشرافها للحد من الفساد الإداري والأثار الناجمة عنه.

كما يهدف هذا البحث إلى ايجاد سبل وطرق من شأنها أن تحد من ظاهرة الفساد الإداري واحترام مبدأ سيادة القانون.

اشكالية البحث:

تتمثل اشكالية هذا البحث فيما يمثله الفساد وما يسببه من عوامل وأثار سلبية، حيث أصبح يشكل قلقا دائما للحكومات واهتمام الجهات الرسمية سواء كانت السياسية منها أم الرقابية على ضرورة التصدي لكل أسبابه ومظاهره، والتي تعرقل مسيرة الإصلاح، وتعيق عملية التنمية، وهذا بسبب اتساع الأثار السلبية التي يسببها الفساد ويخلفها في المجتمع من أثار اقتصادية وإدارية من حيث زيادة التكاليف وطرد فرص الاستثمار، وهدر الموارد الاقتصادية وتدني القيم الأخلاقية والوظيفية، هذا بالاضافة إلى خفض كفاءة الأجهزة الإدارية، واستغلال المال العام بغير الطريق المشروع لأجل تفضيل المصالح الخاصة على المصلحة العامة وهذا يترتب عليه تفاقم الفساد الإداري والمالي في الدولة.

---

(١) . د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ١٦.

إن تفاقم مشكلة الفساد الإداري والمالي في أغلب الدول على الرغم من وجود قوانين تجرم الفساد بكل أنواعه مثل (جريمة الرشوة، التزوير، إساءة استعمال السلطة، التقصير في أداء الواجب...إلخ) إلا أن الفساد لا يزال مستشري في كل مفاصل الدولة، ولكن لا بد أن تقوم الجهات المختصة في الدولة بضرورة تعديل بعض القوانين التي يشوبها الغموض عند تطبيقها والتي تكون محل ثغرة لبعض المسؤولين في تنفيذ بعض القرارات المعيبة وتفسيرها لصالحهم.

ومن هنا تتمثل اشكالية هذا البحث في التعرف على مفهوم الرقابة الإدارية وصورها واختصاصات الأجهزة الرقابية وكذلك مفهوم الفساد وأثاره على الدولة والدوافع التي تؤدي إليه وكثير من التساؤلات ينبغي الاجابة عنها أهمها:

- ما هو مفهوم الرقابة الإدارية؟
- ما أهمية الرقابة الإدارية وصورها؟
- ما هي اختصاصات الأجهزة الرقابية؟
- ما هو مفهوم الفساد وأثاره؟
- ما هو دور الأجهزة الرقابية في الزام جهة الإدارة بتطبيق مبدأ المشروعية للحد من ظاهرة الفساد الإداري؟
- ما هو دور الحكومة في تعزيز الرقابة على الجهات التابعة لها للحد من ظاهرة الفساد الإداري؟

أهمية البحث:

تأتي أهمية موضوع البحث من الناحية النظرية كونه يهدف إلى تحليل وتشخيص ظاهرة الفساد الإداري والمالي في الدولة وبيان مفهومه وأسبابه وصوره والدور الذي تقوم به الأجهزة الرقابية من خلال ممارسة صلاحياتها للحد من هذا الفساد؛ إن دراسة أي موضوع تتطلب تشخيص المشكلة ومعرفة الأسباب التي أدت إلى تفشي هذه الظاهرة ووضع الحلول لحل مثل هذه المشكلة ألا وهو الفساد.

كما تتمثل الأهمية العملية لهذا البحث هو تحديد مواطن الضعف والخلل وأوجه القصور التي يرتكبها الجهاز الإداري للدولة والنظر إلى خطورة ظاهرة الفساد الإداري وتأثيره السلبي على جميع المجالات، حيث أضحى الفساد الإداري من أهم معوقات الاصلاح الإداري الأمر الذي

يتطلب ايلاء هذا الموضوع أهمية كبيرة.

وتبرز أهمية هذا البحث أيضا في الوقوف حول العقبات التي قد تواجه الأجهزة الرقابية أثناء مكافحتها للفساد مثل وجود قصور في القوانين التي تنظمها وكذلك عدم وقوف السلطة التشريعية إلى جانب هذه الأجهزة في محاربة هذه الظاهرة وذلك من خلال عدم مساءلة الحكومة أو اقالتها إذا استدعى الأمر ذلك بل واحالتها الى التحقيق في حال ارتكبت مخالفات مالية أو إدارية!

منهجية البحث:

من أجل تدعيم بحثنا هذا بقواعد المنهجية العلمية الصحيحة فقد اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي وذلك من حيث وصف مشكلة الفساد وصفا شاملا وتحليله للوصول إلى مواطن الضعف والنقص لتحقيق النتائج المطلوبة وهو مكافحة الفساد الإداري.

كما تناولنا المنهج الاستقرائي وذلك باستقراء وجمع القضايا ذات الصلة بموضوع الفساد الإداري.

وتم اتباع المنهج المقارن أيضا بين القانونين الليبي والمصري فيما يتعلق بموضوعات مكافحة الفساد الإداري من قبل الأجهزة الرقابية.

الدراسات السابقة:

تعددت الدراسات التي تناولت دور الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد بالبحث والدراسة في كتب وأبحاث ومقالات، وقد كان تناول هذه الدراسات للفساد الإداري من زوايا مختلفة، فمنها ما تعرض لمشكلة الفساد بشكل مباشر من خلال التطرق لأسبابه ونتائجه، ومنها ما تناول الفساد الإداري والمالي بشكل غير مباشر وذلك بدراسة أحد مظاهره، كالرشوة، التزوير، إساءة استعمال السلطة، الوساطة والمحسوبية، ومنها من تطرق للفساد الإداري وأثره على الإصلاح الإداري وعلى التنمية بشكل عام، وفيما يلي سيتم ذكر بعض الدراسات التي تناولت هذا الموضوع:

١- دراسة الدكتور سامي جمال الدين، جاءت بعنوان (الرقابة على أعمال الإدارة -القضاء الإداري- مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، "بدون ذكر سنة النشر")، حيث تناولت هذه الدراسة مفهوم مبدأ المشروعية من خلال بيان معنى سيادة حكم

القانون، والرقابة على أعمال الإدارة، ومدى خضوع السلطة اللائحية لمبدأ المشروعية، وتناولت أيضا مفهوم الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية.

٢- دراسة الدكتور رمضان محمد بطيخ، جاءت بعنوان (الرقابة على أداء الجهاز الإداري – دراسة عملية وعلمية في النظم الوضعية الإسلامية – مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة – ٢٠١٠)، وتناولت هذه الدراسة مفهوم الرقابة الإدارية، وأهمية الرقابة وأهدافها، ثم التطرق إلى مبدأ المشروعية ومصادرها، والرقابة الإدارية من خلال أجهزة متخصصة لمكافحة الفساد الإداري.

٣- د. خالد حمدان سعيد العميري، دور أجهزة الرقابة الإدارية في مقاومة الفساد الإداري (دراسة مقارنة بين مصر وسلطنة عمان)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ٢٠٢٠، هدفت هذه الدراسة إلى توضيح وعرض دور الأجهزة الرقابية في مقاومة الفساد الإداري، وتناول أهمية وضع الدولة لنفسها استراتيجية لمكافحة الفساد من خلال توجيه مسار الأجهزة الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني للاشتراك بفاعلية في التصدي للفساد

٤- د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة – دراسة تحليلية تطبيقية في ضو أحدث أحكام المحاكم وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، تناولت هذه الدراسة مفهوم مبدأ المشروعية أو سيادة القانون وهو خضوع الجميع لحكم القانون، وكذلك شروط تحقيق مبدأ المشروعية ومصادرها، ثم تناولت عناصر موازنة مبدأ المشروعية، وضمانات خضوع الإدارة للقانون (الرقابة على المشروعية).

خطة البحث:

تم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: المفهوم العام للرقابة الإدارية

ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين وفقا لما يلي:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية وأهدافها

المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية وأهميتها

المبحث الثاني: دور الأجهزة الرقابية والحكومة في بيان مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية للحد من ظاهرة الفساد الإداري

ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين وفقا لما يلي:

المطلب الأول: مفهوم الفساد الاداري وأثاره واختصاصات الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري

المطلب الثاني: دور الأجهزة الرقابية والحكومة في بيان مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية

المبحث الأول
مفهوم الرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم:

الرقابة الإدارية هي عملية تستطيع إدارة المؤسسة من خلالها التعرف على مدى تطابق اجراءات التنفيذ وخطواته ووسائله مع الخطط الموضوعة، وعند اكتشاف انحرافات في التنفيذ أو ضعف في الأداء ، أو أي سبب قد يؤثر على سير عمليات التنفيذ وتحقيق الأهداف ، بحيث يمكن أن تقوم الإدارة باتخاذ التدابير اللازمة التي من شأنها التصحيح والتوجيه والارشاد، وفي ضوء ذلك فإن للرقابة الإدارية علاقة بمجالين مهمين من مجالات العمل في أية مؤسسة، وهما المتابعة والتقييم، ومراقبة الانجاز والأداء، وعليه فهي تهتم بتنظيم الجهود الخاصة بالعمل وفقا للخطط والبرامج في إطار أهداف المؤسسة، كما تُعنى بقياس النتائج العملية ومقارنتها بأهداف الخطط، وتشخيص أسباب تدني الأداء أو الجودة وتحديدها ليسهل تصحيحها أو تعديلها أو تبديلها أو تطويرها بما يضمن تلاشي الضعف وتحسين الجودة والاتقان للعمل المنجز.

حيث تعتبر الرقابة الإدارية عملية مكملة لحلقات العملية الإدارية، وتقوم بمهمة الضبط والتعديل لباقي الحلقات الأخريلذا يجب تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل كافة المنظمات والأفراد، فأهمية الرقابة على الأداء تبرز بصفة عامة فيما تقدمه من تغذية عكسية، تساعد بدورها في معالجة وتوجيه أي انحراف يطرأ على العملية الإدارية، بالاضافة إلى أنها تعنى بمتابعة الأداء من خلال استمرارية ملاحظة سير الأعمال ومجريات الأمور في المؤسسات العامة، فهي بذلك تعتبر ميزان لقياس الأداء، ةهي ةظيفة تتأثر وتؤثر بكل جوانب العملية الإدارية في المؤسسة.[1]

---

(١) أ. إسراء ياسين، فاعلية الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدى مديري المدارس الحكومية الأساسية ومديراتها في محافظات الضفة الغربية من وجهة نظر المعلمين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين ، ٢٠١٤

وسيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وفقا لما يلي:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية وأهدافها

المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية وأهميتها

المطلب الأول:
مفهوم الرقابة الإدارية وأهدافها
الفرع الأول
مفهوم الرقابة الإدارية

تباينت آراء فقهاء القانون العام في وضع تعريف جامع لمفهوم الرقابة الإدارية وبما يرجع ذلك إلى اختلاف الزاوية التي يقوم كل منهم بدراستها، لأن تعريف الرقابة يرتبط بمفاهيم متعددة ومتشابهة من المنظور القانوني.

ولتحديد مفهوم الرقابة الإدارية في هذا المطلب نرى تسليط الضوء بداية على تعريف الرقابة بشكل عام ثم نعرج إلى مفهوم الرقابة الإدارية.

١ـ تعريف الرقابة لغة:

الرقيب تعني الحافظ والمنتظر، وبابه دخل ورقبة أيضاً، ورقباناً بكسر الراء فيها، وراقب الله تعالى أي خافه[(١)].

وتعني في اللغة الفرنسية وفقاً لقاموس (Emel Littre)و Contre Rol وتعنى المواجهة أي السجل والقائمة وتعنى حالياً الإشراف والمتابعة وتعني كلمة الرقابة في اللغة الإنجليزية حسب قاموس أوكسفورد (Control) وقد تعني أيضاً Power of directing.

٢ـ تعريف الرقابة اصطلاحا:

مفهوم الرقابة هو ما يجمع بين كافة هذه الاتجاهات في كل متكامل بحيث يمزج بين عناصر كل منها ويجعل منها مزيجاً أو خليطاً واحداً يتلاءم مع مختلف المواقف وكافة الظروف.

أو بمعنى آخر يجعل منها تعريفاً أو مفهوماً يتسم بالشمولية والعمومية وهذا ما انتهجه بعض من فقهاء وكُتاب الإدارة العامة[(٢)].

---

(١) ينظر مختار الصحاح، زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٤ ص ٢٥٢.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري – دراسة عملية وعلمية في النظم الوضعية الإسلامية – مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٠، ص ٢٢.

ويرى بعض الكُتاب أيضا أن الرقابة تعني العمل على تحقيق أهداف معينة يسعى المشرع إلى انجازها، بينما يعتقد آخر أن أساس الرقابة هو تحديد العمل المطلوب أداؤه من كل فرد داخل المشروع، إذ في هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة.

إلا أن تحديد الأعمال في حد ذاته لا يكفي لوجود الرقابة، إذ لا بد من أن يشعر كل فرد بمدى مسئوليته عن تحقيق الأهداف الموضوعة[١].

كما عرفها كل من الدكتور حسين أحمد الطراونة والدكتور توفيق صالح عبد الهادي بأنها: هي (التأكد من أن ما يتحقق فعلاً مطابق لما تقرر في الخطة المعتمدة، سواء بالنسبة للأهداف أو السياسات والإجراءات أو بالنسبة للموازنات التخطيطية أو بالنسبة لبرامج العمل والجداول الزمنية)[٢].

والرقابة الإدارية هي نظام متكامل داخل المنظمات الإدارية لقياس مدى تحقيق الجهة الإدارية لأهدافها المحددة سلفا وفي الوقت المحدد لها مع إعمال مبدأ الثواب والعقاب.[٣]

وهي عملية ديناميكية مستمرة وجهد منظم يتم من خلالها ترجمة الخطط الموضوعة لتحقيق أهداف المنظمة إلى معايير أداء إذا لم توجد وملاحظة الأداء الفعلي للمنظمة لتوفير المعلومات اللازمة لمقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعة سلفا ورصد أية انحرافات وتحديد أسبابها لاتخاذ الإجراءات التصحيحية إذا تطلب الأمر من أجل تحقيق فاعلية المنظمة وكفايتها.[٤]

وهي أيضا عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية، والكشف عن معوقات

---

(١) د. عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة – دراسة تحليلية لوسائل تحقيق الرقابة على القطاع العام ووحداتها الإنتاجية ، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٥ ص ٨٧.

(٢) د. حسين أحمد الطراونة، د. توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية – المفهوم والممارسة – دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ١٤٩.

(٣) . د. عبدالرحمن مشرف عبدالرحمن، الإدارة العامة والموظف العام في ظل الإدارة الإلكترونية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط ٢٠١٧، ص٢٠٠.

(٤) . د. مصطفى ممدوح محمد، الرقابة على أداء الخدمات العامة – دراسة مقارنة مع التطبيق على الشرطة في مصر – رسالة دكتوراه، كلية الشرطة، ١٩٩٠، ص٤٠.

تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن.[١]

وقد عرف الفقيه فايول الرقابة الإدارية بأنها: تشتمل الرقابة الإدارية على التحقق مما إذا كانت جميع الأعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة والتعليمات والمبادئ المحددة وهدفها الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها.[٢]

وهي وظيفة تقوم بها الجهة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد لها، وتعني أيضا المتابعة بمحاولة انجاز الأعمال بدقة وبسرعة والعمل على تقييمها مع إصلاح ما قد ينطوي عليه من انحرافات أو أخطاء.[٣]

وهناك من يرى بأن الرقابة هي استخدام السلطة أو القوة لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر والتعليمات ومحاسبتهم وتوقيع العقاب عليهم في حالة خطئهم وإهمالهم.[٤]

وتعني الرقابة أيضا: الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون في الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، أي السلطة التنفيذية فيما يتعلق بتنفيذ الأعمال الحكومية الداخلية، ومفهوم الرقابة الإدارية يشمل كافة المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة. وهي أيضا العملية التي تقضي تبيان مواطن الخروج عن المشروعية القانونية الشكلية في النصوص، وتهدف الرقابة إلى تبيان مواطن الخروج عن المشروعية القانونية الشكلية في النصوص، وتهدف إلى تبيان الانحرافات عن الأهداف العامة.[٥]

تُعرّف الرقابة الإدارية بأنّها: ممارسة السلطة لتوجيه العاملين، وتتضمّن تنظيم القوى العاملة،

---

(١) . د. إبراهيم عبدالعزيز شيحة، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون ذكر تاريخ نشر)، ص٤١٦.

(2) . Henri Fayol, General and industrial management. New York Pitman Publishing Corporation, 1989, p.107.

(٣). د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص١١.

(4) . Mills, A.E the Dynamice of management control systems Business publications ltd. London, 1967. P 160.

(٥) . د. أحمد مبارك الخالدي، مفهوم الرقابة الإدارية وأسلوب عملها-شؤون تنموية- العدد (٣) ١٩٩٧، ص٩٥، ١٠٠.

ومراقبة الموارد والمعدّات، وإدارة شؤون الموظفين، وعمليات التزويد، وتدريب الأفراد، والاستعداد والجاهزية، والتوظيف والفصل، والانضباط.[١]

وتعرف الرقابة المالية بأنها: مجموعة من الإجراءات والأساليب الفنية المهنية المتعارف عليها التي تتم في إطار دستوري وقانوني تهدف إلى التحقيق والتثبت من سلامة التصرفات المالية التي تجريها السلطات التنفيذية حرصا على المال العام وحمايته وتحديد كافة الانحرافات إن وجدت وتقديم مقترحات وسبل علاجها والتحقق من القضاء عليها.[٢]

ويعرف الباحث الرقابة الإدارية بأنها: هي الرقابة التي تمارسها الأجهزة الرقابية على الجهات الخاضعة لرقابتها لمتابعة وتقييم أداء تلك الجهات بغرض التأكد من مدى تطابق الأداء والتصرفات مع القوانين واللوائح المعمول بها.

الفرع الثاني
أهداف الأجهزة الرقابية

تهدف هيئة الرقابة الإدارية إلى تحقيق رقابة إدارية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لمسئولياتها وأدائها لواجباتها في مجالات اختصاصاتها وتنفيذها للقوانين واللوائح، ومن أن العاملين بها يستهدفون في أداء أعمالهم خدمة المواطن، كما تعمل الهيئة على الكشف عن الجرائم والمخالفات المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة العامة وكرامتها والتحقيق فيها واتخاذ الإجراءات اللازمة لردع ومساءلة مرتكبيها،[٣] فهي لا تهدف فقط إلى الردع والجزاء، ولكن لها دور في التقليل من الأخطاء والانحرافات أو منعها عن طريق دعمها وتحفيزها الأداء لدى العاملين، وهو ما يقال له المظهر الايجابي للرقابة.[٤]

كما تهدف هيئة الرقابة الإدارية إلى منع الفساد ومكافحته بكافة صوره، واتخاذ الإجراءات

---

(1) . Administrative Control", www.definitions.net , Retrieved 16-3-2021. Edited.

(٢) . د. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٦. ص٣١٣.

(٣) المادة (٢٤) من القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية في ليبيا.

(4). LARATTE G/les controles administratifs ET leur evolution, in l,administration Publique, paris, 1980, p.335.

والتدابير اللازمة للوقاية منه ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة، وحفاظاً على المال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة[١].

ويهدف ديوان المحاسبة الليبي إلى تحقيق رقابة فعالة على المال والتحقق من مدى ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية اليدوية والإلكترونية وسلامة التصرفات المالية والقيود المحاسبية، وبيان أوجه النقص والقصور في القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها، وكذلك تهدف إلى الكشف عن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان[٢].

إن من ضمن أهداف الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر هو الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة والجهات الأخرى التي يحددها القانون ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة والموازنات المستقلة ومراجعة حساباتها الختامية[٣]. وهذا ما أكدته أيضاً المادة (١) من القانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

وتهدف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في ليبيا إلى الكشف عن جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون مكافحة غسيل الأموال في الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٥، والقانون رقم (٢) لسنة ١٩٧٩ بشأن الجرائم الاقتصادية، والقانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٦ بشأن من أين لك هذا، والجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٤ بشأن التطهير، والجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات وجرائم إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة والوساطة والمحسوبية. وكذلك جرائم الفساد المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة الفساد[٤].

إن الأهداف المناطة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وفقاً لقانون إنشائها كبيرة ومهمة جداً للقضاء على الفساد بمختلف أشكاله في ليبيا ولكن تطبيقه وتنفيذه على أرض الواقع يعتبر صعب

---

(١) المادة (١) من القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية في مصر.

(٢) المادة (٢) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بشأن إنشاء ديوان المحاسبة والمعدل بموجب القانون رقم (٢٠٧) لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (٢١٩) من الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤.

(٤) المادة (٣) من القانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بشأن إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

المنال إن لم يكن مستحيلاً للأسباب الآتية:

١ _ فيما يتعلق بالكشف عن الجرائم المنصوص عليها في قانون غسل الأموال، فقد نصت المادة الثانية منه على أنه: تكون الأموال غير مشروعة إذا كانت متحصلة عن جريمة (مثل جرائم المخدرات والتهريب (البشر والبضائع والممنوعات) والاتجار بالبشر والأعضاء وغيرها.

ففي ظل الوضع الأمني المتردي الحالي في ليبيا وانتشار السلاح والكتائب المسلحة يصعب على موظفي هيئة مكافحة الفساد تنفيذ القانون وضبط المجرمين.

٢ _فيما يتعلق بتنفيذ القانون رقم (٢) لسنة ١٩٧٩ بشأن الجرائم الاقتصادية فعلى الرغم من أن القانون يعاقب بالإعدام أو السجن المؤبد في المادة (٤) أي شخص يقوم عمداً بأية وسيلة تخريب المنشآت النفطية أو أية منشأة عامة، إلا أن هيئة مكافحة الفساد لم تقم بضبط وإحضار المجرمين الذين قاموا سنة ٢٠١٣ بإغلاق أربعة موانئ نفطية في شرق ليبيا، وكذلك قفل حقلي الشرارة والفيل سنة ٢٠١٤ وسنة ٢٠١٥.

٣ _ إن جرائم إساءة استعمال الوظيفة والوساطة والمحسوبية كثيرة ومنتشرة في كافة مؤسسات الدولة، ولم تستطع كافة الأجهزة الرقابية في ليبيا وحتى في مصر القضاء عليها بشكل كامل أو حتى الحد منها لأنها تحدث بشكل غير واضح ومعلوم حيث يقوم بها المسؤول بطرق قانونية ولكن يقصد من هذا التصرف هو إما إساءة استعمال السلطة كالنقل التعسفي أو تعيين الأقارب أو الأصدقاء مما ينعدم فيه ركن الغاية وهو تحقيق المصلحة العامة.

٤ _ إن تطبيق وتنفيذ الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٦ بشأن من أين لك هذا صعبة التنفيذ، فقد نصت المادة (١) منه على أنه لا يجوز لأي شص أن يكتسب مالاً أو منفعة أو مزية بطريقة غير مشروعة سواء كان مصدره المحاباة أو التهديد أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال الوظيفة أو المهنة أو المكانة.. حيث حصل واكتسب الكثير من المواطنين في ليبيا سواء في ظل النظام السابق أو حتى بعد ثورة ١٧ فبراير سنة ٢٠١١ على أموال طائلة بطرق غير مشروعة ومختلفة المصادر ولكن لم تستطع الدولة بكافة أجهزتها الرقابية والقضائية والأمنية تنفيذ هذا القانون على أرض الواقع وذلك لأن منظومة الفساد متجذرة في أغلب مسئولي الدولة.

٥ _ أما فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٤ بشأن التطهر فإنه يصعب تنفيذه من جانبين:

الأول: إن هذا القانون يخضع له الوزراء وأعضاء النيابة العامة وأعضاء الهيئات القضائية وأفراد الشعب المسلح والشرطة وغيرهم من الأجهزة العامة والخاصة.

الثاني: إن تشكيل لجان التطهير وفقاً لنص المادة (٧) بقرار من وزير العدل، الأمر الذي يحتاج إلى تعديل في نص هذا القانون من حيث الجهات الخاصة له ومن حيث تشكيل لجان التطهر بحيث تكون مثلاً بقرار من رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد باعتبارها الجهة المعنية بالكشف عن الجرائم المنصوص عليها في قانون التطهير.

إذنٍ يكمن هدف الرقابة الإدارية في اكتشاف أوجه الانحراف الفردي أو الانحراف الإداري وتحليل أسبابه ونقص مصادره، ووسيلةً لتحسين أداء الموظفين، وليس لتصيّد أخطائهم ونشر الخوف بينهم.[١]

وتتولى أجهزة الرقابة الإدارية التصدي لهذه الظاهرة وما قد يستتبع ذلك من اقتراحات قد تصل إلى مراجعة الإجراءات والسياسات الرقابية نفسها، فلا يكفي أن تكون مجرد أداة لتصيد الأخطاء وإنما يجب النظر إليها على أنها إجراء آخر من إجراءات التقييم الذي يستهدف في الأساس تحقيق المصلحة العامة ومصلحة العاملين بالجهاز الإداري للدولة[٢].

إن من أهداف الأجهزة العليا للرقابة المالية أيضاً هو تعزيز الشفافية والمساءلة في المجال العام، وينبغي أن تمتد لتشمل الرقابة على الأداء (الجودة والكفاءة والفعالية)[٣].

كما يرى البعض بأن الهدف من الرقابة الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة فهي لا تعد غاية في ذاتها وإنما مجرد وسيلة لإعلاء المصلحة العامة، وذلك في تحقيق الشرعية الإدارية أو في بحث

---

(1) . Robert Supple, "Administrative Controls for Safety Professionals: Definition & Methods" ،www.study.com , Retrieved 16-3-2021. Edited.

(٢) د. عيد مسعود الجهيني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص ١٩٨.

(٣) د. إبراهيم جبل، أدوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وسبل تطويرها (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية – ٢٠١٧، ص ١٠٠ – ١٠٢.

وتحري أسباب القصور في عمل الإدارة ووضع القواعد والنصوص اللازمة لتوقي ذلك القصور[١].

كما أن من أهداف الرقابة هو التأكد من أن العمل الإداري يؤدي في إطار القانون وفي الحدود المرسومة في الخطة سواء من النواحي القانونية أو المالية أو الفنية، وكذلك التعرف على معوقات سير العمل الإداري واكتشاف الأخطاء وحالات الانحراف وسوء التصرف من جانب العاملين مما يؤثر على مدى كفاية العمل التنفيذي[٢].

وتهدف أيضاً إلى التأكد من التزام جهة الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات كافة أثناء ممارستها نشاطاتها وهذا ما يعرف بمبدأ الشرعية، وكشف الانحراف الوظيفي واستغلال الوظيفة وإساءة استخدامها وتطوير الأداء الوظيفي وبيان الخلل والنقص في التشريعات المعمول بها[٣].

ويرى الباحث بأن الهدف الرئيسي للرقابة الإدارية يكمن في متابعة سير العمل بالجهات الخاضعة للرقابة وتقييم الأداء بها لمعرفة مدى التزامها بتنفيذ الخطط والبرامج المرسومة لها والتأكد من تطبيق القوانين واللوائح المعمول بها، وتهدف أيضا الكشف عن المخالفات والجرائم التي ترتكب من الأشخاص أو الجهات الخاضعة لرقابتها لاتخاذ الإجراءات القانونية حيالهم.

---

(١) د. جمال محمد معاطي موافي، مكافحة الفساد الإداري بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية مع دراسة تطبيقية على الفساد في اختيار الموظف العام وترقيته، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية سنة النشر ٢٠٢٠، ص ٢٧١.

(٢) د. السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية – دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٣٤٤.

(٣) د. فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني – دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من انجلترا ومصر، الأردن، الكويت، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن – عمّان، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٦٧.

المطلب الثاني
صور الرقابة الإدارية وأهميتها

الفرع الأول:
صور الرقابة الإدارية:

سوف يتم تقسيم هذا النوع من صور الرقابة إلى عدة أقسام وهي:

١- الرقابة الداخلية وتنقسم إلى:

أ – رقابة تلقائية. ب – رقابة بناءً على تظلم.

٢- الرقابة الخارجية: وتنقسم إلى:

أ – رقابة سياسية. ب – رقابة قضائية.

ج – رقابة فنية (الأجهزة الرقابية).

١ـ الرقابة الداخلية:

هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها ويتم ممارستها من داخل الوحدة سواء كانت وزارة أو هيئة أو مصلحة أو شركة ويكون طرفا الرقابة من الوحدة الإدارية ذاتها[١].

حيث إن لكل وزارة أو مؤسسة عامة هيكل تنظيمي ينظم عليها ويحدد اختصاصاتها، وغالباً يكون بها إدارة أو مكتب للتفتيش والمتابعة يكون مهامه متابعة أداء سير العمل بالإدارات والمكاتب في الوزارة أو المصلحة وتقديم تقارير دورية إلى الوزير أو رئيس المصلحة، فلا بد على جهة الإدارة أن تبدأ بنفسها في الحد من الفساد الإداري والمالي بها وذلك من خلال تطبيق القوانين والقرارات المنظمة لها، فإذا خالفت هذه الجهة أو تلك القوانين المعمول بها فستقع تحت طائلة المسائلة القانونية سواء من الأجهزة الرقابية أو من القضاء.

وتنقسم الرقابة الداخلية إلى نوعين هما:

أ – رقابة تلقائية:

هي الرقابة التي تقوم بها جهة الإدارة من تلقاء نفسها (رقابة ذاتية) من خلال متابعة الأداء الوظيفي وسير عمل الإدارات والمكاتب والتأكد من أن الموظفين أو العاملين بها يقومون

---

(١) د. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٦، ص ٤٢٣.

بواجباتهم الوظيفية وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها.

فقد أعطى المشرع الليبي مثلاً لجهة الإدارة الحق في المتابعة والرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي قد ترتكب من أحد موظفيها، كما أعطى القانون لجهة الإدارة سلطة تأديب موظفيها في المخالفات الإدارية دون المخالفات المالية، إذ أن أي موظف أو عامل يرتكب مخالفة مالية بالمخالفة لأحكام قانون النظام المالي واللوائح الصادرة بمقتضاه فيجب إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي للمخالفات المالية بهيئة الرقابة الإدارية استناداً لنص المادة (٤٣) من القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن إنشاء الهيئة وتعديلاته بغض النظر عن الدرجة الوظيفية للموظف فيكفي أن تكون المخالفة مالية فتتم إحالته إلى المجلس التأديبي للمخالفات الالية، بعكس المخالفات الإدارية التي صنفها أو قيدها القانون بالدرجة الوظيفية.

فعلى سبيل المثال يختص المجلس التأديبي العام بمحاكمة الموظفين من الدرجة العاشرة فأقل، أما المجلس التأديب الأعلى فيختص بمحاكمة الموظفين العامين من الدرجة الحادية عشر فأكثر.

أن تقاعس جهة الإدارة بمحاسبة ومعاقبة موظفيها أو قيامها بإصدار قرارات مخالفة للقوانين والقرارات المنظمة لها جعل من هذه التصرفات عرضة للرقابة من جهة أو أشخاص آخرين كالرقابة بناءً على تظلم أو من خلال الأجهزة الرقابية أو القضائية كما سنبينه لاحقاً.

فالإدارة ملزمة عند مباشرتها لأوجه نشاطها باحترام القواعد القانونية النافذة أياً كان شكلها ومصدرها، فكل أعمال الإدارة سواء كانت أعمالاً قانونية أو مادية يجب أن تتم في حدود القانون[1].

إن السلطة التنفيذية متمثلة في الحكومة يجب أن يكون لها دور فعال في الرقابة على الجهات التابعة لها أو التي تشرف عليها وذلك لما لها من سلطة ونفوذ عليها لمنعهم من مخالفة القوانين والقرارات واللوائح المنظمة لسير عملها وقد تتم الرقابة الداخلية من جهة الإدارة بصورة تلقائية

---

(١) د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي – رقابة دوائر القضاء الإداري، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، طرابلس، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٣، ص (١١).

أي مراجعة الإدارة لأعمالها وتصرفاتها دون طلب من أحد وقد يتحقق من خلال أجهزة متخصصة كهيئة الرقابة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات[١] (في مصر) وديوان المحاسبة كما هو الحال في ليبيا.

إن الرقابة التلقائية تكون داخل المؤسسة الإدارية فهي التي تحاسب نفسها وتصحح اعوجاجها وقد تكون هذه الرقابة نابعة من الإدارة ذاتها بمعنى قيامها بتصحيح خطأ إداري ما أو سحب أو إلغاء قرار إداري صادر بصورة غير صحيحة أو مخالف للقانون[٢].

ب – رقابة بناءً على تظلم:

تتحقق هذه الرقابة عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية تصرفاتها أو عدم ملائمتها نتيجة تظلم يرفع إليها ممن تضرروا نتيجة هذا التصرف من الأفراد أو الموظفين؛ وتقوم جهة الإدارة بفحص هذا التظلم للتأكد من مدى صحة مشروعيته[٣].

حيث تتحرك هذه الرقابة نتيجة تقديم تظلم من ذوي الشأن في قرارات إدارية نهائية صادرة بحقهم وذلك لإعادة النظر في ذلك القرار[٤]. إذ أن الأصل في التظلم هو اختياري، بمعنى للموظف الحرية في تقديم التظلم لجهة الإدارة مُصدرة القرار (تظلم ولائي) أو للجهة الأعلى منها (تظلم رئاسي) أو اللجوء إلى القضاء بشأن رفع دعوى قضائية لإلغاء القرار الإداري والاستثناء هو التظلم الوجوبي حيث يشترط القضاء في بعض الدعاوى القضائية على صاحب الشأن بضرورة تقديم تظلم لجهة الإدارة قبل مباشرة رفع الدعوى للمطالبة بإلغاء القرار الإداري

---

(١) د. فتحي فكري، مبدأ خضوع الإدارة للقانون، دار الإيمان للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١١٤.

(٢) د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة – دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحدث أحكام المحاكم وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٣١٧.

(٣) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٢١٠.

(٤) د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣٧.

كما هو الحال في القرار الصادر من الوزير أو رئيس المصلحة بفصل موظف بغير الطريق التأديبي، فيجب على الموظف الذي صدر بحقه قرار الفصل تقديم تظلم ولائي أو رئاسي خلال مدة ٦٠ يوم من تاريخ صدور القرار وعلم صاحب الشأن به علماً يقينياً، وإذا لم تبث جهة الإدارة في تظلم الموظف خلال مدة ٦٠ يوماً من تاريخ تقديمه للتظلم جاز للموظف رفع دعوى قضائية بإلغاء القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص، حيث نصت الفقرة (٥) من المادة (١٦١) من قانون علاقات العمل الليبي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ على أن توقيع عقوبة العزل من الوظيفة هي من اختصاص المجلس التأديبي وليس من اختصاص الوزير أو مدير المصلحة أو المؤسسة.

إن الحكمة من اشتراط القضاء على الموظف العام عند وجوب تقديم التظلم هو احتمالية قيام مُصدر القرار بسحبه أو إلغاءه لعدم الاختصاص. ويعد أيضاً بمثابة تظلم وجوبي في القانون الليبي ما درج عليه المشرع من انشاء لجان إدارية ذات اختصاص قضائي يحتكم إليها ذوو الشأن فيما يصدر بحقهم من قرارات إدارية حيث لا يقبل الطعن قضائياً في مثل هذه القرارات إلا بعد الفصل في التظلمات المرفوعة أمام تلك اللجان[1].

أنواع التظلم الإداري:

ينقسم التظلم الإداري إلى نوعين وذلك حسب السلطة الإدارية التي يقدم إليها التظلم و هما:

١ـ التظلم الولائي: هو التظلم الذي يقدم من صاحب الشأن أو ممثله القانوني إلى جهة الإدارة مُصدرة القرار قبل رفع دعوى قضائية بإلغاء القرار الإداري فالتظلم يكون مطالب فيه إما بسحب القرار أو إلغاءه أو تعديله باعتباره أضر بمركزه القانوني.

٢ـ التظلم الرئاسي: ويقصد به التظلم الإداري الذي يقدم إلى الرئيس الإداري الأعلى لمُصدر القرار كأن يكون القرار صادر من رئيس جامعة ويقدم التظلم إلى وزير التعليم العالي حيث تكون

---

(١) ينظر في ذلك على سبيل المثال حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم (٣٩/ ١١ ق) بتاريخ ٦/ ١١/ ١٩٩٣ (حكم غير منشور) الذي جاء فيه (إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن القانون رقم (١٢٣) لسنة ١٩٧٠ بشأن الأراضي المستصلحة والمملوكة للدولة قد رسم طريقاً للتظلم أو الطعن عليها بالإلغاء إلا متى صدرت لجنة الفصل في الاعتراضات؛ وبنفس المعنى حكمها في الطعن الإداري رقم (٤٤/ ٥٥ ق بتاريخ ٣٠/ ١٢/ ٢٠٠١ (غير منشور أيضاً).

للجهة الإدارية العليا سلطة الرقابة والإشراف على الجهات التابعة لها واتخاذ القرار المناسب حيال تصرف جهة الإدارة المعيب.

إن كلا هذين النوعين من التظلم سواء كان ولائي أو رئاسي يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء إذا قدم التظلم خلال مدة ٦٠ يوماً من تاريخ صدور القرار أو علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً.

إن العبرة في تقديم التظلم هو اعتراض صاحب الشأن على القرار الإداري النهائي الذي أضر بالموظف وبالتالي يقطع الميعاد، وعلى هذا الأساس اعتبرت محكمة القضاء الإداري المصرية أن قيام صاحب الشأن بإنذار الجهة الإدارية المعنية على يد محضر بتصحيح الوضع القانوني الخاطئ المترتب على القرار بمثابة تظلم قاطع للميعاد[١].

٢ـ الرقابة الخارجية:

هي الرقابة التي تباشرها جهات أخرى خارجية غير تابعة للجهاز التنفيذي للدولة، حيث تكون للرقابة الخارجية سلطات واسعة تجاه تصرفات وقرارات جهة الإدارة غير المشروعة فعندما تمارس الإدارة صلاحياتها الواسعة فإنها تملك سلطات خطيرة ولكي لا تسيء استخدامها فمن الضروري أن يتم مراقبة أعمالها من قبل جهات خارجية مختلفة[٢] مثل الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية والرقابة الفنية (الأجهزة الرقابية) وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أ – الرقابة السياسية (أو البرلمانية):

هي صورة من صور الرقابة الشعبية غير المباشرة في الأنظمة الديمقراطية يتولى بموجبها البرلمان مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة بطرق ووسائل محددة في الدستور والأنظمة الداخلية للبرلمانات[٣].

يعتبر البرلمان بوصفه الهيئة الممثلة للشعب بحق مراقبة السلطة التنفيذية في القيام بما يقع على عاتقها من عبء في تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة وتتجلى هذه الرقابة في الدول التي

---

(١) ينظر حكمها الصادر بتاريخ ٧/ ١/ ١٩٥٣ في القضية رقم (٦/ ١٠ ق) المجموعة س ٧، ص ٢٨٩.

(٢) د. فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني – دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من انجلترا، مصر، الكويت، دار وائل للنشر والتوزيع، عمّان – الأردن ، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٦٢.

(٣) د. فرحان نزال إحميد المساعيد، مرجع سابق، ص ٩٣.

تتبنى النظام البرلماني كنموذج للحكم، إن كل ما تملكه المجالس النيابية هو تقرير المسئولية السياسية وذلك من خلال سحب الثقة من الحكومة[١]، ويتجلى ذلك في قيام السلطة التشريعية بمساءلة الحكومة حول المشاكل الاقتصادية والمالية والسياسية التي قد تعصف بالدولة، أو من خلال التقارير الرقابية السنوية التي تبين حجم فساد الحكومة والجهات التابعة لها.

حيث تكمن سلطة البرلمان في محاربة الفساد الإداري والمالي وذلك من خلال عدة وسائل رقابية منحه إياها الدستور فالبرلمان يحاسب الحكومة عن تصرفاتها ويراقب أعمالها من خلال مناقشة سياستها العامة التي وردت في التشكيل الوزاري وخطة الحكومة الذي اعتمده البرلمان، فهو المسئول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، ويستطيع البرلمان من خلال الرقابة التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها الصالح العام ومنع الانحراف، والالتزام بالميزانية التي أقرها حفاظاً على الأموال العامة من الإهدار[٢].

إن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية تستمد سندها القانوني من م (١٠١) من الدستور المصري المعدل سنة ٢٠١٩ والتي نصت على أنه: (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على النحو المبين في الدستور).

بـ الرقابة القضائية:

إن حق الالتجاء إلى القضاء من المبادئ الدستورية الأساسية وذلك بالنسبة للأفراد أو الموظفون العامون في الدولة أو من قبل المؤسسات العامة والخاصة ضد جهات أو أشخاص

---

(١) نصيرة إبراهيم علي ارزقي، دور البرلمان والأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري – وتعزيز الشفافية الإستراتيجية لمكافحة الفساد غير ممارسة المهام التشريعية وعضوية البرلمان – دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع – القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٦٦.

(٢) سامر مؤيد عبد اللطيف، ومنى محمد عبد الرزاق، وصفاء محمد عبد ، دور البرلمان في مكافحة الفساد الإداري، المجلة الدولية للبحوث النوعية المتخصصة، الأكاديمية العربية للعلوم الإنسانية والتطبيقية، العدد ١٤ – ٢٠١٩، ص ٢٦.

آخرين متى توافرت المصلحة أثناء رفع الدعوى.

فالرقابة القضائية هي رقابة تطبيق القوانين واللوائح المعمول بها، فمتى تبين للقاضي بأن جهة الإدارة انحرفت عن مسارها في تنفيذ هذه القوانين والقرارات وخالفت مبدأ المشروعية وكانت تلك القرارات الصادرة عنها يشوبها أحد عيوب أركان القرار الإداري فإنه لا مجال للقاضي إلا أن يحكم بإلغاء القرار الإداري المعيب.

إن مهمة القضاء الأساسية تكمن في تحقيق العدالة بين المواطنين والجهات العامة داخل الدولة وترسيخ مبدأ المساواة ورفع الظلم وتطبيق القوانين، وبالتالي يجب أن يتمتع القضاء بالاستقلال والحياد عن باقي السلطات في الدولة حتى لا يتأثر القاضي عند إصدار الأحكام القضائية بالظروف السياسية أو الضغوط التي قد تفرض عليه وتؤثر في أحكامه وذلك تحقيقاً لمبدأ المساواة أمام القانون؛ فتلجأ السلطة الإدارية المختصة إلى الرقابة القضائية لمحاكمة مرتكبي المخالفات المنصوص عليها في القوانين المنظمة للمؤسسات العامة[١].

ولقد عهد المشرع الليبي في قانون المحكمة العليا لسنة ١٩٥٣ ثم في القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٧١ بشأن القضاء الإداري لهذه الدوائر دون غيرها مهمة الفصل في الطعون التي يقدمها الموظفون العامون والأفراد بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بشأنهم وذلك متى كان مرجع الطعن على هذه القرارات هو عدم الاختصاص أو وجوب عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة[٢].

حيث تنحصر الرقابة القضائية في مباشرة محاكم الدولة سلطاتها في مساءلة الإدارة العامة عن أعمالها وتصرفاتها في مواجهة الأفراد ومن ثم توقيع الجزاء الملائم عليها نتيجة ما قد تقترفه من قصور أو انحراف في استعمال سلطاتها وتصرفاتها التي تخالف بها القانون، ويتمثل هذا الجزاء

---

(١) السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية ، رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية، سنة ١٩٧١، ص ١٦٣.

(٢) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، طرابلس، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨، ص ٢٠٨.

في إصدار حكم بإلغاء القرار الإداري المعيب أو الحكم بالتعويض عن الأضرار التي تسببت فيه تجاه الغير أو الحكم بإلغاء القرار والتعويض معاً[١].

ويراقب القضاء الإداري مدى التزام جهة الإدارة بأحكام القواعد المنظمة لمسألة الاختصاص والتي تعتبر من النظام العام الواجب اتباعها واحترامها وعدم مخالفتها ، والالتزام بمبدأ المشروعية عند إصدارها القرارات الإدارية، وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه: (إذا كان القرار الإداري قد صدر من غير مختص فإنه يتعين التفرقة بين عيب الاختصاص البسيط وبين عيب عدم الاختصاص الجسيم، فالعيب الأول يصم القرار بالبطلان، ومن ثم فإنه يتحصن بمرور ستين يوما على صدوره، أما العيب الثاني فيصم القرار بالانعدام بما يسوغ معه سحبه في أي وقت دون التزام بالمدة المشار إليها، وبتطبيق ما سبق فإن صدور قرار من مدير أحد المصانع بترقية أحد العاملين بالمصنع دون عرض الأمر على المؤسسة التي يتبعها المصنع ودون عرضه على لجنة شؤون العاملين بها يعتبر قرارا منعدما يجوز سحبه في أي وقت)[٢]

ويرتكز دور الرقابة القضائية في ثلاثة نقاط وهي:

١- نزاهة وشفافية التحقيقات المتعلقة بقضايا الفساد، وعدم خشية محاكمة كبار المسؤولين في حال تورطهم في قضايا فساد.

٢- إيجاد أداة رادعة تدعمها منظومة عقابية متماسكة تساهم في غرس العبرة في نفوس كل من تسول له نفسه التعدي على المال العام، وينبغي أن تكون خالية من الثغرات التي من الممكن أن تكون سببا يتهرب منه الفاسدون.

٣- ضرورة نزاهة القائمين على تطبيق القانون من أعضاء السلطة القضائية لاسيما القضاة والمدعين العموميين؛ وبناء على ما تقدم فإن القضاء يمارس دورا بارزا في مكافحة الفساد

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري – دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية –دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٤، ص ٣٨١.

(٢) . طعن رقم (٨٢٠) لسنة ٢٠ق جلسة بتاريخ ٢٤/ ٨/ ١٩٨١، منشور بمجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، المكتبة العالمية، ٢٠٠٩، ص١١٨.

والوقاية منه.[١]

ج – الرقابة الفنية (رقابة الأجهزة الرقابية):

إن الرقابة الإدارية من خلال أجهزة فنية متخصصة على الجهاز التنفيذي للدولة تعتبر من أهم صور الرقابة وذلك لما لها من سلطات واسعة للحصول على البيانات والمعلومات التى تطلبها من الجهاز الإداري للدولة، حيث تقوم هذه الأجهزة الرقابية من خلال الرقابة والمتابعة والاطلاع على كافة المستندات وبالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التي ترتكب من الأجهزة التنفيذية بالدولة تمهيداً لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة حيال هذه المخالفات.

حيث تتنوع هذه الأجهزة الرقابية وتباشر نشاطها وفقاً للاختصاصات المسندة لها في قانون إنشائها فهناك مثلاً هيئة للرقابة الإدارية وديوان للمحاسبة يختص بالرقابة المالية وأخرى لمكافحة الفساد بكل أشكاله، وسيتم تسليط الضوء على اختصاصات هذه الأجهزة الفنية الرقابية في ليبيا ومصر وذلك في المطلب الثاني من هذا المبحث.

الفرع الثاني
أهمية الرقابة الإدارية

لا يمكن أن نتصور أن هناك جهازاً إدارياً في الدولة يباشر عمله كما ينبغي عليه وفقاً للقوانين واللوائح دون وجود رقابة على الجهاز الإداري للدولة حول كيفية أدائه لعمله والمهام المناطة به، ففكرة مخالفة تلك الجهات للقوانين والقرارات التي تنظمها واردة فقد ترتكب بحسن نية أو بسوء نية مخالفات تصيب قراراتها وتصرفاتها بعدم المشروعية، فالرقابة تعد بمثابة البوصلة بالنسبة للربان يستطيع من خلالها من أن سير العمل يتم في الإطار الصحيح[٢].

وتبرز أهمية الرقابة الإدارية في تجنب تدخل السلطة القضائية وذلك من خلال القيام بواجباتها وممارسة صلاحياتها الممنوحة لها بموجب القوانين والأنظمة على أكمل وجه وتصحيح

---

(1) . Eleni Katramadou, Regulation inside Government: Assessing the de facto independence of the Greek constitional Independent Authorities from public Administration, Faculty of Arts and Social sciences, the University of Zurich, phd thesis, 2012, p43, 45.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، كتاب الرقابة على أداء الجهاز الإداري – دراسة عملية وعلمية في النظم الوضعية والإسلامية – مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٦، ٢٧.

الأخطاء المرتكبة من قبل رجال الإدارة عند اتخاذهم للقرارات الإدارية من خلال التأني باتخاذ القرارات الإدارية وهذا يضمن استقلالية عمل الجهاز الإداري دون تدخل من السلطة القضائية لإجبار الإدارة على تصحيح أخطائها أو التدخل لإصدار حكم قضائي يقضي بإلغاء القرار الإداري المعيب، مما يؤدي هذا التصحيح إلى الحفاظ على هيبتها والارتقاء بمستوى عملها إلى درجات الدقة والحذر(١).

وقد تطور دور الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفاعلية، لذلك لم يعد مفهوم الرقابة يقتصر على المفهوم التقليدي المنحصر فقط بالبحث عن الأخطاء بل تجاوز ذلك للبحث عن الأساليب التي تعمل على رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله(٢).

ونظراً لاتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها وزيادة العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن.

إن الرقابة إذنٍ مرتبطة بكافة وظائف الإدارة التي تسبقها وهي عملية متابعة مستمرة على تلك الوظائف بهدف التأكد من أن جميع هذه الوظائف وبكافة مراحلها تسير سيراً صحيحاً وفقاً لما هو مخطط لها وفي الوقت نفسه تهدف إلى الكشف عن أي انحرافات أو أخطاء سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة لتصحيحها بعد تحديد المسبب لهذه الأخطاء(٣).

وتكمن أهمية الرقابة أيضاً في تحقيق مبدأ الشفافية والنزاهة داخل المؤسسة وتقوم برصد المخالفات التي تمثل فساداً، وتقوم بإصلاح الأوضاع وتقديم المخطئين للتحقيق والمعاقبة،

---

(١) د. فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني – مرجع سابق، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٦٥.

(٢) د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ١٥.

(٣) د. جميل جودت أبو العينين، أصول الإدارة من القرآن والسنة، دار ومكتب الهلال، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، ص ٢٥٦.

كما أنها تعتبر من الأدوات الهامة والفعالة التي تعمل على التأكيد على فاعلية المؤسسة وتحقيق أغراضها وإنجازاتها وأهدافها المختلفة[١].

حيث تظهر أهمية الرقابة والحاجة إليها في توضيح الانحرافات التي حدثت أثناء التنفيذ وبالتالي تحديد الإجراءات اللازمة لتصحيح هذه الانحرافات والنظام الرقابي يتكامل ويتفاعل ويؤثر ويتأثر بنظام التخطيط والتنظيم والتوجيه حيث يوجه النظام الرقابي الفعال هذه الوظائف نحو نقاط الضعف ونقاط القوة، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الرقابة عمل يسبق ويواكب ويلي وظيفة التخطيط والوظائف الأخرى كالتنظيم والتوجيه.

لذلك لا تقتصر أهمية الرقابة على ما تؤدي إليه من اكتشاف الأخطاء وتصحيحها ومنع الأخطاء قبل وقوعها والتخفيف من آثارها إذا وقعت وتلافي تكرارها بل هي أيضاً تلقي الضوء على الإيجابيات عن طريق اكتشاف الكفاءات الإدارية مما يحفزهم على اتقان العمل ورفع روحهم المعنوية بمطابقة أهدافهم مع أهداف المصلحة وبالتالي تساعد الرقابة على تحقيق أداء أفضل وتحقيق نتائج أفضل[٢].

يمكن لنظام الرقابة الجيد أن يعزز بشكل كبير كفاءة وفعالية المنظمة وعادة ما يقوم بذلك عن طريق تحديد العيوب في أداء المنظمة واقتراح طرق للتحسين ويستخدم المديرون الرقابة لتحقيق أهدافهم بهذه الطريقة[٣].

وأخيرا يمكن وضع بعض النقاط المتعلقة بأهمية الرقابة الإدارية، وذلك على النحو الأتي:

١- أنها تحقق مبدأ الشفافية والنزاهة داخل المؤسسة، وتقوم برصد المخالفات التي تمثل فسادًا، وتقوم بإصلاح الأوضاع وتقديم المخالفين للمساءلة القانونية.

---

(١) أ. سحر محمد، بحث عن الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة مقدم إلى صفحة مقال عبر الإنترنت بتاريخ ٦/ ٠١/ ٢٠٢٢ www.mqall.org .

(٢) لا يوجد اسم لكاتب المقال www.starshams.com .

(٣) محمد خطاب، أدوات وأساليب الرقابة الإدارية، www.businessulions.com .

٢- كما أنها من الأدوات الهامة والفعالة التي تعمل على التأكيد على فعالية المؤسسة وتحقيق أغراضها وانجازاتها وأهدافها المختلفة.

٣- تعتمد الرقابة على التخطيط: فالرقابة والتخطيط وجهان لعملة واحدة، وليس بالإمكان تصور وجود رقابة بدون تخطيط فهو يساعد على تحقيق المهام والأهداف، وإلا فلا جدوى من تلك الرقابة، ولن تحقق أهدافها.

المبحث الثاني
دور الأجهزة الرقابية والحكومة في بيان مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية للحد من ظاهرة الفساد الإداري

تمهيد وتقسيم:

تعد ظاهرة الفساد الإداري والمالي أيضاً من أهم الظواهر السلبية التي تعاني منها غالبية الدول باعتباره يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على التنمية الاقتصادية والمالية للدولة، حيث يلاحظ أن هناك العديد من الدول تملك مقدرات مالية وثروات طبيعية ضخمة ولكن نتيجة لوجود الفساد الذى استشرى في كامل الأجهزة الإدارية للدولة جعلها تهدر الأموال والثروات وتعرقل أداء المؤسسات وإنجاز الوظائف والخدمات وبالتالي يجعلها دولة متأخرة في عملية البناء والتقدم بل وحتى سياسياً واجتماعياً وثقافياً واقتصادياً ومالياً وغير قادرة أيضاً على الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها وباقي الدول.

فنجد بعض المسؤولين القائمين على إدارة مؤسسات الدولة يُغلّبون مصالحهم الشخصية والمناطقية على مصلحة الدولة والمواطنين، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تدمير المؤسسة العامة وكذلك الاقتصاد الوطني ولو بشكل غير مباشر.

إن غياب الوازع الديني أولاً ثم الأخلاقي والوازع القانوني الذي يردع بقوة القانون يجعل كل موظف عام سواء كان في أعلى السلم الوظيفي أو في أدناه يتمادى على إنتهاك أو مخالفة القوانين والتشريعات النافذة في الدولة ويستبيح المال العام دون وجود رادع لهؤلاء المخالفين.

ولما كان هناك قصور من المسؤولين على إدارة مؤسسات الدولة في الحد من الفساد الإداري والمالي، فكان لزاماً على الدولة أن تؤسس أجهزة رقابية مهمتها تحقيق رقابة إدارية ومالية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها وتصرفاتها للتأكد من مدى تحقيقها لمسئولياتها وأدائها لواجباتها في مجال اختصاصاتها وتنفيذها للقوانين واللوائح وكذلك الكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية والمالية المتعلقة بأداء واجبات الوظيفة العامة.

ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين وفقا لما يلي:

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري وأثاره واختصاصات الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري

المطلب الثاني: دور الأجهزة الرقابية والحكومة في التأكد من احترام الإدارة لمبدأ المشروعية

المطلب الأول
مفهوم الفساد الاداري وأثاره واختصاصات الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري

تمهيد:

تدل ظاهرة الفساد على غياب القيم الأخلاقية والأسس والضوابط التي تحكم السلوك الإنساني بوجه عام والإداري بوجه خاص ما يؤدي إلى تعطيل خطط وبرامج التنمية وبفشلها، ومن أنماط الفساد الإداري (خيانة الأمانة، الرشوة، استغلال المنصب، التستر على الرؤساء والمرؤسين والوساطة)[1].

ويرى الباحث بأن للفساد الإداري والمالي انعكاسات عديدة تؤثر على مؤسسات الدولة سواء على المدى القريب أو البعيد، ففي ظل غياب دولة المؤسسات وسلطة القانون وغياب الرادع القانوني سواء في فرض المحاكمات التأديبية أو الجنائية للموظفين العامين المخالفين للقوانين والتشريعات النافذة يجعل هؤلاء يتمادون في المخالفة بل إن الأمر يذهب أبعد من ذلك وهو أن سلوك الموظفين العاديين يصبح غير مبالي بتطبيق القانون لترسيخ عقيدة في نفسه بأنه إذا ارتكب أي مخالفة إدارية أو مالية فإن تطبيق القانون عليه لن يطاله.

كما أنه من أسباب وجود الفساد في الدولة هو ضعف أداء الأجهزة الرقابية على الرغم من أن القانون منحها اختصاصات وصلاحيات يجعلها تدحر الفاسدين وتعاقبهم.

إن وسائل مكافحة الفساد الإداري من قبل الأجهزة الرقابية تتمثل في فرض رقابة إدارية فعالة وصارمة على الجهات الخاضعة لرقابتها وتعزيز دور المساءلة والمحاسبة للموظفين المخالفين وكذلك التفتيش الدوري على كافة قطاعات الدولة للتأكد من أن أدائها للمهام المناطة بها يسير وفقاً للتشريعات النافذة، وكذلك ممارسة صلاحياتها في الكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفين العامين أثناء مباشرتهم لأعمالهم واتخاذ الإجراءات اللازمة ضدهم، وهذا ما سيتم توضيحه في هذا المطلب من خلال تسليط الضوء حول بيان

---

(١) د. فارس بن علوش بن بادى السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، رسالة دكتوراة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية – كلية الدراسات العليا – قسم العلوم الإدارية – الرياض، سنة ٢٠١٠، ص ٥٩.

مفهوم الفساد وأثاره، ثم نعرج على اختصاصات الأجهزة الرقابية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، وذلك وفقا للتقسيم التالي:

الفرع الأول
مفهوم الفساد وأثاره

أولا: تعريف الفساد:

اختلف الفقهاء في وضع تعريف موحد حول مفهوم الفساد الإداري وذلك بسبب اختلاف وجهات

نظرهم حول مصدر الفساد وأسبابه ودوافعه وآثاره، من هنا سنسلط الضوء حول مفهوم الفساد لغة واصطلاحاً.

١- الفساد لغة:

الفساد في معاجم اللغة ه (فسد)، الفاء والسين والدال كلمة واحدة، وهو خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج عنه أو كثيرا، والاسم، الفساد، نقيض الصلاح، وتفاسد القوم: تدابروا وقطعوا الأرحام، واستفسد السلطان قائده إذا أساء إليه حتى استعصى عليه، والمفسدة ضد المصلحة، وقيل هو العدول عن الاستقامة إلى ضدها؛[1] ويأتي التعبير عن الفساد بمعان عدة بحسب موقعه فهو الجدب أو القحط كما جاء في قوله تعالى (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)[٢] أو بمعنى (الطغيان والتجبر) كما في قوله تعالى (لِلَّذِينَ لا يُرِيدُونَ عُلُوّاً فِي الأَرْضِ وَلا فَسَاداً)[٣]، أو بمعنى (عصيان الله) كما في قوله تعالى (إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَاداً أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلافٍ)[٤].

---

(١) . لسان العرب لابن منظور، باب الدال، فصل السين الجزء الأول ص٣٣٥، الحسين بن محمد بن المفضل المعروف بالراغب الأصفهاني أبوالقاسم "كتاب المفردات في غرائب القرآن" الجزء الأول، دار القلم، دمشق، ص٣٧٩.

(٢) سورة الروم، الآية (٤١).

(٣) سورة القصص، الآية (٨٣).

(٤) سورة المائدة، الآية (٣٣).

قال ابن منظور في لسان العرب: الفساد: نقيض الصلاح، فَسَدَ يفسُد ويفسِد، وفسُد فساداً وفسوداً، المفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا أي فيه فساد. فالفساد: التلف، والعطب والاضطراب، والخلل، والجذب والقحط وإلحاق الضرر، والفساد هنا الجدب في البر والقحط في البحر(١).

وقد يعني الفساد التلف إذا ارتبط المعنى بسلعة ما وهو لفظ شامل لكافة النواحي السلبية في الحياة، وعندما يرتبط بالإنسان يعني إنعدام الضمير وضعف الوازع الديني عند الشخص بما يجعل من نفسه بيئة صالحة لنمو الفساد(٢).

ويعني الفساد أيضاً خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج أو كثيراً، ويضاره الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة، يقال: فَسَدَ فسادًا وفُسُودًا وأفسد غيره(٣).

كما أن لفظ الفساد يطلق لغة على حالة من الاختلال وفقدان التوازن التي تصاب بها الأشياء المادية والإعتبارية، فلفظ الفساد يطلق على الاختلال في الأنظمة الإدارية أو قسم منها(٤).

إن الفساد ظاهرة إنسانية تحكمها قوانين الإنسان فرداً ومجتمعاً وأن ما يقابل هذه الظاهرة هو الصلاح والإصلاح وأن حركة التضاد الموجودة بين هاتين الظاهرتين هي من العوامل التي تحكم

---

(١) لسان العرب لابن منظور، لسان العرب، المرجع السابق، الجزء الثالث، ص ٣٣٥.

(٢) د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ماهيته، أسبابه، مظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ١٢.

(٣) أ. أمين نعمان الصلاحي، الفساد المالي والإداري – رؤية إسلامية في الوقاية والعلاج – كتاب الأمة – سلسلة دورية تصدر كل شهرين عن إدارة البحوث والدراسات الإسلامية التابعة لوزارة الأوقاف والشئون الإسلامية بدولة قطر – ٢٠١٨، ص ٢٧.

(٤) د. السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٣٢.

مسيرة الأمم على الأرض ومن تحكم مسيرة الإنسان ونهاية الأرض[١].

٢ـ الفساد اصطلاحاً:

تباينت وجهات نظر الفقهاء في وضع تعريف محدد لمفهوم الفساد وذلك حسب تعدد مظاهر وأشكال الفساد فمنهم من عرفه من منظور إداري ومنهم من عرفه منظور اقتصادي وسياسي وغيره.

فقد عرفه الدكتور ربيع أنور فتح الباب الفساد بأنه: سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام، تطلعا إلى مكاسب خاصة مادية أو معنوية، أو هو سلوك مناطه انتهاك القواعد القانونية بممارسة أنواع معينة من التأثير تستهدف تحقيق منافع خاصة.[٢]

فقد عرفه الدكتور هشام عبد السيد الصافي بدر الدين بأنه: إنحراف الموظف العام متعمداً عن إتباع السلوك القويم في ممارسة وظيفته مخالفاً ما تفرضه عليه القوانين واللوائح والأعراف والقواعد الدينية والإخلاقية مبتغياً بذلك هادفاً إلى تحقيق منافع شخصية له أو للمحيطين به من عائلته، جيرانه، أصدقائه، زملائه، معارفه)[٣].

وعرفت السيدة إليا نور جلور الفساد بأنه: تصارع المصالح والمحاباة والمجاملات والتأثير غير المناسب على إرساء حقوق الإنسان والمساواة الرسمية منها أو الاجتماعية)[٤].

وعُرف الفساد أيضاً بأنه: مؤشر يدل على غياب المؤسسة السياسية الفعالة خلال فترة التحديث الواسعة التي شهدها العصر الحالي ويشار إلى الفساد أيضاً بأنه سلوك غير اجتماعي

---

(١) د. يوسف حسن يوسف، اقتصاديات الأسواق الدولية (جريمة الفساد الاقتصادي الإداري في القانون الدولي)، دار العدالة للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة النشر ٢٠١٤، الطبعة الأولى، الجزء الثاني من نفس الكتاب، ص ٣٨.

(٢) . د. ربيع أنور فتح الباب، الفساد وحقوق الإنسان، الدار المحمدية للطباعة، القليوبية، ٢٠١٧، ص٩.

(٣) هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، الشفافية الإدارية بين ضرورة مكافحة الفساد وحدود السر الوظيفي (دراسة تطبيقية مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٢٢، ص ٢٢٢.

(٤) أ. إليا نور جلور، من كتاب المنظمة العربية للتنمية (ندوات ومؤتمرات)، وقائع المؤتمر: آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية (منظور إستراتيجي ومؤسسي – العدد (١٦) سنة ٢٠٠١، القاهرة، ص ١٧٠.

تدل عليه بعض المؤشرات المتعلقة بغياب المؤسسة الفعالة سياسياً وإدارياً والإنحراف عن القيم الاجتماعية والأعراف السائدة، وإشباع الأطماع المالية وسوء استخدام السلطة المالية والحصول على منافع غير مشروعة[١].

كما عرفه الدكتور منصور ميلاد يونس بأنه ظاهرة عامة مرتبطة بوجود المجتمعات الإنسانية ويتخذ الفساد أشكالاً وصوراً مختلفة سواء كان فساد سياسي أو فساد إداري ومالي وأخلاقي)[٢].

وفي تعريف آخر للفساد الإداري بأنه عبارة عن سلوك منحرف يصدر عن الموظف العام في مجال العمل الإداري يهدف من ورائه التربح من المهنة والحصول من الوظيفة العامة التي يؤديها على فوائد مادية أو اجتماعية أو معنوية[٣].

في حين يذهب البعض إلى تعريف الفساد الإداري بأنه: ظاهرة سلبية تتفشى داخل الأجهزة الإدارية لها أشكال عديدة تتحدد تلك الأشكال نتيجة للثقافة السائدة في المجتمع والمنظمة والنظام القيمي وتقترن بمظاهر متنوعة كالرشوة وعلاقات القرابة والوساطة والصداقة تنشأ بفعل مسببات مختلفة هدفها الأساسي وغايتها الرئيسية إحداث انحراف في المسار الصحيح للجهاز الإداري لتحقيق أهداف غير مشروعة فردية أو جماعية[٤].

ومنهم من عرفه بأنه: الانحراف بالسلطة الممنوحة عما قصد من اعطائها لتحقيق مكاسب غير مشروعة[٥].

---

(١) د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ١٦.

(٢) د. منصور ميلاد يونس، لا للفساد، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص ١٥.

(٣) د. جمال محمد معاطي موافي، مكافحة الفساد الإداري بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية مع دراسة تطبيقية على الفساد في اختيار الموظف العام وترقيته، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٢٠.

(٤) عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٢٢٤.

(٥) د. محمد أحمد عبد السلام، ود. إبراهيم السيد، الفساد السياسي، آلياته، أشكاله، عوامله، علاجه، الرقابة عليه، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٦.

وقدعرفه البعض بأنه: الانحراف بالسلطة الممنوحة عما قصد من اعطائها لتحقيق مكاسب غير مشروعة[١].

ومنهم من يرى الفساد الإداري بأنه: استغلال المنصب الإداري من الموظف لتحقيق مكاسب خاصة[٢].

وعرف البنك الدولي الفساد بأنه: (استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل المصلحة الخاصة)[٣].

وقد عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: (سوء استخدام الصلاحيات الممنوحة للحصول على منافع شخصية)[٤].

أما اتفاقية القانون المدني حول الفساد المبرمة من قبل المجلس الأوروبي يعرف الفساد على أنه: طلب أو عرض أو تقديم أو قبول رشوة أو أي منافع غير مستحقة أو وعد بذلك على نحو مباشر أو غير مباشر والتي من شأنها أن تشوه الأداء الصحيح لأي واجب أو سلوك مطلوب من ملتقى تلك الرشوة أو المنفعة غير المستحقة أو الوعد بذلك[٥].

والفساد أيضاً هو: إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة

---

(١) د. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري – مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع – االقاهرة – ٢٠١٥ – ص ٣٥.

(٢) أ. جمعة قادر صالح، الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، منشورات زين الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٦، ص ٢١.

(٣) انظر موقع البنك الدولي: www.worldbank.org .

(٤) انظر موقع منظمة الشفافية الدولية: www.tranparency.org/news_room/faq/corruption_fa2 .

(٥) . ينظر المادة الثانية من إتفاقية القانون المدني حول الفساد التي حررت في ستارسبورغ في ٤/ ١١/ ١٩٩٩ www.conventions.com.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm

وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة[١].

ويعرف الفساد المالي بأنه: سلوك غير سوي وغير أمين يعمل على جمع جميع الانحرافات المالية للتشريعات والقوانين للعمل لمصلحته الشخصية على حساب المصلحة العامة، وتسير لأشخاص أو مؤسسات خاصة وتشمل تقديم رشاوى للجهة المنتفعة وتشمل الهدايا وغسل الأموال والنصب على المستثمرين، ويعرف أيضا بأنه: خروج عن قوانين الدولة ومصالحها وعدم التقيد به من أجل تحقيق مكاسب سياسية واجتماعية للشخص أو مجموعة معينة.[٢]

ويعرف الفساد المالي أيضا بأنه: سوء التصرف في الأموال العامة، أو تلقي أموالا في مقابل تقديم خدمة أو منفعة مشروعة أو غير مشروعة.[٣]

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فقد عرفت الفساد المالي بأنه: تعمد موظف عمومي استغلال وظائفه أو موقعه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو، أو لصالح شخص أو كيان أخر مما يشكل انتهاكا للقانون.[٤]

ويرى الباحث بأن الفساد هو: قيام الموظف أو المسؤول بمخالفة القوانين واللوائح المعمول بها، أو الاهمال والتقصير في أداء الواجب بقصد تحقيق منفعة له أو للغير أو الإضرار بالغير أو بالمصلحة العامة.

ثانيا: أثار الفساد على الدولة

إن تدني مستوى الأداء الاقتصادي في كل دولة وانخفاض مستوى المعيشة وتدهور قيمة العملة مقابل الأسعار (التضخم) أي انخفاض القيمة الشرائية للنقود كل ذلك يجعل أفراد

---

(١) د. السيد أحمد محمد علام، جرائم الفساد وآليات مكافحته في نطاق الوظيفة العامة في ضوء التشريع الجنائي المصري والإتفاقيات الدولية، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥/ ٢٠١٦، ص ٤٠.

(٢) . د. سيد طه بدوي، الفساد المالي والإداري للدولة وأثاره الاقتصادية، بحث منشور في مجلة القانون والدراسات الاجتماعية بجامعة بدر القاهرة، المجلد رقم (٢) العدد (٣) صادرة في شهر يونيو ٢٠٢٣، ص٤٤.

(٣) . أ. أمين نعمان الصلاحي، الفساد المالي والإداري – رؤية إسلامية في الوقاية والعلاج – كتاب الأمة – سلسلة دورية تصدر كل شهرين عن إدارة البحوث والدراسات الإسلامية التابعة لوزارة الأوقاف والشئون الإسلامية في قطر – ٢٠١٨، ص٢٧.

(4) . Look at: United National Audiovisual Library of International Law, United Nations, 2015, available at: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncc/uncc-ph-a.pdf

المجتمع أكثر استعداداً للتورط في بعض السلوكيات غير القانونية لتحقيق بعض المكاسب المالية التي تعينهم على مواجهة تردي الظروف الاقتصادية[١].

ويعد الفساد الإداري من الأمراض الخطيرة التي تصيب حياة الشعوب والمجتمعات لأنه بات يستشري في الآونة الأخيرة بصورة أو بأخرى في معظم دول العالم[٢].

حيث يُلحق الفساد آثار وخيمة الضرر على المجتمع في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، فهو يؤثر تأثير بالغ الشدة ويعرقل الاستقرار والتنمية والإصلاح في المجتمع[٣].

إذ يترتب على الفساد الإداري والمالي آثاراً اقتصادية وسياسية واجتماعية سيئة تؤثر بشكل مدمر على المجتمع، فهي تطال كل مقومات الحياة في الدولة فتضيع الأموال والثروات والوقت والطاقات وتعرقل سير الأداء الحكومي وانجاز الوظائف والخدمات وتقود إلى تخريب وفساد ليس على المستوى الاقتصادي والمالي فحسب، بل في المجالات السياسية والاجتماعية والثقافية، ناهيك عن التدهور الخطير في مؤسسات ودوائر الخدمات العامة المتصلة بحياة المواطنين[٤].

إن آثار الفساد الإداري والمالي يختلف من دولة إلى أخرى ويرجعه ذلك إلى مدى وجود استقرار وانتعاش اقتصادي وسياسي بالدولة، فالفساد الذي يضر بنظام العدالة الاجتماعية بين المواطنين وعدم احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان واختلاس واستباحة المال العام وتفشي ظاهرة الرشوة يمتد أثره السلبي إلى جميع القطاعات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في

---

(١) د. منى رمضان محمد بطيخ، الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإداري، الواقع والمأمول، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ١٥٩.

(٢) د. صلاح الدين فوزي محمد، الفساد الإداري وآليات مكافحته، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية والشرعية، مجلة دورية مُحكمة تصدر عن كلية الحقوق بجامعة المنصورة – العدد (٥٠) ٢٠١١، ص ٣٣.

(٣) د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحوكمة تحت ضوء الشمس – الشفافية في إدارة الشؤون العامة، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢٩٤.

(٤) د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، ماهيته، أسبابه، مظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠١٥، ص ٣٣٧.

الدولة، كما أن الفساد لا يقف عند دولة معينة أو قارة أو مجتمع دون أخر، بل عصفت بجميع دول العالم حتى تلك التي تعتبر متطورة وتتصف بالتقدم العلمي والاقتصادي لم تسلم هي الأخرى من آفة الفساد ولكن بنسب مختلفة.[١]

وفيما يلي يمكن تقسيم آثار الفساد إلى ثلاثة أقسام وهي:

(١) أثر الفساد على التنمية الاقتصادية.

(٢) الآثار السياسية للفساد الإداري.

(٣) أثر الفساد على التنمية الاجتماعية.

١ـ أثر الفساد على التنمية الاقتصادية:

تظهر آثار الفساد الإداري بشكل عام على مؤشرات التنمية وعلى القدرة التنافسية للاقتصاد حيث يؤدي الفساد الإداري والمالي إلى اصابة الاقتصاد الوطني والتنمية الاقتصادية وبالتالي يتسبب في خسائر فادحة في المال العام اللازم للانفاق في كافة مجالات الحياة العامة للدولة وفيما يلي عرض بعض آثار الفساد على التنمية الاقتصادية ومنها:

أ – أثر الفساد على التضخم:

من أهم آثار الفساد المالي والإداري هو زيادة معدلات التضخم والارتفاع المستمر في زيادة الأسعار وانخفاض القوة الشرائية للنقود نتيجة للسياسات الاقتصادية والمالية الفاشلة من قبل المسئولين في الوزارات والهيئات الحكومية المعنية بهذا الشأن[٢].

إن ضعف الكفاءة الاقتصادية للدولة وغياب العدالة في توزيع الدخل وتضخم القوة الاقتصادية للفساد وعدم تطبيق سياسة الاصلاح الاقتصادي وصراع المصالح لدى مسئولي الدولة أدى إلى تأخر النمو الاقتصادي في الدولة.[٣]

---

(1) . Mihaly Fazekas, Quality of government and institionalised grand corruption in public procurement, phd thesis, College Hughes Hall,University of Cambridge, 2014, p8.

(٢) د. محمد سامر دغمش، إستراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي (دراسة مقارنة)، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٠٠.

(٣) د. سامي الطوخي، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

ب – تفاقم عجز الموازنة:

يؤدي الفساد إلى عرقلة التنمية الاقتصادية وتفاقم عجز الموازنة من خلال اضعاف الايرادات العامة للدولة نتيجة للتهرب من دفع الرسوم والضرائب والجمارك[١]، وكذلك اقفال الحقول والموانئ النفطية ففي مطلع سنة ٢٠٢٠ تعرضت الحقوق النفطية لإقفال قسري من قبل حرس المنشآت النفطية بالمنطقة الوسطى والشرقية وترتب على ذلك انخفاض الانتاج في ١ر٢٢ مليون برميل يومياً إلى أن أصبح ٢٠٠ ألف برميل في اليوم مما تسبب في خسائر مالية تجاوز ١٠ مليار دولار بالاضافة إلى الكثير من الخسائر المالية غير المنظورة والأضرار المادية على المستوى البنيوي أو الانتاجي.[٢]

كذلك لم تحقق مصلحة الضرائب المستهدفات حيث كانت الايرادات المحصلة والمودعة بحساب الايراد العام ٦٣٢ مليون دينار في مقابل التقديرات المستهدفة بمبلغ ١ر٣ مليار دينار بإنحراف سالب نسبته ٥١٪ لم تحقق مصلحة الجمارك أيضاً المستهدفات التي قدرت بمبلغ ٤٠٠ مليون دينار حيث كانت الايرادات الفعلية التي تم ايداعها بحساب الايراد العام بقيمة ١٥١ مليون دينار فقط بانحراف سلبي نسبته ٦٧٪.[٣]

لا شك أن تراجع الايرادات الحكومية نتيجة الفساد الإداري له آثار غير مباشرة في الأداء الاقتصادي، فالانخفاض في الايرادات يعني تقليل الحكومة لنفقاتها التنموية مثل بناء مشروعات البنية الأساسية وتوفير الخدمات التعليمية والصحية وغيرها، وهذا كله يؤدي إلى تراجع النمو الاقتصادي.[٤]

كما أن زيادة الانفاق الحكومي ومحدودية الموارد تؤدي إلى العجز في ميزانية الدولة وبالتالي يؤدي إلى ضعف النمو الاقتصادي، الأمر الذي يترتب عليه قيام الحكومة بزيادة الضرائب

---

(١) د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، الشفافية الإدارية بين ضرورة مكافحة الفساد وحدود السر الوظيفي (دراسة تطبيقية مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٢٢، ص ٢٥٥.

(٢) تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة ٢٠٢٠، ص ١١.

(٣) تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة ٢٠٢٠، ص ٢٠.

(٤) د. السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٢٦١.

وارتفاع في الأسعار والرسوم الجمركية، وفي المقابل ينتج عنه مطالبة الموظفين والعاملين بالدولة بزيادة المرتبات والأجور لمجابهة الظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة.

ج – الفساد الإداري وأثره على الاستثمار داخل الدولة:

الفساد يؤثر على القدرة في جذب الاستثمارات وتدني كفاءة الاستثمار واضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية وذلك بسبب الرشاوي التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من تكلفتها، بالاضافة إلى تدخل الوساطة والمحسوبية في اختيار المشروعات الانشائية وانتشار الغش مما يسفر عنه تدني نوعية المنشآت وهروب رؤوس الأموال إلى الخارج الأمر الذي يؤثر على مناخ الاستثمار(١).

إن البيئة التي يتحكم فيها الفساد والتي لا تخضع لمعايير أو ضوابط أو قوانين واضحة وشفافة يكون الفساد هو الوسيلة الفعالة للحصول على الحقوق والصفقات والتراخيص، مما يؤدي إلى عزوف المستثمرين عن الإقدام إلى استثمار أموالهم في مثل هذه الدول(٢).

وهذا يجعل الدولة ذات سمعة دولية سيئة ويقلل من قدرتها على التفاوض مع الشركات الدولية، مما يضعف من قدرة الدولة ويحرمها من تأييد سياساتها في المحافل الدولية(٣).

إن مكافحة الفساد شرط أساسي لسلامة وفعالية الأنشطة الاقتصادية وترسيخ المنافسة العادلة وخلق مناخ وبيئة ملائمة لجذب الاستثمار الأجنبي وذلك من خلال بناء منظومة قانونية فعالة تضمن حقوق وأموال المستثمر الأجنبي وفتح الأسواق الوطنية والتجارة الخارجية والمنافسة الدولية وذلك لتوفير متطلبات المواجهة الفعالة لظاهرة الفساد المالي(٤).

---

(١) د. السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٢٥٣.

(٢) د. محمد سامر دغمش، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٣) د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

(٤) د. طاهر عباسة، أثر الفساد المالي على تطور الاستثمارات الأجنبية في الدول العربية وسبل مواجهتها والتجربة الجزائرية نموذجاً، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي الدولي التاسع المنعقد بدولة الكويت برعاية كلية القانون الكويتية العالمية في ٣ – ٤ من شهر مايو مايو سنة ٢٠٢٣.

٢ـ الآثار السياسية على الفساد الإداري:

للفساد المالي والإداري آثار وقيمة على كافة مناحي الحياة السياسية في المجتمع حيث يؤثر على ضعف المشاركة السياسية وإضعاف النظام الديمقراطي وفقدان الشرعية السياسية للأنظمة الحاكمة، فإنعدام الشرعية بسبب أفعال الفساد تؤدي إلى ضعف المشاركة سياسياً نظراً لتقاضي دور الأحزاب السياسية وإضعاف قوة المعارضة وقيام سطوة وهيمنة الحزب الحاكم، هذا بالإضافة إلى عدم مشاركة المواطنين في العملية السياسية كالتصويت والانتخابات الحرة النزيهة والاستفتاء نتيجة غياب الثقة وعدم قناعة المواطنين نزاهة المسئولين[١].

ويؤدي الفساد بدوره إلى خلق فجوة كبيرة بين المواطنين والحكومة وهذا يدفعهم إلى مساندة القوى المعارضة للإطاحة بالحكومة القائمة بسبب الاستياء من الفساد المنتشر في داخل أجهزة الدولة، وهذا ما نشهده في أغلب الدول الأفريقية والفقيرة كردة فعل من مشاركة الحكومة لهذا الفساد.

يؤدي إلى تقويض النظام الديمقراطي داخل الدولة فهو يجعل السطوة والنفوذ داخل الدولة لأصحاب المال الذين يسيطرون على السياسيين والحكام من خلال شراء أصوات الناخبين والمرشحين في الانتخابات ومن خلال رشوة كبار الموظفين[٢].

وعندما تكون الحكومة ضعيفة أيضاً يقل الاهتمام بإعلاء شأن ومكانة القانون والنظام وتضعف الرقابة والمتابعة للأجهزة التنفيذية وتصبح بيئة المجتمع مناخ مناسب لإنتشار الفساد؛ ويمكن الحكم على مدى ضعف أو قوة الحكومة من خلال معرفة ما يلي:

- مدى الغموض والشفافية في معاملاتها الاقتصادية.
- مدى إتباع الإجراءات والنظم الموضوعية في التعيينات بالوظائف.
- مدى قصور أو فاعلية الرقابة على أنشطة الدولة[٣].

كما أن الانقسام السياسي في الدولة يؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري وذلك من خلال استبعاد الكفاءات الإدارية والمالية واقتصار تولي القيادات الإدارية في الدولة على أساس

---

(١) د. محمد سامر دغمش، مرجع سابق، ص ١١٤.

(٢) د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

(٣) د. عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

المحاصصة القبلية أوالمناطقية دون وجود أي اعتبار للتخصص والكفاءة والجدارة باعتبارهم المعيار الأساسي لتولي وظائف الإدارة العليا في الدولة وخير مثال على ذلك ما تشهده ليبيا من ضعف في أداء معظم مؤسسات الدولة نتج عنه ترهل هذه المؤسسات التي أصابها الفساد من كل حدب وصوب استمر ولا يزال المواطن الليبي يعاني آثار هذا الانقسام والفساد بكل أبعاده سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو حتى الأمنية.

إن استقرار أي دولة سياسياً وأمنياً يؤدي بدوره إلى التنمية الاقتصادية وانتعاش الاستثمار المحلي والأجنبي بالإضافة إلى تدخل الدولة إلى خلق مناخ ملائم لهذه التنمية وذلك بتوفير الحماية القانونية والمالية والمصرفية لكافة المستثمرين حتى ينتعش الاقتصاد الوطني والسوق المحلي أيضاً.

٥ـ أثر الفساد على التنمية الاجتماعية:

يؤدي الفساد الإداري إلى احداث آثار خطيرة بالنظام الاجتماعي مثل حدوث خلل في القيم الاجتماعية وانهيار في النسيج الاجتماعي فيبتعد المجتمع عن القيم الأخلاقية النزيهة ويتجه نحو طرق وأساليب جديدة للكسب غير المشروع، مما يؤدي إلى اشاعة روح الكراهية بين طبقات وفئات المجتمع، نتيجة عدم العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص[١].

وبهذا ستتسع المسافة بين الأغنياء والفقراء والقضاء على الطبقة الوسطى من المجتمع وزيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل وانتشار الرشوة والفساد الإداري؛ كما يؤدي الفساد إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد والفقر بين شرائح المجتمع[٢].

إن الضرر الاجتماعي الذي يسببه الفساد المالي والإداري لا يقل خطورة عن الضرر الاقتصادي فهو يؤدي إلى انهيار شديد في البيئة الاجتماعية والثقافية وإلى اتساع الفجوة بين طبقات المجتمع من خلال التفاوت في توزيع المرتبات والأجور، وهذا يساعد في تعدية الميول نحو

---

(١) د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

(٢) د. عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص ٣٤٨.

الفساد[١].

إن ضعف أو غياب الانتماء أو الحس الوطني يولد آثاراً سلبية لها مردودها على تحديد النمط السلوكي السلبي للعاملين تجاه بلادهم وممتلكاتهم ويرجع ذلك ربما إلى السياسة التعسفية التي تمارسها الدولة تجاه مواطنيها وإلى ضعف السلطة وربما أيضاً يرجع إلى عدم تطبيق القانون على المخالفين[٢]. (إذا أمن العقاب أساء الأدب).

إن تحديد اختصاصات الأجهزة الرقابية له أهمية كبيرة من حيث عدم وجود تداخل في الاختصاصات فيما بينها لأن التداخل في الاختصاصات من شأنه أن يؤدي إلى وجود خلاف بين الأجهزة الرقابية عند ممارسة مهامها تجاه الجهات الخاضعة لرقابتها.

حيث يظهر دور الفساد وأثره على القطاعات الاقتصادية المختلفة خاصة وأنه يخلق أنماطا من السلوكيات الاجتماعية غير السوية، وقد أكدت الأبحاثوالدراسات الاقتصادية أن الفساد يضعف بلا شك معدلات النمو الاقتصادي لا سيما يؤثر بشكل سلبي على مناخ الاستثمار ونقل التقنية وإضعاف حوافز الاستثمار، يستوي في ذلك بالنسبة للمشاريع الأجنبية وكذلك المحلية، لا سيما عند طلب الرشوة، وفي هذا النطاق يعد الفساد ذا أثار ضارة على الاستثمار، إذ يزيد حدة المشكلة سرية الرشوة وعدم التأكد عما إذا كان الموظفين سيتولون تنفيذ دورهم من عدمه، وعلى ضوء كافة العوامل السابقة يمكن القول بأن الفساد ينعكس بصورة سلبية على نمو البلاد الاقتصادي.[٣]

ويرى الباحث بأن من أثار الفساد الإداري هو عدم المساواة بين الموظفين في تولي الوظائف الإدارية وخاصة الوظائف القيادية منها نتيجة للوساطة والمحاباة، ودون مراعاة الكفاءة والجدارة والتخصص، والتي تعتبر من أهم متطلبات تولي الوظائف القيادية وفقا للقانون نتيجة لوجود

---

(١) د. محمد سامر دغمش، مرجع سابق، ص ١١٢.

(٢) أ. نصيرة إبراهيم علي ارزقي، دور البرلمان والأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري وتعزيز الشفافية الإستراتيجية لمكافحة الفساد عبر ممارسة المهام التشريعية وعضوية البرلمان، (دراسة مقارنة)، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع،القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٦٠.

(3) . Lambsdroff, J, G. "Causes and Consequences of Corruption :What do we know from across- section of countries?" ,International Handbook on the Economice of Corruption, Edward Edgar, Cheltenham, 2006, UK.

علاقات شخصية أو لارتباطاتهم الحزبية أو غيرها من الأشياء التي تسبب في وجود فساد إداري بالمؤسسات العامة.

الفرع الثاني
اختصاصات الأجهزة الرقابية

تستمد الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد شرعيتهم القانونية من القوانين التي صاغتها واعتمدتها السلطة التشريعية والمتمثلة في القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بشأن ديوان المحاسبة (وتعديلاته) والقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن هيئة الرقابة الإدارية والقانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

حيث حدد المشرع الليبي اختصاصات الأجهزة الرقابية في تلك القوانين على سبيل الحصر، ولكن على الرغم من تحديد هذه الاختصاصات إلا أن الأمر لا يخلو من وجود تداخل في الاختصاصات بين هذه الأجهزة وخاصة بين الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة، وآخرها الجدل القانوني الذي وقع بينهما حول مدى أحقية الهيئة باختصاص الرقابة والمراجعة المالية على الجهات الخاضعة لرقابتها من عدمه.

تتعدد الأجهزة الرقابية في كل دولة وكل لها صلاحياتها واختصاصاتها وفقا لقانون انشاءها منعا لتداخل الاختصاصات فيما بينها ومن أجل توضيح هذه الاختصاصات كان لزاما علينا بيان كل جهة رقابية والاختصاصات التي منحها إياها المشرع الليبي والمصري وذلك وفقا للتقسيم التالي:

أولاً: الأجهزة الرقابية في دولة ليبيا:

تعتبر الأجهزة الرقابية مكملة لبعضها البعض وإن غرض المشرع من انشائها هو مكافحة الفساد الاداري والمالي والحد منه في الجهاز الإداري للدولة والدليل على ذلك هو نص المادة (٢٧) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بشأن انشاء ديوان المحاسبة حيث نصت على أنه: (إذا أسفرت عمليات الفحص والمراجعة والتدقيق عن أمور تستوجب التحقيق، يحيل رئيس الديوان أو وكيله الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية).

ونصت المادة (٢١) من القانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بشأن انشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على أنه: (إذا تكشف للهيئة أثناء قيامها باختصاصاتها المنصوص عليها بهذا القانون وجود جريمة من الجرائم الجنائية يتم إحالتها إلى النيابة العامة، وإذا تبين أن هناك مخالفات

مالية أو إدارية فعليها إحالة الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية لاتخاذ إجراءاتها فيها وفقاً لاختصاصاتها.

حيث خص المشرع الليبي هيئة الرقابة الإدارية بسلطة التحقيق دون غيرها من الأجهزة الرقابية استناداً لنص المادة (٣٤) من قانون الهيئة والتي نصت: (تختص الهيئة بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية من قبل العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها...).

وكذلك استناداً لنص المادة (٤٢) المعدلة بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦ بشأن تعديل القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية حيث نصت على أنه: (إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية أو كانت الوقائع التي تم التحقيق فيها إدارياً تشكل جرائم جنائية، يمارس عضو التحقيق جميع الصلاحيات المخولة للنيابة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية ....).

كما منح المشرع الليبي لهيئة الرقابة الإدارية اختصاص مراجعة العقود الإدارية حيث نصت المادة (٢) من القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣ المشار إليه آنفاً على أنه "تخضع لرقابة الهيئة المسبقة على التعاقد عقود التوريد والمقاولات والالتزام أو غيرها من العقود التى تكون الحكومة ومصالحها والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة الهيئة طرفاً فيها ويكون من شأنها أن ترتب حقوقاً أو التزامات مالية تزيد قيمة كل منها عن ٥٫٠٠٠٫٠٠٠ خمسة مليون دينار ليبي..".

كما نصت المادة (٣) من ذات القانون المعدل للقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ على أنه "يتعين على الجهات التي تخضع عقودها للمراجعة المسبقة أن تقدم للهيئة صورة من الموافقات اللازمة للتعاقد وصوراً من الرسائل التى تطلب فيها الإذن بطرح المشروع للتعاقد مرفقة ببيان موضوع التعاقد والمستندات المتعاقد به، وعلى الهيئة أن تبث في الأوراق المحالة إليها من الجهة طالبة الحصول على الموافقة على التعاقد في مدة أقصاها شهر من تاريخ تلقيها للأوراق...".

وإذا لم تبث الهيئة في الموضوع تخطر الجهة المعنية قبل فوات الميعاد جاز لهذه الجهة أن تتعاقد على مسؤوليتها مع عدم إخلال ذلك بحق الهيئة في ممارسة اختصاصاتها في الرقابة اللاحقة.

وفيما يلي سيتم تسليط الضوء حول اختصاص هذه الأجهزة في ليبيا والتي تنقسم إلى أربعة

أجهزة فنية وهي:

١ - هيئة الرقابة الإدارية. ٢ - ديوان المحاسبة.

٣- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. ٤ - نيابة مكافحة جرائم الفساد

١ـ هيئة الرقابة الإدارية:

إن هيئة الرقابة الإدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يملك أحد سلطة انشاء الشخصية المعنوية سوى المشرع الذي يُوجد الشخص المعنوي، ويرسم له كيانه، ففيما خلا الشخص الاعتباري الأكبر الذي هو الدولة، والذي يملك وحده أن يضع قانونه الأساس بواسطة الدستور، فبقية الأشخاص المعنوية الأخرى تحيا ضمن الحدود التي خطها لها القانون.(١)

تعتبر هيئة الرقابة الإدارية من أهم الأجهزة الرقابية في ليبيا تتبع السلطة التشريعية، حيث أوكل لها المشرع الليبي مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات على الجهاز الإداري في الدولة وفقاً لقانون إنشائها رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته، حيث تهدف الهيئة إلى تحقيق رقابة إدارية ومالية فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لمسئولياتها وأدائها لواجباتها في مجالات اختصاصاتها وتنفيذها للقوانين واللوائح.

حدد المشرع الليبي اختصاصات وأهداف كل جهة رقابية، فعلى سبيل المثال حدد القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن إنشاء هيئة الرقابة الإدارية[2] اختصاصات الهيئة في المادة (٢٥) وفقاً لما يلي:

- تختص الهيئة بإجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري على كافة الجهات الخاضعة لرقابتها للتأكد من أن أداءها للمهام المناطة بها يتم وفقا للتشريعات النافذة، ومن أن العاملين بها يؤدون أعمالهم دون وساطة أو محسوبية أو استغلال لوظائفهم.
- متابعة الأداء بتلك الجهات ومكافحة التسيب الإداري وإجراء التحريات اللازمة لكشف

---

(١) . د. محمد باهي أبويونس، أحكام القانون الإداري-القسم العام- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص٣٠٠.

(٢) . القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن انشاء هيئة الرقابة الإدارية، منشور في الجريدة الرسمية الليبية لسنة ٢٠١٣، العدد (١٣) السنة الثانية، نشرت بتاريخ ٢٥/ ٩/ ٢٠١٣.

أي ممارسة إدارية جائرة ضد أي من العاملين خلافا للقانون واللوائح.

- الكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية التي تقع من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة أثناء مباشرتهم لأعمالهم أو بسببها واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات.

- الكشف عن الجرائم والمخالفات التي تقع من غير المذكورين في الفقرة السابقة إذا استهدفت المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات.

- إجراء التحريات اللازمة لاستقصاء أسباب القصور في العمل في شتى المجالات التي تؤديها الدولة والكشف عن ما يشوب النظم المعمول بها من عيوب يكون من شأنها عرقلة حسن سير العمل في مرافق الدولة واقتراح الوسائل الكفيلة بتلافي أوجه القصور.

- بحث ودراسة ما تتلقاه الهيئة من شكاوى وبلاغات الأفراد ومنظمات المجتمع المدني.

- دراسة وبحث ما يرد في الصحف ووسائل الإعلام المختلفة من شكاوى وتحقيقات واستطلاعات إعلامية وأراء ومقترحات تتعلق بسير العمل في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.

- دراسة القوانين واللوائح والقرارات للتأكد من كفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه القصور فيها.

- إبداء الرأي فيمن يرشح لشغل وظيفة عليا بالدولة بناءً على طلب الجهات المختصة.

ونصت المادة (٢٦) على أنه[1]:

تخضع لرقابة الهيئة الجهات التالية:

١- مجلس الوزراء والوزارات وكافة الوحدات التي تمول من الميزانية العامة.

٢- الهيئات والمؤسسات العامة والمصالح والأجهزة القائمة بذاتها والوحدات الإدارية التابعة لأي من مجلس الوزراء والوزارات.

---

(١) . القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن انشاء هيئة الرقابة الإدارية، منشور في الجريدة الرسمية الليبية لسنة ٢٠١٣، العدد (١٣) السنة الثانية، نشرت بتاريخ ٢٥/ ٩/ ٢٠١٣.

٣- المنافذ البرية والجوية والبحرية.

٤- الشركات العامة، والشركات التي تساهم فيها الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها سواء كانت داخل ليبيل أم خارجها.

٥- الشركات والوحدات الإنتاجية والخدمية المملكة ما لم تكن قد سددت التزاماتها المترتبة على عملية التمليك.

٦- لجان تصفية الشركات العامة

٧- الهيئات والمؤسسات الجمعيات الخاصة ذات النفع العام التي تدعمها الدولة أو تساهم في ميزانيتها.

٨- السفارات والقنصليات الليبية في الخارج وما في حكمها.

كما نصت المادة (٣٤) من ذات القانون على أنه: تختص الهيئة بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية المرتكبة من قبل العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها سواء تم اكتشافها من خلال ممارستها لمهامها أو المحالة إليها من قبل الجهات المختصة (في إشارة إلى الديوان ومكافحة الفساد وباقي الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة).

حيث تختص الهيئة بإجراء التحريات اللازمة والتفتيش الدوري على كافة الجهات الخاضعة لرقابتها للتأكد من أن أدائها للمهام المناطة بها يتم وفقاً للتشريعات النافذة ومن أن العاملين بها يؤدون أعمالهم دون وساطة أو محسوبية أو استغلال لوظائفهم.

كما تختص بالكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية والمالية التي ترتكب من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها إذا استهدفت المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

كما أوكل المشرع الليبي إلى هيئة الرقابة الإدارية اختصاص دراسة القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها للتأكد من كفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها واقتراح التعديلات بشأنها تمهيداً لعرضها على السلطة التشريعية لتعديل القانون محل الدراسة.

وأناط المشرع لهيئة الرقابة الإدارية دون غيرها من الأجهزة الرقابية الأخرى في المادة (٣٤) سلطة التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية المرتكبة من قبل العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها سواء تم اكتشافها وضبطها من خلال ممارستها لمهامها أو المحالة إليها من الجهات

المختصة (ديوان المحاسبة، هيئة مكافحة الفساد، الوزارات، الهيئات، المؤسسات).

قام المشرع الليبي مؤخراً بإضافة بعض الأحكام للقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن إنشاء الهيئة وذلك بإصداره للقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣ حيث نصت المادة (١) من هذا القانون على أنه: (يضاف إلى نص المادة (٢٤) من قانون الهيئة الحكم الآتي: (ولها في سبيل تحقيق أهدافها مباشرة أنواع الرقابة السابقة والمصاحبة واللاحقة على كافة الإجراءات الإدارية والمالية بالجهات الخاضعة لرقابتها.

كما نص ذات القانون في المادة الثانية منه على أنه: تخضع لرقابة الهيئة المسبقة على التعاقد عقود التوريد والمقاولات والالتزام وغيرها من العقود التي تكون الحكومة ومصالحها والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة الهيئة طرفاً فيها ويكون من شأنها أن ترتب حقوقاً أو التزامات مالية تزيد قيمة كل منها عن (٥٠٠٫٠٠٠ د. ل) خمسة مليون دينار ليبي. والجدير بالذكر أن اختصاص مراجعة مثل هذه العقود كان من اختصاص ديوان المحاسبة إلا أن المشرع الليبي سحب هذا الاختصاص من الديوان وأصبح اختصاص أصيل لهيئة الرقابة الإدارية.

٢ـ ديوان المحاسبة:

بعد أن كانا ديوان المحاسبة الليبي وهيئة الرقابة الإدارية مندمجان في جسم رقابي واحد وبعدها قام المشرع الليبي بفصلهما عن بعض حيث أصدر القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بشأن إعادة تنظيم ديوان المحاسبة وأوكل إليه مهام الرقابة المالية على مجلس الوزراء والجهات التابعة له والوزارات والهيئات والمؤسسات والمصالح والأجهزة العامة والسفارات الليبية بالخارج وكذلك الشركات العامة التي تساهم فيها الدولة بما لا يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها.

فقد حددت المادة (٢٢) اختصاصات الديوان في الآتي[(١)]:

١- يختص الديوان بالتأكد من تطبيق القوانين والقرارات واللوائح المالية ذات العلاقة بالوحدة محل الرقابة أو المراجعة.

كما يختص الديوان بالتحقق من استمرارية واستقرار السياسات النقدية والمالية المعتمدة.

٢- يختص الديوان بالرقابة المسبقة على التعاقد والصرف والعقود التي تكون الحكومة

---

(١) . القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بشأن ديوان المحاسبة الليبي، منشور في الجريدة الرسمية الليبية لسنة ٢٠١٣، العدد (١٣) السنة الثانية، نشرت بتاريخ ٢٥/ ٩/ ٢٠١٣.

ومصالحها والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان طرفاً فيها.

٣- يختص الديوان بالتحقق من صحة الوثائق والمستندات المتعلقة بصرف أي مبلغ ناتج عن أي عقد عقب الصرف مباشرة.

٤- يختص الديوان بالرقابة على الجهات الآتية:

أ – مجلس الوزراء والوزارات وكافة الهيئات والمؤسسات والأجهزة العامة والمكاتب التابعة للدولة وما في حكمها.

ب – الشركات التي تساهم فيها الدولة أو المشروعات أو الهيئات أو المصالح أو المؤسسات أو الأجهزة العامة بما لا يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها.

ج – المشروعات التي يحصل أصحابها على إعانات مباشرة من الدولة.

د – الجهات التى تتولى إدارة أموال التقاعد والتضامن.

٥- يختص الديوان بالتثبت من أن جميع الاعتمادات قد صرفت في الأغراض التي خصصت لها وأن المبالغ المخصصة لتلك الجهات قد تم صرفها على كل بند من بنود الميزانية وأن الصرف في حدود التفويضات المالية الخاصة بها وأن الصرف قد تم طبقاً للقانون.

كما يختص بالتحقق من أن جميع المدفوعات تدعمها وتؤيد صرف مستندات صحيحة، كما يختص بتطبيق الضوابط الرقابية التي تمنع حدوث أي تجاوزات أو مخالفات عن الصرف.

فهو يختص بمراقبة تحصيل الإيرادات العامة وتوريدها إلى الخزانة العامة وأنها أدرجت في الحسابات الخاصة بها، والتحقق من مراعاة جميع أحكام القوانين المالية واللوائح المنفذة لها.

كما يختص الديوان بالتثبت من عدم ارتباط أي مصلحة حكومية بأية التزامات مالية قد يترتب عليها تجاوز الاعتمادات التي رصدت لأي باب من أبواب الميزانية.

إن عمل أعضاء الديوان مرتبط ارتباط وثيق بعمل الأعضاء في هيئة الرقابة الإدارية، فإذا أسفرت عمليات الفحص والمراجعة والتدقيق من قبل أعضاء الديوان عن أمور تستوجب التحقيق يحيل رئيس الديوان أو وكيله الأوراق إلى هيئة الرقابة الإدارية وفق ما نصت عليه المادة

٢٧ من قانون الديوان[1].

٣ـ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

انشئت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب القانون[2] رقم (١١) لسنة ٢٠١٤، وهي هيئة مستقلة تلحق بالسلطة التشريعية، حيث تختص بإعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد، ومراجعة وتقييم التقارير الصادرة عن المنظمات المحلية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح الإجراءات المناسبة لها، كما تختص الهيئة بتلقي اقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها.

- وقد نص القانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في المادة (٣) منه على أن تباشر الهيئة اختصاصها في القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد المنصوص عليها في هذا القانون وتتمثل في:

١- إعداد المقترحات المتعلقة بتعديل التشريعات ذات العلاقة بمكافحة الفساد.

٢- مراجعة وتقييم التقارير الصادرة من المنظمات المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.

٣- تلقى إقرارات الذمة المالية وفحصها وحفظها.

٤- المساهمة في وضع الأسماء المضافة إلى قوائم الحراسة وفقاً لأحكام القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٢ المعدل بالقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠١٢ بشأن إدارة أموال وممتلكات بعض الأشخاص.

٥- التنسيق مع مصرف ليبيا المركزي والجهات ذات العلاقة للعمل على استرداد الأموال الناتجة عن الفساد في الداخل والخارج.

---

(١) المادة (٢٧) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بشأن ديوان المحاسبة، منشور في الجريدة الرسمية الليبية لسنة ٢٠١٣، العدد (١٣) السنة الثانية، نشرت بتاريخ ٢٥/ ٩/ ٢٠١٣.

(٢) القانون رقم (١١) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، منشور في الجريدة الرسمية الليبية لسنة ٢٠١٤، العدد (٦) السنة الثالثة، نشرت بتاريخ ١٤/ ١٢/ ٢٠١٤.

٦- تمثيل ليبيا في المنظمات والمؤتمرات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد.

٧- القيام بالتحري والكشف عن جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٥ بشأن مكافحة غسيل الأموال، والجرائم الماسة بالأموال العامة والمخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات، وجرائم إساءة استعمال السلطة والجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٦ بشأن من أين لك هذا والجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٤ بشأن التطهير.

٤ـ نيابة مكافحة جرائم الفساد:

أنشئت نيابة مكافحة جرائم الفساد بموجب قرار المجلس الأعلى للقضاء رقم (١٣٠) لسنة ٢٠٢١ بشأن إنشاء محاكم ونيابات جزئية متخصصة، حيث تختص نيابات مكافحة جرائم الفساد بالتحقيق ورفع الدعوى الجنائية ومباشرتها في الجرائم المنصوص عليها في القوانين الآتية:

أ – القانون رقم (٢) لسنة ١٩٧٩ بشأن الجرائم الاقتصادية.

ب – القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٤ بشأن التطهير.

ج – القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ بشأن غسيل الأموال.

د – القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠ بشأن الجمارك.

ه – القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٦ بشأن أين لك هذا ؟

و – القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٠ بشأن النشاط التجاري.

ز – القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ بشأن المصارف[1].

إن قرار إنشاء نيابة مكافحة جرائم الفساد جاء على خلفية تنامي ظاهرة التعدي على المصلحة العامة في ليبيا حيث يستهدف هذا القرار الوصول إلى تمكين أعضاء النيابة في انجاز أعمالهم بدقة وسرعة وإتقان في الإنجاز لغرض حماية المال العام وضمان ملاحقة المخالفين والحرص على عدم إفلاتهم من العقاب.

ومن خلال ما تم سرده من نصوص القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٣ المعدل للقانون رقم (٢٠)

---

(١) المادة (١، ٢) من قرار المجلس الأعلى للقضاء رقم (١٣٠) لسنة ٢٠٢١ بشأن إنشاء محاكم ونيابات جزئية متخصصة(غير منشور بالجريدة الرسمية).

لسنة ٢٠١٣ بشأن هيئة الرقابة الإدارية يمكننا عرض بعض الملاحظات عليه وهي:

١- إن القانون المعدل ألغى اختصاص ديوان المحاسبة بمراجعة وفحص العقود الإدارية وذلك بموجب نص المادة (٥) من هذا القانون.

٢- إن هذا القانون لم يحدد في المادة (٢) منه على خضوع الشركات العامة للرقابة المسبقة المتعلقة بمراجعة العقود التى تبرمها الشركات العامة الخاضعة لرقابة الهيئة حيث اشارت المادة (٢) منه على الجهات الخاضعة للرقابة السابقة للهيئة والمتمثلة في الحكومة ومصالحها والهيئات والمؤسسات ولم يتم الإشارة إلى الشركات.

٣- نتيجة لوجود غموض في هذا النص جعل بعض الشركات العامة تتهرب من الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة سابقا (أي قبل سحب الاختصاص منه) أو من رقابة الهيئة وذلك من خلال مخاطبة إدارة القانون ومطالبته بإصدار فتوى قانونية في مدى خضوع العقود التي تبرمها الشركات العامة التي تصل قيمتها ٥ مليون دينار الى الرقابة السابقة من قبل الهيئة من عدمه!

٤- إن العقود التى تبرمها الشركات العامة هي عقوداً إدارية وليست عقودا مدنية تخضع لأحكام القانون المدنى الليبي كما جاء في فتوى إدارة القانون ودليل ذلك هو نص المادة (٢) من لائحة العقود الإدارية رقم (٥٦٣) لسنة ٢٠٠٧ الصادرة عن مجلس الوزراء الليبي، حيث نصت على أنه: (تسري أحكام هذه اللائحة على العقود الإدارية التي تبرمها الجهات والوحدات الإدارية وكذلك على العقود التي تبرم لتنفيذ مشروعات التنمية الممولة من الميزانية العامة وحتى غير الممولة من الميزانية العامة أياً كانت جهة التعاقد...) وفي حال قامت أي جهة حتى ولو كانت شركة عامة بتنفيذ مشروعات التنمية الممولة من الميزانية العامة فإنه يكون من ضمن العقود الإدارية الخاضع لشروط وضوابط هذه اللائحة وغير خاضع لشروط وضوابط العقود المدنية.

حيث عرفت المادة (٣) من ذات اللائحة العقد الإداري بأنه: كل عقد تبرمه جهة من الجهات المشار إليها في المادة (٢)، يقصد به تنفيذ مشروع من المشروعات المعتمدة في خطة التنمية أو الميزانية العامة أو الإشراف على تنفيذه أو تقديم المشورة الفنية أو تطويره أو في تسيير مرفق من المرافق العامة بانتظام واطراد.

بمعنى أنه في حال قامت إحدى الشركات العامة بتنفيذ مشروع ممول أو غير ممول من

الميزانية العامة للدولة أو تنفيذ إحدى المشروعات المعتمدة في خطة التنمية فإنه يعتبر من قبيل العقود الإدارية وفق صراحة نص اللائحة وبالتالي يكون خاضع لرقابة الهيئة.

٥- يؤخذ على نص المادة (٣) من القانون المعدل أنها حددت مدة أقصاها شهر واحد لهيئة الرقابة الإدارية للبت في الأوراق المتعلقة بموضوع التعاقد المحالة إليها من الجهات الخاضعة لرقابتها، وذلك من جانبين **الأول**: هو أن هذه المدة قصيرة فقد لا تكفي لعضو الرقابة الإدارية بدراسة ومراجعة الأوراق المتعلقة بموضوع التعاقد في العقود التي تتجاوز قيمتها ٥ ملايين فكان بالأحرى على المشرع مد هذه المدة إلى شهرين أو ثلاث على الأقل. **الثاني**: هو منعاً للشبهات التي قد يقع فيها عضو الرقابة والمتمثلة في أخذ رشاوى من الجهة المنفذة للمشروع في حالة قام العضو بالتأخير في البث وفحص ومراجعة ملف العقد الإداري، الأمر الذي يعطى صلاحية لتلك الجهة بإبرام العقد على مسؤوليتها في حالة عدم قيام الهيئة بالرد عليها خلال شهر من تاريخ استلام الرقابة الإدارية لملف العقد.

ثانياً: الأجهزة الرقابية في مصر:

أما في مصر فقد أنشئ العديد من الأجهزة الرقابية المتخصصة في مكافحة الفساد الإداري والمالي بالدولة وهي:

١ـ هيئة الرقابة الإدارية:

تعتبر هيئة الرقابة الإدارية من أهم الأجهزة الرقابية في مصر وهي هيئة مستقلة تتبع السلطة التنفيذية انشئت بموجب القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤، حيث تختص ببحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج وكذلك عيوب التنظيم الإداري الفنية والمالية، ومتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح وافية لتحقيق الغرض منها.

حيث نصت المادة (٢) من هذا القانون على اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية وتتمثل في الأتي[1]:

١- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والانتاج واقتراح وسائل تلافيها.

---

(١) . القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد (٢٧) مكرر (و) صادرة بتاريخ ٦/ ٧/ ١٩٨٧.

٢- الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها.

٣- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

٤- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والفنية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها، وغيرها من الاختصاصات التي أسندها القانون لأعضاء وموظفي هيئة الرقابة الإدارية.

٥- كشف وضبط الجرائم الجنائية التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

٦- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الاهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يترائى لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة انجازه.

٧- بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الاهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الاعلام المختلفة في هذه النواحي.

٨- مد السيد رئيس الوزراء والسادة الوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها.

الاختصاصات المستحدثة المنصوص عليها في المادة الثالثة من القانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧:[١]

١- كشف وضبط الجرائم التي تستهدف الحصول أو محاولة الحصول على أي ربح أو منفعة باستغلال صفة أحد الموظفين العموميين المدنيين أو أحد شاغلي المناصب العامة بالجهات المدنية أو اسم إحدى الجهات المدنية المنصوص عليها بالمادة رقم (٤) من هذا القانون.

٢- الجرائم المتعلقة بتنظيم عمليات النقد الأجنبي المنصوص عليها بقانون البنك المركزى والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم ١٩٤ لسنة ٢٠٢٠ وفقا لأحكامه.

٣- الجرائم المنصوص عليها بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم زرع الأعضاء البشرية.

٤- الجرائم المنصوص عليها بالقانون رقم ٦٤ لسنة ٢٠١٠ بشأن مكافحة الاتجار في البشر.

٥- وضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية في الدولة.

٦- التعاون والتنسيق وتبادل الخبرات والوثائق والمعلومات مع الهيئات والأجهزة الرقابية الأخرى في الدولة وغيرها من الجهات المختصة بمكافحة الفساد في الخارج.

٧- نشر قيم النزاهة والشفافية والعمل على التوعية المجتمعية بمخاطر الفساد وسبل التعاون لمنعه ومكافحته وتقوم الهيئة في سبيل ذلك بالتعاون مع كافة الجهات المعنية ومنظمات المجتمع المدنى.

٨- متابعة نتائج المؤشرات الدولية والاقليمية والمحلية في مجال منع الفساد ومكافحته ووضع التوصيات اللازمة لتلافي أي نتائج سلبية أسفرت عنها تلك المؤشرات ومتابعة تنفيذها بصفة دورية وتقييم أداء المسؤولين عن تنفيذها.

بالإضافة إلى الآتي:

١. معاونة الجهاز الحكومى والهيئات العامة وقطاع الأعمال العام فى التحري عن شاغلي وظائف الإدارة العليا والمرشحين لنيل الأوسمة والنياشين.

---

(١) . القانون رقم (٢٠٧) لسنة ٢٠١٧ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد (٤١) مكرر (ب) ، صادرة بتاريخ ١٨/ ١٠/ ٢٠١٧، ص٦، ٧.

٢. التحرى عن حالات الكسب غير المشروع تنفيذاً لقانون الكسب غير المشروع وبناءً على ما تقرره هيئات الفحص والتحقيق بإدارة الكسب غير المشروع.

٣. التحري عن العمليات المالية التي يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال بالتنسيق وتبادل المعلومات مع وحدة مكافحة غسل الأموال بالبنك المركزي.

٢ـ الجهاز المركزي للمحاسبات:

انشئ هذا الجهاز بموجب القانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٦٤ حيث يختص بالرقابة على أموال الدولة ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة كإجراء المعاينة والتفتيش على الأعمال التي تم تنفيذها للتأكد من أن المصروفات صرفت على الأغراض التي خصصت لها.

والجهاز هيئة مستقلة يتبع رئيس الجمهورية مما يكفل له مزيد من التحرر والاستقلالية في أداء عمله.

ويمارس الجهاز الرقابة المالية والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

حيث يباشر اختصاصاته على الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية والقومية والحزبية والنقابات والاتحادات المهنية والعمالية وغيرها...[1].

٣ـ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:

أناط المشرع المصري للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في قانون انشائه رقم (١٢٨) لسنة ١٩٦٤ دراسة وتحديد احتياجات مختلف الوحدات الإدارية من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بناءً على اقتراح الجهة المختصة، وشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص والالتزام بالقواعد المقررة للتعيين تحقيقاً للعدالة والشفافية.

يعد الجهاز المركزي للتنظيم في الواقع بمثابة حجر الأساس لبناء الدولة الحديثة، بحيث إنه كلما كان هذا الجهاز قويا كلما كان هيكل الدولة متماسكا اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا.

كما يختص الجهاز أيضاً برسم سياسية الإصلاح الإداري وإجراء التفتيش وتقييم الأداء

---

(١) د. سوزي عدلي ناشد، دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد وآثاره الاقتصادية – دراسة تطبيقية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص ٧٨.

والمتابعة على أعمال تلك الإدارات والتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين بها[١].

٤ـ النيابة الإدارية:

أنشئت النيابة الإدارية في مصر بموجب القانون رقم ٤٨٠ لسن ١٩٥٤ وهي هيئة مستقلة تتبع وزير العدل، حيث تختص بفحص الشكاوى التي تحال إليها من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، وكذلك تختص بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تحال إليها ويكون بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية[٢].

٥ـ لجنة الشفافية والنزاهة:

هي لجنة انشأتها مؤخراً وزارة التنمية الإدارية بموجب قرار الوزير سنة ٢٠٠٧ وتضم أعضاء من كل الاتجاهات السياسية والتيارات الفكرية وينحصر دورها في رسم السياسات والإستراتيجيات فيما يخص جهود مكافحة الفساد واقتراح آليات تعزيز الشفافية والنزاهة بوحدات الجهاز الإداري للدولة بالتنسيق والتعاون مع الأجهزة المعنية بالدولة[٣].

كما تختص اللجنة بإعداد تقرير سنوي عن حالة النزاهة والشفافية في القطاعات الحكومية بالدولة، وتحديد المجالات التي يتوغل فيها الفساد الإداري ودراسة آليات مكافحته بالتنسيق مع الأجهزة الرقابية.

وكذلك تختص بالتوعية ونشر ثقافة مكافحة الفساد وتعزيز وتسهيل تبني مبدأ الشفافية في الأنظمة الإدارية والمالية في مؤسسات القطاع العام[٤].

---

(١) د. جمال محمد معاطي موافي مكافحة الفساد الإداري بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية مع دراسة تطبيقية على الفساد في اختيار الموظف العام وترقيته، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٩/ ٢٠٢٠، ص ٢٩٢ إلى ٢٩٤.

(٢) المادة: (١٩٧) من دستور مصر الصادر سنة: ٢٠١٤.

(٣) د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

(٤) د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري، لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢١٢.

دور لجنة الشفافية والنزاهة:

١- دراسة ورسم الإستراتيجية القومية لمكافحة الفساد وتحديد معالمه والتنسيق مع الجهات الرقابية ودراسة وتطبيق آليات المكاشفة والمصارحة والشفافية من خلال التأكيد على التزام موظفي القطاع الحكومي بمسؤولياتهم عن نشر المعلومة للجمهور عبر آليات منظمة قانوناً والرد على استفساراتهم ومتابعة أعمالهم.

٢- دراسة احصاءات حالات الفساد الإداري والإجراءات المضادة له ومتابعتها؛ وإعداد تقرير سنوي عن حالة النزاهة والشفافية في القطاعات الحكومية بالدولة يقوم على مراجعة مؤشرات الفساد الدولية والوطنية وتحديد المجالات التي يتوغل فيها الفساد.

٣- التوعية ونشر ثقافة مكافحة الفساد وحماية المبلغين وتعزيز وتسهيل استخدام آليات الشكوى ومتابعتها، وتعزيز وتسهيل تبني مبدأ الشفافية في الأنظمة الإدارية والمالية.

٦ـ جهاز الكسب غير المشروع:

أنشئ هذا الجهاز بموجب القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ ويختص بالتحقيق في الدخل غير المشروع المشتبه به ويتولى فحص اقرارات الذمة المالية للأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون وكذلك زوجاتهم وأولادهم القصر.

حيث نصت المادة الثانية من هذا القانون على أنه: (يعد كسب غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة...).

٧ـ نيابة الأموال العامة العليا:

حيث أنشئت هذه النيابة بموجب قرار النائب العام رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٨ وتختص هذه النيابة بالتحقيق والتصرف في جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر المنصوص عليها في قانون العقوبات المصري والجرائم المرتبطة بها، وذلك في جميع أنحاء الجمهورية، التي يتهم فيها الموظفون العامون من ذوي الدرجات العليا كالوزراء وأعضاء مجلس الشعب والشورى ورؤساء مجالس إدارة الشركات وكذلك القضايا التي تتجاوز قيمة المال محل الجريمة مليون جنيه مصري.

وتختص أيضاً بالتحقيق في أي قضية من قضايا الأموال العامة ترى أن لها أهمية خاصة سواء بالنسبة إلى موضوعها أو بمن تتعلق بهم.

كما تختص بالتصرف النهائي في القضايا التي يتهم فيها الموظفون العامون في حكم المادة (١١٩) من قانون العقوبات المصري.

المطلب الثاني
دور الأجهزة الرقابية والحكومة في التأكد من احترام الإدارة لمبدأ المشروعية

للرقابة الإدارية أهمية كبيرة تكمن في تحقيق رقابة إدارية فعالة على كافة الأجهزة التنفيذية في الدولة وذلك للحد من الفساد الإداري والمالي في الجهاز الإداري للدولة.

يأتي دور الرقابة في مدى كفاية القواعد القانونية ليبرز أن الرقابة ليس هدفها الأول مدى التزام الإدارة بتحقيق الأهداف المرسومة لها فقط بل يتعداه إلى مرحلة أخرى وهي مدى كفاية ما تطبقه الإدارة من قواعد قانونية على ضوء ما يسند إليها من أعمال ومدى مسايرة تلك القواعد واستجابتها لتطورات الظروف الاجتماعية والاقتصادية ومدى استيعابها لروح العصر الذي تطبق فيه.[١]

غير أنه يجب ألا يحكم بعدم كفاية القواعد القانونية إلا بعد الاستعانة بوسائل التفسير المختلفة والرجوع للوائح التنفيذية المنظمة لها، فإذا ما ثبتت عدم كفايتها أو عدم ملاءمتها، تكون تلك القواعد في حاجة إلى تعديل إما بالحذف أو بالاضافة أو التحديث.[٢]

وفيما يلي سيتم التطرق إلى دور الأجهزة الرقابية في التأكد من احترام الإدارة لمبدأ المشروعية للحد من الفساد الإداري ضمن الفرع الأول، ثم سنتناول دور الحكومة في تعزيز الرقابة على الجهات التابعة لها

للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الفرع الثاني.

---

(١) . يراجع في هذا الشأن ما تقضي به المادة الثالثة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد (٢٧) مكرر (و) صادرة بتاريخ ٦/ ٧/ ١٩٨٧، من قيام الهيئة بمتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

(٢) . د عيد مسعود الجهيني، مرجع سابق، ص٢٢٣.

الفرع الأول
دور الأجهزة الرقابية في التأكد من احترام الإدارة لمبدأ المشروعية للحد من الفساد الإداري

يأتي دور الرقابة في مدى كفاية القواعد القانونية ليبرز أن الرقابة ليس هدفها الأول مدى التزام الإدارة بتحقيق الأهداف المرسومة لها فقط بل يتعداه إلى مرحلة أخرى وهي مدى كفاءة ما تطبقه الإدارة من قواعد قانونية على ضوء ما يسند إليها من أعمال ومدى مسايرة تلك القواعد واستجابتها لتطورات الظروف الاجتماعية والاقتصادية(١).

إن مفهوم مبدأ المشروعية من زاوية الرقابة على أداء الجهاز الإداري يكمن في خضوع كافة وحدات ذلك الجهاز عند مباشرة سلطاتها أو مختلف أوجه النشاط المكلفة بها لحكم القانون بمفهومه العام وضرورة الالتزام بالخضوع لما تقضي به تلك القواعد القانونية من أحكام وإلا اتسمت تصرفاتها بعدم المشروعية وأصبحت بالتالي محلاً للجزاء المقرر قانوناً(٢).

إن سيادة حكم القانون (مبدأ المشروعية) تتحقق بخضوع الإدارة والدولة بصفة عامة للقانون بحيث تكون تصرفاتها الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة، وهذا النظام القانوني يشمل كل قواعد القانون الوضعي أياً كان مصدرها وشكلها وسواء كانت مدونة أو غير مدونة(٣).

إن ارتباط مبدأ المشروعية بالقواعد المنظمة للاختصاص يستمد تفسيره من مفهوم قاعدة الاختصاص باعتبار أنها هي التي تقرر منح الرخصة القانونية (لشخص معين أو لهيئة معينة) لكي يمارس نشاطاً معيناً أو يجرى تصرفاً معيناً على صورة تضمن هذا التصرف وتؤكد فسحته القانونية(٤).

---

(١) د. أحمد مصطفى صبيح، مرجع سابق، ص ٣٩٧.

(٢) رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص ٦٩.

(٣) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ١٦.

(٤) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص٧.

ويترتب على مبدأ مشروعية سيادة حكم القانون وسيطرته وخضوع الحاكم والمحكومين لهذه الأحكام والقانون في إطار هذا المبدأ ينصرف إلى المعنى الواسع له ليكون على قاعدة عامة ومجردة أياً كان مصدر هذه القاعدة وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر حيث قضت بأن المادة (٦٤) من الدستور تنص على أن: (سيادة القانون أساس الحكم في الدولة وتنص المادة (٦٥) من الدستور المصري على أن: (تخضع الدولة للقانون واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات).

لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة بل من الضروري أن تخضع له أيضاً السلطات العامة في الدولة، بحيث تأتي تصرفاتها وقراراتها فيما بينها أو بينها وبين الأفراد وتكون متفقة مع أحكام القانون[١].

ويفسر احترام الإدارة للقانون بعدم مخالفته، فتصرفات الإدارة يجب أن تكون موافقة للقانون طالما لا تصطدم بنص يحظر عليها إتيان التصرف كما أن خضوع الإدارة للقانون لا يتحقق إلا بإسناد تصرفها إلى نص يجيزها فنقطة البدء تتمثل في البحث على أساس قانوني يمنح الإدارة الاختصاص بالعمل[٢].

وفيما يلي يمكن تسليط الضوء حول مدى اختصاص الرقابة الإدارية بإلزام جهة الإدارة بالخضوع للقانون والالتزام بمبدأ المشروعية (مبدأ سيادة حكم القانون) وذلك وفقاً لما نص عليه القانونين المصري والليبي الذي ينظم اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية:

أولاً: القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ بشأن إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية:

تعد هيئة الرقابة الإدارية المسئولة بصورة مباشرة عن تطبيق معايير الالتزام والدقة ومحاربة الفساد في كافة أجهزة الدولة، حيث تسعى جاهدة لتطبيق معايير التدقيق الدولية بصورة نزيهة وشفافة تجاه عمل الوزارات وباقي مؤسسات الدولة[٣].

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٤.

(٢) د. فتحي فكري، مبدأ خضوع الإدارة للقانون، دار الإيمان للطباعة، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٦.

(٣) عصام علي الطباخ، سلسلة الجرائم التي تختص بها هيئة الرقابة الإدارية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٩١.

فقد نصت الفقرة (ب) من المادة الثانية من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية على أنه: تختص الرقابة الإدارية بمتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

حيث يجب على السلطة التنفيذية أن لا تتجاوز حدود وظيفتها الأساسية في تنفيذ القوانين وإلا فإنها تكون قد خالفت مبدأ المشروعية مخالفة جسيمة مما يستوجب ترتيب الجزاء المناسب على هذا التجاوز[١].

ويرى جانب من الفقه إلى القول بأن خضوع الإدارة للقانون يتضمن شقين:

الأول: أن تستند الإدارة في كل تصرفاتها إلى أساس من القانون وأن يكون هذا التصرف غير مخالف للقانون.

الثاني: يجوز للإدارة مخالفة القانون في حدود معينة وهي الظروف الاستثنائية التى من شأنها أن تعرض سلامة الدولة للخطر فقد يؤدي خضوع الإدارة للقانون في مثل هذه الظروف إلى إلحاق الضرر بالبلاد، وبالتالي فإن مبدأ المشروعية يتضمن وجهاً استثنائياً خاصاً ينطبق عند قيام حالة الضرورة[٢].

فإذا حادت جهة الإدارة عن دورها واختصاصها وفقاً للقوانين واللوائح المنظمة لها فإن الرقابة الإدارية بإمكانها اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمنع هذا الفساد أو الانحراف وذلك ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة وحفاظاً على المال العام[٣].

وإذا أسفرت التحريات والمتابعة عن أمور تستوجب التحقيق تحال الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة أو سلطة التحقيق المختصة[٤].

---

(١) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق ص ٤٣.

(٢) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص (١٠٢ – ١٠٣).

(٣) المادة (١) من القانون رقم (٢٠٧) لسنة ٢٠١٧ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الهيئة رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، منشور في الجريدة الرسمية، العدد (٤١) مكرر (ب)، صادرة بتاريخ ١٨/ ١٠/ ٢٠١٧.

(٤) المادة (٨) من القانون رقم (٢٠٧) لسنة ٢٠١٧ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الهيئة رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، منشور في الجريدة الرسمية، العدد (٤١) مكرر (ب)، صادرة بتاريخ ١٨/ ١٠/ ٢٠١٧.

ثانياً: القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن انشاء هيئة الرقابة الإدارية في ليبيا:

تهدف هيئة الرقابة الإدارية كما أسلفنا إلى تحقيق رقابة فعالة على الأجهزة التنفيذية في الدولة ومتابعة أعمالها للتأكد من مدى تحقيقها لمسئولياتها وأدائها لواجباتها في مجال اختصاصاتها وتنفيذها للقوانين واللوائح، ومن أن العاملين بها يستهدفون في أداء أعمالهم خدمة المواطن.

حيث تختص الهيئة بدراسة القوانين واللوائح والقرارات النافذة والأنظمة المعمول بها للتأكد من كفايتها للأغراض التي شرعت من أجلها واقتراح التعديلات المؤدية إلى تلافي أوجه النقص فيها، وكذلك التحري عن أسباب القصور أو التراخي أو الانحراف في تطبيقها واقتراح الوسائل الكفيلة لتداركها وتلافيها[١].

إن هذا الدور المناط لهيئة الرقابة الإدارية يأتي ضمن اختصاصات الهيئة بمتابعة وتقييم أداء الجهاز الإداري للدولة ومدى التزامها بتنفيذ القوانين واللوائح المعمول بها، وكذلك دراسة القوانين والقرارات واللوائح المنظمة لعمل تلك الجهات لمعالجة أوجه القصور بها لإمكانية تعديلها من الجهات المختصة سواء كانت السلطة التشريعية أم من السلطة التنفيذية بحسب الأحوال.

كما تختص الهيئة بالكشف عن الجرائم والمخالفات التي تقع من العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الهيئة أثناء مباشرتهم لأعمالهم واتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط تلك الجرائم والمخالفات، وتختص أيضاً بالكشف عن الجرائم المرتكبة من غير الموظفين إذا استهدفت المساس بأداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة حيالهم[٢]. حيث تختص الهيئة بالتحقيق في المخالفات المالية والإدارية المرتكبة من قبل العاملين بالجهات الخاضعة لرقابتها سواء تم اكتشافها وضبطها من خلال ممارستها لمهامها أو المحالة إليها من قبل الجهات المختصة.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع الليبي أناط لهيئة الرقابة الإدارية دون غيرها من الأجهزة الرقابية

---

(١) المادة (٢٥) من القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن إنشاء الهيئة، منشور في الجريدة الرسمية الليبية لسنة ٢٠١٣، العدد (١٣) السنة الثانية، نشرت بتاريخ ٢٥/ ٩/ ٢٠١٣.

(٢) المادة (٢٥) من قانون الهيئة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣.

اختصاصات النيابة العامة وذلك بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦ بشأن تعديل القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن إنشاء الهيئة حيث تم تعديل نص المادة (٤٢) بحيث يجرى نصها على النحو التالي:

١- إذا أسفر التحقيق عن وقوع جريمة جنائية أو كانت الوقائع التي تم التحقيق فيها إدارياً تشكل جرائم جنائية يمارس عضو التحقيق جميع الصلاحيات المخولة للنيابة العامة المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الأول من قانون الإجراءات الجنائية.

٢- وإذا رأى مدير إدارة التحقيق أن الأدلة كافية في مواجهة المتهم أمر بإحالة الأوراق إلى المحكمة المختصة أو غرفة الاتهام بعد تكييف الواقعة وإعطائها الوصف القانوني، وعلى عضو التحقيق مباشرة الدعوى أمام المحكمة المختصة أو غرفة الاتهام، وله في سبيل ذلك الصلاحيات المقررة لعضو النيابة العامة بما في ذلك الطعن في الأوامر والأحكام الصادرة بشأنها[1].

كما يختص عضو التحقيق بإحالة الموظف المتهم المحال إلى إدارة التحقيق إلى المجلس التأديبي المختص إذا ثبتت التهمة المنسوبة إلى الموظف وذلك بحسب الأحوال، فيحال الموظف الذي يرتكب مخالفة إدارية إلى المجلس التأديبي العام (الموجود بجهة الإدارة) إذا كانت الدرجة الوظيفية للموظف العاشرة فأقل، أما إذا كانت درجة الموظف الحادية عشر فما فوق فيحال الموظف المرتكب مخالفة إدارية إلى مجلس التأديب الأعلى الذي يشكل بقرار من وزير العدل استناداً لنص المادة (٤) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٢ بشأن إنشاء إدارة القانون.

أما إذا ارتكب الموظف مخالفة مالية (أي بالمخالفة لأحكام قانون النظام المالي للدولة واللوائح الصادرة بمقتضاه) فيتم إحالته إلى المجلس التأديبي للمخالفات المالية الذي يشكل بقرار من رئيس هيئة الرقابة الإدارية[2].

فأي موظف يرتكب مخالفة مالية بغض النظر عن الدرجة الوظيفية يتم إحالته إلى المجلس

---

(١) المادة (٤٢) المعدلة بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٦، منشور في الجريدة الرسمية الليبية لسنة ٢٠١٧، العدد (١٣) السنة الثانية، نشرت بتاريخ ٢٥/ ٩/ ٢٠١٧.

(٢) نص المادة (٤٣) من قانون الهيئة رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣.

التأديبي للمخالفات المالية وذلك عن طريق عضو التحقيق بالهيئة.

بمعنى في حال قام ديوان المحاسبة الليبي أو الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أو أي وزارة أو هيئة أو مؤسسة أو مصلحة أو شركة بإحالة أي موظف متهم بمخالفة مالية فيتم إحالته إلى رئيس الهيئة ومن ثم يقوم الرئيس بدوره بإحالة الأوراق إلى إدارة التحقيق لمباشرة إجراءات التحقيق مع الموظف المتهم في مثل هذه المخالفات[١].

وتجدر الإشارة إلى أن قانون علاقات العمل الليبي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ نص في المادة (١٥٥) منه على أن: (كل موظف يخالف أحد الواجبات الوظيفية أو يرتكب أحد المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون وذلك مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاء.

وبالتالي عند قيام عضو التحقيق بالهيئة بالتحقيق مع الموظف المتهم بإحالته إلى المجلس التأديبي المختص في حال إدانته بالتهم المنسوبة إليه وكذلك إحالته إلى المحكمة المختصة أو غرفة الاتهام بحسب الأحوال.

الأصل أن الرقابة الإدارية تنصب على التصرفات الإدارية غير المشروعة فتستطيع الإدارة إلغاء هذه التصرفات أو سحبها أو الاكتفاء بتعديلها، أما التصرفات الإدارية الصحيحة فالقاعدة العامة أنه لا يجوز سحبها أو إلغاؤها حتى ولو كانت مخالفة لمقتضيات ملائمة إصدارها إلا استثناءً لاعتبارات معينة[٢]. فإذا كان القرار الإداري قد شابه عيب عدم المشروعية فإن للإدارة أن تبطل القرار من خلال إلغاءه أو سحبه أو تعديله.

وقد أناط المشرع لهيئة الرقابة الإدارية في المادة (٥٠) من قانون إنشائها الطعن في القرارات الإدارية المعيبة حيث نصت على أنه (على الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة إحالة نسخة من قراراتها فور صدورها إلى الهيئة...، وإذا تبين للهيئة أن القرارات المحالة إليها من هذه الجهات مخالفة للتشريعات النافذة تتولى الطعن في تلك القرارات أمام دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف، ويترتب على رفع الطعن من الهيئة إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه إلى حين صدور

---

(١) المادة (٤٥) من القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣.

(٢) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص (٢١٣).

حكم نهائي بشأنه.

إن الحكمة من إلزام جهة الإدارة بإحالة نسخة من قراراتها بشكل فوري إلى الهيئة هو دراسة القرار ومعرفة مدى مشروعيته ومطابقته للقانون من عدمه وحتى لا يتحصن القرار المعيب من الإلغاء بعد مضي ٦٠ يوماً من تاريخ صدوره.

إننا على يقين بأن اصلاح الجهاز الإداري والقوانين الرقابية ذات الصلة وأداء الحوكمة وتبسيط الاجراءات الخدمية وتحديثها باستمرار والمساءلة والشفافية والنزاهة سوف ينعكس ايجابا على تحقيق الاهداف الاستراتيجية العامة للدولة.[١]

ويمكن وصف طبيعة العلاقة بين الرقابة الإدارية والفساد الإداري بأنها علاقة عكسية، فكلما كانت الأدوات الرقابية أكثر حداثة ومرونة وذات كفاءة عالية كلما انحسر وجود الفساد في الوظيفة العامة، وكلما كانت الأدوات الرقابية متهرئة، ولا تلبي الحاجات العامة المتطورة فإنها تزيد من فرص انتشار الفساد الإداري.[٢]

ولكي تكون الأجهزة الرقابية ناجحة في مكافحة الفساد تحتاج إلى صلاحيات واسعة، لذلك يتعين منح هذه الأجهزة الصلاحيات المؤسسية أو الاختصاصات الضرورية لأداء وظائفها المسندة لها في الدستور أو القانون، حيث يتعين أن تتمتع أجهزة الرقابة بصلاحيات طلب المستندات، واجراء التفتيش، واستدعاء الأشخاص، واستجوابهم، والتقديم إلى المحاكمة، أو طلب المثول أمام المحكمة. ولما كان الفساد يتضمن نقل الأموال بطريقة غير مشروعة وسرية، يتعين أن تتمتع أجهزة الرقابة كذلك بصلاحيات متابعة الأموال عبر النفاذ إلى حسابات البنوك الخاصة وجمع المعلومات عن الأشخاص بما في ذلك كبار الموظفين الحكوميين دون معرفتهم.[٣]

---

(١) . د. خالد حمدان سعيد العميري، دور أجهزة الرقابة الإدارية في مقاومة الفساد الإداري (دراسة مقارنة بين مصر وسلطنة عمان)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٢٠ ، ص ٣٥٦.

(2) . Mohamed Alkazagli, La refore administrative et son role Ia construction dunouvel Etat en Libya,these de doctorat, University Pierre Mendes, Grenoble Alpes, Frsnce, 2017, p157.

(3) . De soussa, Anti corruption Agencies, p83.

الفرع الثاني
دور الحكومة في تعزيز الرقابة على الجهات التابعة لها للحد من ظاهرة الفساد الإداري

يجب أن يتجه عمل الحكومة نحو تعزيز الرقابة على كافة الجهات التابعة لها والخاضعة لإشرافها وكذلك تعزيز مبدأ الشفافية داخل المؤسسات العامة ونشر ثقافة مكافحة الفساد وتوطيد قواعد الأخلاق والنزاهة داخل المرافق العامة وتفعيل دور المساءلة القانونية للمسؤولين والموظفين ويتحقق هذا كله من خلال من خلال قيام الحكومة بدورها في المتابعة والرقابة الذاتية للجهات التابعة لها؛ ويلاحظ أن الرقابة على الإدارة في مجال القانون الإداري تختلف عن الرقابة في مجال الإدارة العامة، ذلك أن القانون الإداري يعالج الكيفية التي يجب أن يكون عليها ترتيب الإدارة من الناحية القانونية، في حين أن علم الإدارة العامة يدرس علم الإدارة من جانبها الفني، ذلك الجانب الذي يبحث في الكيفية التي يجب أن يكون عليها تنظيم الإدارة من الناحية الفنية.[١]

إن من واجبات الموظف العمومي أن يستعمل السلطات الممنوحة إليه لتحقيق الصالح العام وبلوغ ما تصبوا إليه المجموعة من رقي ورفاهية في سبيل تحقيق التطور الصحيح والسليم لكافة أفراد المجتمع وضمان السلامة والمناعة للنسيج الاجتماعي، أما إذا انحرف بها لتحقيق مصالحه الشخصية وإشباع نزواته الفردية فقد أساء بذلك إلى الدولة وأضعف ثقة المواطنين في نزاهتها وسلامة أعمالها[٢].

إن الغرض الأساسي الذي تسعى إليه الدولة بشكل عام وجهة الإدارة على وجه الخصوص هو تقديم الخدمات العامة بأعلى كفاءة وفاعلية ممكنة في المؤسسات العامة، ضمن نطاق مبدأ المشروعية، ومن أولى خطوات الإدارة بصدد تحقيق هدفها في التنظيم الإداري الويم الهادف إلى الارتقاء بالهيكل التنظيمي لها، وبث روح التفاني والتسابق على المنافسة المشروعة بين العاملين لخدمة الصالح العام وتعزيز الاتصال والانسجام بين الرؤوساء المرؤوسين؛ لأنه ينبغي

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٠، ص٢٥.

(٢) عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٢٩١.

على الجميع السعي الحثيث نحو تحقيق المصلحة العامة.[١]

من الأهمية بمكان أن تضع الدولة لنفسها استراتيجية عامة لمكافحة وتوجيه مسار الأجهزة الحكومية ومؤسسات القطاع العام للاشتراك بفاعلية في التصدي للفساد بكل الطرق شريطة أن تصدر عن أعلى سلطة بما يعبر عن إرادة حقيقية للدولة في هذا الصدد، والتي تتضمن أهداف عامة بعيدة المدى لمكافحة الفساد وتقدم رؤية كلية لجميع الأجهزة العامة والخاصة لكي تتفاعل وتعمل على الحد من كل صور الفساد وتتبنى الأنشطة وتوزيع الموارد لتحقيق تلك الأهداف[٢].

إن فساد القائمين على النظم السياسية يؤدي إلى فساد عام يطال كل مؤسسات وأجهزة الدولة، وحين تتدخل النخب السياسية الحاكمة في عمل الأجهزة والمؤسسات الرسمية بدوافع حزبية أو سياسية ضاربة عرض الحائط بكل اللوائح والنظم والقوانين المنظمة لعمل تلك المؤسسات والأجهزة فإنها بذلك تؤسس للفساد المالي والإداري على أوسع نطاق[٣].

حيث يشهد الواقع الحالي استغلال المناصب الرسمية من قبل موظفي الإدارة العليا للدولة كالوزراء ورؤساء الهيئات والمصالح الحكومية ومدراء المصارف وذلك لتحقيق منفعة خاصة أو لغيرهم، ودخول هؤلاء الموظفون الكبار في قطاعات الأعمال الخاصة عبر استغلال مواقعهم الادارية في نمو أعمالهم التجارية والصناعية والمالية، ولهذا يقوم الموظف المتنفذ بالبحث عن وسائل لتجذير الفساد وتوسيعه، ويتحول إلى فساد كبير يؤثر على الغير، سواء من خلال اتباع غيرهم لنفس أسلوب الفساد، أو من خلال الاضرار بمصالح الغير، فيغدو الفساد عملية موجهة

---

(1) . Jacques P. Nguemegne, Corruption and Human Development in Africa, Xlibris Publishing and Distribution Group, USA, 2011, p45.

(٢) د. خالد حمدان سعيد العميري، مرجع سابق، ص ٣٤٠.

(٣) أ. أمين نعمان الصلاحي، الفساد المالي والإداري – رؤية إسلامية في الوقاية والعلاج – كتاب الأمة – سلسلة دورية تصدر كل شهرين عن إدارة البحوث والدراسات الإسلامية التابعة لوزارة الأوقاف والشئون الإسلامية في قطر – ٢٠١٨، ص ٣١.

لحماية نفسه وحماية طرقه غير القانونية في النمو المالي[١].

يؤدي الانحراف الاداري في الكثير من أجهزة الدولة إلى خلق علاقة سيئة بين طبقة الموظفين ورؤوساءهم في العمل، حيث تقوم هذه العلاقة على استبداد الرؤساء للسلطة وعدم ثقتهم بمرؤوسيهم وعدم تفويض السلطة لهم، مما يترتب عليه تركيز السلطة واتخاذ القرارات الادارية في أيدي فئة قليلة من الموظفين مما ينتج عنه عدم المرونة في مواجهة المواقف وحل المشكلات، الأمر الذي يؤدي إلى التعطيل والبطء في تقديم الخدمات والقيام بالأعمال الادارية اللازمة[٢].

إن عدم المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف الإدارية وخاصة الوظائف القيادية منها نتيجة للوساطة والمحاباة التي يخص بها بعض الموظفين نتيجة لعلاقاتهم الشخصية أو لارتباطاتهم الحزبية أو الطائفية أو القومية وغيرها أو لقدرتهم على دفع الرشوة، قد يتسبب في هجرة العقول والطاقات التي ترفض المشاركة في عمليات الفساد نتيجة محاربتها أو تهميشها من قبل الطبقات الفاسدة والمفسدين إلى الخارج[٣].

حيث يؤدي الفساد الاداري والمالي إلى عزوف الكفاءات المهنية المؤهلة عن الخدمة العامة وتضطر إلى الهجرة خارج الوطن ويؤثر سلباً على قيم العمل فيُلغيها أو يُضعفها، فيجعل أغلب الادارات أقل فاعلية فيضعف من الكفاءة الادارية ويزيد من التسيب الاداري، والانحراف عن الهدف العام لتحقيق أهداف ومكاسب شخصية، كما ينتج عنه تضخم وظيفي وترهل اداري عبر قيام المتنفذين بتوظيف أعداد من الموظفين دون حاجة جهة الإدارة لخدماتهم[٤]، الأمر الذي يؤدي إلى ارهاق الميزانية العامة للدولة.

---

(١) د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٤، ٣٨٥.

(٢) د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

(٣) د. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري – مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة، الطبعة الأولى – ٢٠١٦ – ص ٧٠.

(٤) أ. نضال محمد رشيد صالح الحمداني، آثار الفساد الإداري والمالي، بحث منشور في المرجع الإلكتروني للمعلوماتية – نشر بتاريخ ١٧/ ١٠/ ٢٠٢٢. www.almerja.com

ووفقا لتقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة ٢٠٢٢ فقد بلغ عدد الموظفين الذين يتقاضون مرتباتهم من الميزانية العامة في ليبيا حتى تاريخ (٣١/ ١٢/ ٢٠٢٢) نحو (٢٬٦٠٠٬٠٠٠) مليونان وستمائة ألف موظفاً أي بزيادة تقدر بعدد (٥٠٠.٠٠٠) خمسمائة ألف موظفاً عن العام ٢٠٢١.

إن الاسهاب في إصدار قرارات التعيين في الوظيفة العامة وخاصة في قطاعي التعليم والصحة جاء نتيجة قيام وزير التعليم ووزير الصحة بتفويض مسئولي التعليم والصحة في البلديات بإصدار قرارات التعيين والترقية، وعندما أصدر الوزيران قرارا بإلغاء قرار التفويض بالاختصاص نتيجة اسهاب البلديات بإصدار قرارات التعيين بالمخالفة، قام بعض مسئولي التعليم والصحة في بعض البلديات البلديات بإبرام عقود توظيف مع معلمين وأطباء وعناصر تمريض بتاريخ رجعي أي (توقيع العقد بتاريخ رجعي) أثناء فترة التفويض بالإختصاص في التعيين وبمشاركة بعض مدراء المدارس ومدراء المستشفيات والمراكز الصحية!

إن غياب الأجهزة الرقابية والحكومة جعل الفساد يتجذر في مفاصل الدولة الأمر الذي يرهق خزينة الدولة لوجود موظفين زائدين عن حاجة الوظيفة العامة.

وبالتالي لا بد للحكومة (السلطة التنفيذية) الالتزام بوضع ضوابط ومعايير لمكافحة الفساد الإداري وذلك على النحو التالي:

١- تجنب تضارب المصالح: ويكون من خلال قيام الحكومة بوضع القواعد والضوابط اللازمة لمنع التداخل بين الوظيفة وممارسته النشاط التجاري والمالي[١]، فقد اعتبر قانون علاقات العمل الليبي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ مثل هذا التصرف من المحظورات على الموظف العام وفق ما جاء في الفقرة (٩) من المادة (١١).

٢- دراسة وتطبيق آليات المكاشفة والمصارحة والشفافية من خلال التأكيد على التزام موظفي القطاع الحكومي بمسئولياتهم عند نشر المعلومات للجمهور عبر آليات منظمة قانوناً والرد على استفساراتهم ومتابعة أعمالهم[٢].

---

(١) د. شريف مصطفى محمود أبو العينين، الفساد الإداري، جرائم التعدي على المال العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٢٥٢.

(٢) د. عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص ٣٩٥.

٣- دعم الرقابة المالية بطريقة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره حيث تتطلب اهتماماً متزايداً بعملية صنع الموازنة ومدى الشفافية التي تتمتع بها من جهة بكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الانفاق العام والدين العام من جهة أخرى حتى لا يتزايد العجز في الموازنة العامة مما يؤدي إلى مزيد من الاقتراض ومن ثم زيادة الدين العام[١].

٤- على جهة الادارة عند ممارستها للعمل الاداري أن تحترم القواعد القانونية لمبدأ المشروعية ويكون بذلك حماية لحقوق الأفراد تجاه الادارة وعدم قيامها بالتعسف في استعمال سلطاتها تجاه الأفراد وإلا كانت أعمالها يشوبها عيب إساءة استعمال السلطة[٢].

٥- ضرورة التزام جهة الادارة بالاختيار الجيد للموظفين على أساس الكفاءة والجدارة ، والرقابة الدائمة عليهم والشفافية الكاملة في محاسبتهم وذلك لضمان سير عمل الجهاز الإداري والمالي للدولة طبقاً للدستور والقوانين المنظمة للعمل[٣].

٦- تعزيز قيمة المساءلة في المستويات الادارية المختلفة: وذلك من خلال مساءلة الموظفون المكلفون بأداء أعمالهم وانجازها وفق ما تتطلبه القوانين واللوائح المعمول بها وتحميلهم المسؤولية ومحاسبة الموظفين المقصرين لعملهم وعدم التراخي في فرض الجزاء المناسب والاجراءات التأديبية عند التقصير في أداء العمل وإلزامهم باتباع الأنظمة والقوانين التي تنظم عمل كل جهة؛ إن اتباع اجراءات المساءلة الادارية يحافظ على مصالح الدولة ويحفظ بها حقوق الموظفين والأفراد وكذلك تساهم في الرفع من جودة وكفاءة المؤسسة.

٧- تبسيط اجراءات العمل الاداري دون تعقيد من قبل الموظفين ويندرج ضمن ذلك نشر المعلومات والبيانات واختصار الاجراءات غير الضرورية ما أمكن ذلك[٤].

---

(١) أ. حاتم سامي محمد محمد، دور الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية واللامركزية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠١٧، ص ٢٧٢.

(٢) د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مرجع سابق، ص ٩٩.

(٣) أ. أمين نعمان الصلاحي، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(٤) د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، مرجع سابق، ص ٥٥.

٨- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة ادارة العاملين والخدمات العامة ومتابعة انجاز العمل بالمصلحة[١].

٩- ضرورة التعاون مع الأجهزة الرقابية والالتزام بتنفيذ الملاحظات الواردة في تقارير تلك الأجهزة الرقابية التي تصدر بشكل سنوي والمتضمنة جملة من الملاحظات والمخالفات المرتكبة من قبل –الجهات الخاضعة لرقابة هذه الأجهزة الرقابية.

إن الهدف من ممارسة الحكومة الرقابة على المؤسسات العامة هو التحقق من ضمان تنفيذها للأهداف الموضوعة وفق معايير معينة للتعرف على كفاية الأداء وذلك عن طريق أجهزة مترابطة تراقب تلك العمليات بإجراءات مبسطة على أن تكون الأهداف محددة تحديداً واضحاً تشملها نصوص قانونية أو توجيهات عامة[٢].

١٠- تحفيز العاملين بما يتلاءم مع احتياجاتهم ورفع روحهم المعنوية ويقتضي ذلك بوجود نظام لائحي لتحفيز العاملين، وهذا يقتضي تحديد معايير ومعدلات الأداء وارتباط نظام الحوافز بتحقيق معدلات إنجاز أكبر من معدلات الأداء العادي[٣].

---

(١) د. السيد محمد حسن الجوهري، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

(٢) د. عبد السلام بدوي، مرجع سابق، ص ٩٣.

(٣) د. سامي الطوخي، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

الخاتمة

تم التطرق في هذا البحث استعراض مفهوم الرقابة الإدارية، وتعني الرقابة الإشراف والمتابعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقا لما هو مخطط له، وتمت الإشارة إلى أهداف الأجهزة الرقابية واختصاصاتها ودورها في مكافحة الفساد الإداري والمالي بالدولة ثم استعراض دور الأجهزة الرقابية في إلزام جهة الإدارة بتطبيق مبدأ المشروعية للحد من ظاهرة الفساد الإداري، وأخيرا دور الحكومة في تعزيز الرقابة على الجهات التابعة لها للحد من ظاهرة الفساد الإداري.

حيث تم البحث حول أبعاد ظاهرة الفساد الإداري من منظور قانوني واقتصادي واجتماعي كي يتم تغطية جميع جوانبه السلبية لما له من تأثير على فقدان الثقة بين الحكام والمحكومين فإجراءات وطرق مكافحة الفساد والحد منه يحتاج لتظافر الجهود السياسية والقانونية والرقابية والمواطنين أيضا (إن الله لا يُغيّرُ ما بقوم حتى يُغيّرُ ما بأنفسهم).

حيث تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات في هذا البحث وهي:

أولا/ النتائج:

١- إن عملية مكافحة الفساد الإداري والمالي أمرا بالغ التعقيد ويحتاج لتظافر الجهود محليا وإقليميا ودوليا وذلك لأن الفساد ظاهرة مركبة تختلط فيها الأبعاد القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية أيضا.

٢- الفساد الإداري له أثار سلبية على المجتمع بشكل عام فهو يعيق حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٣- عدم تفعيل وتعديل بعض القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد والتي يشوبها الغموض لإزالة أي لبس فيها لغلق الباب أمام اجتهاد الموظف في تفسير النصوص القانونية بما يتماشى مع متطلباته أو متطلبات رئيسه بما يتماشى.

٤- ضعف الإرادة السياسية الحقيقية الداعمة لسياسة مكافحة الفساد الإداري.

٥- عدم تفعيل دور المساءلة القانونية بحق المسؤولين الفاسدين نتيجة لقيامهم بإساءة استعمال السلطة.

٦- عدم تفعيل دور الأجهزة الرقابية المكلفة بمتابعة الفساد.

٧- عدم ترسيخ مفهوم الرقابة الذاتية في الجهاز الإداري للدولة.

٨- إن غياب الديمقراطية الحقيقية وتقلص دور السلطة التشريعية أمام هيمنة السلطة التنفيذية وعدم استقلال القضاء وعدم احترام القانون أدت إلى تنامي ظاهرة الفساد.

ثانيا/ التوصيات:

في ضوء النتائج التي تم سردها سيتم عرض بعض التوصيات في هذا الشأن وتتمثل في:

١- ضرورة قيام المشرعين الليبي والمصري بضرورة دعم وتفعيل دور الأجهزة الرقابية من خلال تعديل القوانين التي تنظمها واعطاءها صلاحيات واسعة تمكنها من القضاء على الفساد من جذوره، بحيث تمارس عملها بمنأى عن تدخل السلطة التشريعية وكذلك التنفيذية في بعض الأحيان.

٢- يجب تحديد مفهوم الرقابة الإدارية على وجه دقيق وذلك من خلال تدخل المشرع لتحديد جهات الرقابة ومجال اختصاص كل منها على وجه التحديد.

٣- ضرورة اعداد عضو رقابة الاعداد الفني الصحيح وذلك من خلال التدريب العملي بالوحدات الخاضعة للرقابة للتعرف على أصول العمل سواء كان ماليا أو قانونيا أو إداريا أو فنيا، مع ضرورة المام الموظف الرقابي بكل القوانين واللوائح المنظمة لعمل الرقابة والجهة الخاضعة للرقابة.

٤- نوصي بضرورة توافر الإرادة السياسية لدى القيادات والمسؤولين و تضافر جهود باقي مؤسسات الدولة لمواجهة ظاهرة الفساد الاداري.

٥- نوصي بضرورة تفعيل دور المساءلة القانونية من قبل الأجهزة الرقابية ومن القضاء أيضا.

٦- ضرورة تعزيز سبل النزاهة والشفافية والإدارة الرشيدة وتحديد المجالات الأكثر عرضة للفساد مثل ابرام العقود الفاسدة خصوصا المتعلقة منها بالنفط والمقاولات العامة ووضع آلية قانونية لمكافحته بالتنسيق مع الأجهزة الرقابية.

٧- ايلاء التقارير الرقابية التي تصدر عن هذه الأجهزة سنويا أهمية كبيرة، لما تنشره من كم كبير للفساد من قبل وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني، وكذلك تفعيل دور القضاء في

مكافحة الفساد من خلال اتخاذ الاجراءات القانونية حيال المخالفات الواردة في تقارير الأجهزة الرقابية.

٨- دراسة وتطبيق آليات المكاشفة والمصارحة والشفافية من خلال التأكيد على التزام موظفي الجهاز الإداري للدولة بمسؤولياتهم عن نشر المعلومات للجمهور عبر آليات منظمة قانونا.

٩- ضرورة تفعيل دور الرقابة الذاتية وذلك بإلزام الحكومة اصدار منشور تطلب فيه من كافة مؤسسات الدولة بتنفيذ القوانين والقرارات واللوائح المنظمة لها وأن من يخالفها يتعرض للمساءلة القانونية.

١٠- يجب أن يمتاز أعضاء الرقابة بالكفاءة والمهنية التي تمكنهم من القيام بأعمال الفحص والتدقيق والتقييم والمتابعة وفق ما يتطلبه القانون.

١١- ضرورة العمل على الاصلاح الإداري وذلك من خلال رفع كفاءة الموظفين وتعزيز الشفافية الإدارية في الاجراءات المتعلقة بالتعيين والترقية، وكذلك تنمية وعي الموظفين والمتعاملين معها بمختلف أشكال الفساد والأدوات الضرورية لمكافحته وأهمية تطبيق قيم النزاهة ونظم المساءلة في مكافحة الفساد.

وما توفيقي إلا بالله

قائمة بأهم المراجع

أولا: القرآن الكريم

ثانيا: المعاجم:

١- مختار الصحاح، زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٤.

٢- لسان العرب لابن منظور، باب الدال، فصل السين الجزء الأول ص٣٣٥، الحسين بن محمد بن المفضل المعروف بالراغب الأصفهاني أبوالقاسم "كتاب المفردات في غرائب القرآن" الجزء الأول، دار القلم، دمشق

ثالثا: الكتب:

١- د. إبراهيم جبل، أدوات الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وسبل تطويرها (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.

٢- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحة، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون ذكر تاريخ نشر).

٣- د. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٦.

٤- د. السيد محمد حسن الجوهري، الفساد الإداري وأثره على التنمية الاقتصادية – دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية – دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٨.

٥- د. السيد أحمد محمد علام، جرائم الفساد وآليات مكافحته في نطاق الوظيفة العامة في ضوء التشريع الجنائي المصري والإتفاقيات الدولية، الناشر: دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥/ ٢٠١٦.

٦- د. جمال محمد معاطي موافي، مكافحة الفساد الإداري بين الشريعة الإسلامية والشرائع الوضعية مع دراسة تطبيقية على الفساد في اختيار الموظف العام وترقيته، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، سنة النشر ٢٠٢٠.

٧- د. . جميل جودت أبو العينين، أصول الإدارة من القرآن والسنة، دار ومكتب الهلال، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢.

٨- أ. جمعة قادر صالح، الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، منشورات زين الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٦

٩- د. حسين أحمد الطراونة، د. توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية – المفهوم والممارسة – دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن – الطبعة الأولى، ٢٠١٢.

١٠ – د. حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري، لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

١١ – د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

١٢ – د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري – دراسة عملية وعلمية في النظم الوضعية الإسلامية – مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة – ٢٠١٠.

١٣ – د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحوكمة تحت ضوء الشمس – الشفافية في إدارة الشؤون العامة، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤.

١٤ – د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون ذكر سنة النشر).

١٥ – د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

١٦ – د. سيد طه بدوي، الفساد المالي والإداري للدولة وأثاره الاقتصادية، بحث منشور في مجلة القانون والدراسات الاجتماعية بجامعة بدر القاهرة، المجلد رقم (٢) العدد (٣) صادرة في شهر يونيو ٢٠٢٣، ص

١٧ – د. شريف مصطفى محمود أبو العينين، الفساد الإداري، جرائم التعدي على المال العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨.

١٨ – د. صلاح الدين فوزي محمد، الفساد الإداري وآليات مكافحته، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية والشرعية، مجلة دورية مُحكمة تصدر عن كلية الحقوق بجامعة المنصورة – العدد (٥٠) ٢٠١١.

١٩ – د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.

٢٠ – أ. طاهر عباسة، أثر الفساد المالي على تطور الاستثمارات الأجنبية في الدول العربية وسبل مواجهتها والتجربة الجزائرية نموذجاً، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي الدولي التاسع المنعقد بدولة الكويت برعاية كلية القانون الكويتية العالمية في ٣ – ٤ من شهر مايو سنة ٢٠٢٣.

٢١ – د. ربيع أنور فتح الباب، الفساد وحقوق الإنسان، الدار المحمدية للطباعة، القليوبية، ٢٠١٧.

٢٢ – د. عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.

٢٣ – عصام علي الطباخ، سلسلة الجرائم التي تختص بها هيئة الرقابة الإدارية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.

٢٤ – د. عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٥.

٢٥ – د. عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة – دراسة تحليلية لوسائل تحقيق الرقابة على القطاع العام ووحداتها الإنتاجية، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٥.

٢٦ – د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة – دراسة تحليلية تطبيقية في ضو أحدث أحكام المحاكم وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.

٢٧-د. فتحي فكري، مبدأ خضوع الإدارة للقانون، دار الإيمان للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦.

٢٨-د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

٢٩-د. فرحان نزال إحميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني – دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من انجلترا، مصر، الكويت، دار وائل للنشر والتوزيع، عمّان - الأردن ، الطبعة الأولى، ٢٠١١.

٣٠-د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٠.

٣١-د. محمد إبراهيم الدسوقي علي، الفساد الإداري، دار النهضة العربية، سنة النشر ٢٠١٥.

٣٢-د. محمد باهي أبويونس، أحكام القانون الإداري-القسم العام- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٦،

٣٣-د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.

٣٤-د. محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي - رقابة دوائر القضاء الإداري، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، طرابلس، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٣.

٣٥-د. محمد أحمد عبد السلام، ود. إبراهيم السيد، الفساد السياسي، آلياته، أشكاله، عوامله، علاجه، الرقابة عليه، دار التعليم الجامعى للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠١٦.

٣٦-د. منصور ميلاد يونس، لا للفساد، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٥.

٣٧-د. منى رمضان محمد بطيخ، الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإداري، الواقع والمأمول، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.

٣٨-أ. نصيرة إبراهيم علي ارزقي، دور البرلمان والأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري – وتعزيز الشفافية الإستراتيجية لمكافحة الفساد غير ممارسة المهام التشريعية وعضوية البرلمان – دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع – القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.

٣٩- د.هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، الشفافية الإدارية بين ضرورة مكافحة الفساد وحدود السر الوظيفي (دراسة تطبيقية مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٢٢

٤٠ - د. يوسف حسن يوسف، اقتصاديات الأسواق الدولية (جريمة الفساد الاقتصادي الإداري في القانون الدولي)، دار العدالة للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة النشر ٢٠١٤، الطبعة الأولى، الجزء الثاني من نفس الكتاب

رابعا: الرسائل العلمية:

١ـ السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والإستهلاكية، رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية، سنة ١٩٧١.

٢- أ. إسراء ياسين، فاعلية الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدى مديري المدارس الحكومية الأساسية ومديراتها في محافظات الضفة الغربية من وجهة نظر المعلمين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين ، ٢٠١٤

٣- د. حاتم سامي محمد محمد، دور الرقابة المالية على أدوات التمويل المحلية في تعزيز الشفافية واللامركزية، رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة المنصورة، ٢٠١٧.

٤- د. خالد حمدان سعيد العميري، دور أجهزة الرقابة الإدارية في مقاومة الفساد الإداري (دراسة مقارنة بين مصر وسلطنة عمان)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ٢٠٢٠.

٥- د. عبدالرحمن مشرف عبدالرحمن، الإدارة العامة والموظف العام في ظل الإدارة الإلكترونية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط ٢٠١٧.

٦- د. عيد مسعود الجهيني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣.

٧- د. فارس بن علوش بن بادى السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، رسالة دكتوراة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية – كلية الدراسات العليا – قسم العلوم الإدارية – الرياض، سنة ٢٠١٠

٨- د. مصطفى ممدوح محمد، الرقابة على أداء الخدمات العامة – دراسة مقارنة مع التطبيق على الشرطة في مصر – رسالة دكتوراه، كلية الشرطة، ١٩٩٠.

الدراسات والبحوث العلمية:

١- أ. أمين نعمان الصلاحي، الفساد المالي والإداري – رؤية إسلامية في الوقاية والعلاج – كتاب الأمة – سلسلة دورية تصدر كل شهرين عن إدارة البحوث والدراسات الإسلامية التابعة لوزارة الأوقاف والشئون الإسلامية في قطر – ٢٠١٨.

٢- أ. إليا نور جلور، من كتاب المنظمة العربية للتنمية (ندوات ومؤتمرات)، وقائع المؤتمر: آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية (منظور إستراتيجي ومؤسسي – العدد (١٦) سنة ٢٠٠١، القاهرة.

٣- سامر مؤيد عبد اللطيف، ومنى محمد عبد الرزاق، وصفاء محمد عبد ، دور البرلمان في مكافحة الفساد الإداري، المجلة الدولية للبحوث النوعية المتخصصة، الإكاديمية العربية للعلوم الإنسانية والتطبيقية، القاهرة، العدد ١٤.

٤- د. سحر محمد، بحث عن الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة مقدم إلى صفحة مقال عبر الإنترنت بتاريخ ٦/ ٠١/ ٢٠٢٢.

٥- صبري جلبي أحمد عبدالعال. "الفساد الإداري في عقد مقاولة أعمال المباني العامة الأسباب والعلاج دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي Administrative Corruption In Contracting Public Buildings Works Causes And Treatment A Comparative Study Of Islamic Jurisprudence". مجلة البحوث الفقهية والقانونية , 42, 42, 2023, 247-347. doi: 10.21608/jlr.2023.204869.1203

٦- د. أحمد مبارك الخالدي، مفهوم الرقابة الإدارية وأسلوب عملها–شؤون تنموية– العدد (٣) ١٩٩٧.

المواقع الإلكترونية:

١- أ. محمد خطاب، أدوات وأساليب الرقابة الإدارية، www.businessulions.com

٢- أ. نضال محمد رشيد صالح الحمداني، آثار الفساد الإداري والمالي، بحث منشور في المرجع الإلكتروني للمعلوماتية – نشر بتاريخ ١٧/ ١٠/ ٢٠٢٢. www.almerja.com

3- www.mqall.org.

٤- لا يوجد اسم لكاتب المقال www.starshams.com .

5- .Administrative Control", www.definitions.net , Retrieved 16-3-2021. Edited.

6- Robert Supple, "Administrative Controls for Safety Professionals: Definition & Methods ،"www.study.com , Retrieved 16-3-2021. Edited.

٧- ينظر موقع البنك الدولي: www.worldbank.org .

٨- انظر موقع منظمة الشفافية الدولية:

www.tranparency.org/news_room/faq/corruption_fa2.

9- Look at: United National Audiovisual Library of International Law, United Nations, 2015, available at:
https://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncc/uncc-ph-a.pdf

١٠- ينظر المادة الثانية من إتفاقية القانون المدني حول الفساد التي حررت في ستارسبورغ في٤/ ١١/ ١٩٩٩

www.conventions.com.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm

المراجع الأجنبية:

1- De soussa, Anti corruption Agencies.

2- Eleni Katramadou, Regulation inside Government: Assessing the de facto independence of the Greek constitional Independent Authorities from public Administration, Faculty of Arts and Social sciences, the University of Zurich, phd thesis, 2012.

3- Henri Fayol, General and industrial management. New York Pitman Publishing Corporation, 1989.

4- Jacques P. Nguemegne, Corruption and Human Development in Africa, Xlibris Publishing and Distribution Group, USA, 2011.

5- LARATTE G/les controles administratifs ET leur evolution, in l,administration Publique, paris, 1980.

6- Lambsdroff, J, G. "Causes and Consequences of Corruption :What do we know from across- section of countries?" ,International Handbook on the Economice of Corruption, Edward Edgar, Cheltenham, 2006, UK.

7- Mills, A.E the Dynamice of management control systems Business publications ltd. London, 1967.

8- Mihaly Fazekas, Quality of government and institionalised grand corruption in public procurement, phd thesis, College Hughes Hall,University of Cambridge, 2014.

9- Mohamed Alkazagli, La refore administrative et son role Ia construction dunouvel Etat en Libya,these de doctorat, University Pierre Mendes, Grenoble Alpes, Frsnce, 2017.

References:

1: alquran alkarim

2: almaeajim:

• mukhtar alsahahi, zayn aleabidin muhamad bin 'abi bakr alraazi, muasasat alrisalati, bayrut, 1994.

• lisan alearab liaibn manzurin, bab aldaali, fasal alsiyn aljuz' al'awal sa335, alhusayn bin muhamad bin almufadal almaeruf bialraaghib al'asfahani 'abualqasim "ktab almufradat fi gharayib alqurani" aljuz' al'awala, dar alqalami, dimashq

3: alkutub:

• d. 'iibrahim jabala, 'adawat alraqabat almutahat lil'ajhizat aleulya lilraqabat almaliat walmuhasabat wasubul tatwiriha (dirasat muqaranati), dar alnahdat alearabiati, alqahirati, 2017.

• d. 'iibrahim eabdialeaziz shihat, 'usul al'iidarat aleamati, munsha'at almaearifi, al'iiskandariati, (bidun dhikr tarikh nashari).

• d. 'ahmad mustafaa subih, alraqabat almaliat wal'iidariat wadawruha fi alhadi min alfasad al'iidari, markaz aldirasat alearabiat, alqahirati, altabeat al'uwlaa ،2016.

• du. alsayid muhamad hasan aljawhari, alfasad al'iidariu wa'atharuh ealaa altanmiat alaiqtisadiat - dirasat muqaranat bialsharieat al'iislamiat - dar alfikr aljamieii, al'iiskandiriat, 2018.

• d. alsayid 'ahmad muhamad ealam, jarayim alfasad waliaat mukafahatih fi nitaq alwazifat aleamat fi daw' altashrie aljinayiyi almisrii wal'iitfaqiaat alduwaliati, alnaashir: dar alnahdat alearabiat, alqahirati, altabeat al'uwlaa ،2015/2016.

• d. jamal muhamad maeati mwafi, mukafahat alfasad al'iidarii bayn alsharieat al'iislamiat walsharayie alwadeiat mae dirasat tatbiqiat ealaa alfasad fi aikhtiar almuazaf aleami watarqiatihi, dar alkutub waldirasat alearabiat, al'iiskandariati, sanat alnashr 2020.

• d. . jamil jawdat 'abu aleaynayni, 'usul al'iidarat min alquran walsanati, dar wamaktab alhilal, alqahirati, altabeat al'uwlaa ،2002.

• 'a. jumeat qadir salihun, alfasad al'iidariu wa'atharuh ealaa alwazifat aleamati, dirasat muqaranat bayn alsharieat walqanuni, manshurat zayn alhuquqiati, lubnan, altabeat al'uwlaa ،2016

• d. husayn 'ahmad altarawnat, du. twfiq salih eabd alhadi, alraqabat al'iidariat - almafhum walmumarasat - dar maktabat

alhamid lilnashr waltawziei, eaman, al'urduni - altabeat al'uwlaa ، 2012.

• da. hasanin almuhamadi biwadi, alfasad al'iidaria, lughat almasalihi, dar almatbueat aljamieiati, al'iiskandariati, 2008.

• d. hamdi eabd aleazimi, eawlamat alfasadi, dar aljamieat aljadidati, al'iiskandariati, altabeat al'uwlaa ،2008.

• da. ramadan muhamad batikhin, alraqabat ealaa 'ada' aljihaz al'iidarii - dirasat eamaliat waeilmiat fi alnuzum alwadeiat al'iislamiat - maktabat alfalah lilnashr waltawzie, alqahirat - 2010.

• d. sami alttwkhi, alnizam alqanuniu lilhawkamat taht daw' alshams - alshafaafiat fi 'iidarat alshuwuwn aleamati, altariq liltanmiat wal'iislah al'iidarii (dirasat muqaranati), dar alnahdat alearabiati, alqahirati, 2014.

• da. sami jamal aldiyn, alraqabat ealaa 'aemal al'iidara (alqada' al'iidari) mabda almashrueiat - tanzim alqada' al'iidari, munsha'at almaearifi, al'iiskandariata, (bidun dhikr sanat alnashri).

• du. suzi eadli nashid, alwajiz fi almaliat aleamati, dar aljamieat aljadidati, al'iiskandiriat, 2000.

• d. sayid tah badui, alfasad almalii wal'iidarii lildawlat wa'atharah alaiqtisadiatu, bahath manshur fi majalat alqanun waldirasat alaijtimaeiat bijamieat badr alqahirat, almujalad raqm (2) aleadad (3) sadirat fi shahr yuniu 2023, s

• d. sharif mustafaa mahmud 'abu aleaynayni, alfasad al'iidari, jarayim altaeadiy ealaa almal aleama, dar aljamieat aljadidati, al'iiskandariat, 2018.

• da. salah aldiyn fawzi muhamad, alfasad al'iidariu waliaat mukafahatuhu, bahath manshur bimajalat albuhuth alqanuniat walaiqtisadiat walshareiati, majalat dawriat muhkmt tasdur ean kuliyat alhuquq bijamieat almansurat - aleadad (50) 2011.

• da. taeimat aljarfa, mabda almashrueiat wadawabit khudue al'iidarat aleamat lilqanuni, dar alnahdat alearabiati, alqahiratu, 1976.

• 'a. tahir eabaasatu, 'athar alfasad almalii ealaa tatawur alaistithmarat al'ajnabiat fi alduwal alearabiat wasubul muajahatiha waltajribat aljazayiriat nmwdhjaan, bahath muqadam 'iilaa almutamar aleilmii alsanawii alduwalii altaasie almuneaqad

bidawlat alkuayt birieayat kuliyat alqanun alkuaytiat alealamiat fi 3 - 4 min shahr mayu sanat 2023.

• da. rabie 'anwar fath albabi, alfasad wahuquq al'iinsani, aldaar almuhamadiat liltibaeati, alqilyubiati, 2017.

• d. eisam 'ahmad albihji, alshafaafiat wa'atharuha fi mukafahat alfasad al'iidari, dar alfikr aljamieii, al'iiskandiriati, altabeat al'uwlaa ،2014.

• esam eali altabaakhi, silsilat aljarayim alati takhtasu biha hayyat alraqabat al'iidariati, aljuz' al'awal, dar alnahdat alearabiati, alqahirati, altabeat al'uwlaa ،2019.

• d. eisam eabd alfataah mutari, alfasad al'iidaria, dar aljamieat aljadidati, al'iiskandiriat, 2015.

• d. eabd alsalam bidawi, alraqabat ealaa almuasasat aleamat - dirasat tahliliat liwasayil tahqiq alraqabat ealaa alqitae aleami wawahadatiha al'iintajiati, maktabat al'anjilu almisriati, alqahirata, 1985.

• d. eabd alnaasir eabd allah 'abu samihdanat, mabda almashrueiat walraqabat ealaa 'aemal al'iidarat - dirasat tahliliat tatbiqiat fi daw 'ahdath 'ahkam almahakim wafatawaa majlis aldawlati, almarkaz alqawmia lil'iisdarat alqanuniat - alqahirat, altabeat al'uwlaa ،2014.

• du. fathi fikri, mabda khudue al'iidarat lilqanuni, dar al'iiman liltibaeati, alqahirati, 2006.

• da. fuad aleatar, mabadi eilm al'iidarat aleamati, dar alnahdat alearabiati, alqahirati, 1974.

• d. farhan nizal 'iihmid almasaeidi, alraqabat albarlamaniat ealaa 'aemal alsultat altanfidhiat fi alnizam alniyabii al'urduniyi - dirasat tahliliat muqaranatan mae al'anzimat alsiyasiat fi kulin min ainjiltira, masra, alkuayta, dar wayil lilnashr waltawziei, emman - al'urduni , altabeat al'uwlaa ،2011.

• da. majid raghib alhulu, alqanun al'iidaria, alqanun al'iidaria, dar almatbueat aljamieiati, al'iiskandiriati, sanat 2000.

• d. muhamad 'iibrahim aldasuqiu ealay, alfasad al'iidari, dar alnahdat alearabiati, sanat alnashr 2015.

• d. muhamad bahi 'abuyuns, 'ahkam alqanun al'iidari-alqism aleama- dar aljamieat aljadidati, al'iiskandiriat, 1996,

• d. muhamad rifaeat eabd alwahaabi, alqada' al'iidari, dar aljamieat aljadidati, 2007.

• d. muhamad eabd allah alharari, alraqabat ealaa 'aemal al'iidarat fi alqanun alliybii - raqabat dawayir alqada' al'iidari, almarkaz alqawmia lilbuhuth waldirasat aleilmiati, tarabuls, altabeat alraabieatu, 2003.
• d. muhamad 'ahmad eabd alsalamu, wad. 'iibrahim alsayidu, alfasad alsiyasi, aliatuhi, 'ashkaluha, eawamilahu, eilajuhu, alraqabat ealayhi, dar altaelim aljamieaa liltibaeat walnashri, al'iiskandiriat, 2016.
• d. mansur milad yunus, la lilfasadi, dar alkutub aleilmiat lilnashr waltawzieu, alqahirati, altabeat al'uwlaa ،2015.
• da. munaa ramadan muhamad batikh, al'iidarat aleamat bayn albayruqratiat walfasad al'iidari, alwaqie walmamuli, dar alnahdat alearabiati, alqahirati, altabeat al'uwlaa ،2014.
• 'a. nasirat 'iibrahim eali arizuqi, dawr albarlaman wal'ajhizat alraqabiat fi mukafahat alfasad al'iidarii - wataeziz alshafaafiat al'iistratijiat limukafahat alfasad ghayr mumarasat almahami altashrieiat waeudwiat albarlaman - dirasat muqaranati, markaz aldirasat alearabiat lilnashr waltawzie - alqahiratu, altabeat al'uwlaa ، 2019.
• d.hisham eabd alsayid alsaafi muhamad badr aldiyn, alshafaafiat al'iidariat bayn darurat mukafahat alfasad wahudud alsiri alwazifii (dirasat tatbiqiat muqaranata), almarkaz alqawmii lil'iisdarat alqanuniati, alqahirati, altabeat al'uwlaa ،2022
• d. yusif hasan yusif, aiqtisadiaat al'aswaq alduwalia (jarimat alfasad alaiqtisadii al'iidarii fi alqanun alduwalii), dar aleadalat lilnashr waltawzie, alqahirati, sanat alnashr 2014, altabeat al'uwlaa, aljuz' althaani min nafs alkitab

4: alrasayil aleilmiia:

• alsayid khalil hikal, alraqabat ealaa almuasasat aleamat al'iintajiat wal'iistihlakiati, risalat dukturah - kuliyat alhuquq - jamieat al'iiskandariati, sanat 1971.
• 'a. 'iisra' yasin, faeiliat alraqabat al'iidariat waealaqatuha bial'ada' alwazifii ladaa mudiri almadaris alhukumiat al'asasiat wamudiratiha fi muhafazat aldifat algharbiat min wijhat nazar almuealimina, risalat majistir ghayr manshuratin, jamieat alnajah alwataniata, nabuls, filastin , 2014

• du. hatim sami muhamad muhamad, dawr alraqabat almaliat ealaa 'adawat altamwil almahaliyat fi taeziz alshafaafiat wallaamarkaziati, risalat dukturah - kuliyat alhuquq - jamieat almansurat, 2017.

• d. khalid hamdan saeid aleumayri, dawr 'ajhizat alraqabat al'iidariat fi muqawamat alfasad al'iidarii (dirasat muqaranat bayn misr wasaltanat eaman), risalat dukturah, kuliyat alhuquqi, jamieat eayn shams, sanat 2020.

• da. eabdalrahman musharaf eabdalrahman, al'iidarat aleamat walmuazaf aleamu fi zili al'iidarat al'iiliktruniati, risalat dukturah, kuliyat alhuquqi, jamieat 'asyut 2017.

• d. eid maseud aljuhayni, alraqabat al'iidariat bayn alqanun al'iidarii waeilm al'iidarat aleamati, risalat dukturah, kuliyat alhuquqi, jamieat eayn shams, 1983.

• du. faris bin ealuwsh bin badaa alsubayei, dawr alshafaafiat walmusa'alat fi alhadi min alfasad al'iidarii fi alqitaeat alhukumiati, risalat dukturati, jamieat nayif alearabiat lileulum al'amniat - kuliyat aldirasat aleulya - qism aleulum al'iidariat - alrayad, sanatan 2010

• d. mustafaa mamduh muhamad, alraqabat ealaa 'ada' alkhadamat aleamat - dirasat muqaranat mae altatbiq ealaa alshurtat fi misr - risalat dukturah, kuliyat alshurtat, 1990.

• aldirasat walbuhuth aleilmiia:

• 'a. 'amin nueman alsalahi, alfasad almaliu wal'iidariu - ruyat 'iislamiat fi alwiqayat waleilaj - kitab al'umat - silsilat dawriat tusadir kula shahrayn ean 'iidarat albuhuth waldirasat al'iislamiat altaabieat liwizarat al'awqaf walshuyuwn al'iislamiat fi qatar - 2018.

• 'a. 'iilya nur jalur, min kitab almunazamat alearabiat liltanmia (ndawat wamutamaratun), waqayie almutamari: afaq jadidat fi taqwiat alnazahat walshafaafiat walmusa'alat al'iidaria (manzur 'iistratijiun wamuasisay - aleadad (16) sanat 2001, alqahirati.

• samir muayid eabd allatifi, wamunaa muhamad eabd alrazaaqi, wasafa' muhamad eabd , dawr albarlaman fi mukafahat alfasad al'iidari, almajalat alduwaliat lilbuhuth alnaweiat almutakhasisati, al'iikadimiat alearabiat lileulum al'iinsaniat waltatbiqiati, alqahirat, aleadad 14.

• du. sahar muhamad, bahath ean alraqabat al'iidariat ealaa 'aemal al'iidarat muqadam 'iilaa safhat maqal eabr al'iintirnit bitarikh 6/01/2022.
• da. sabri jalabi 'ahmad eabdaleal, alfasad al'iidariu fi eaqd muqawalat 'aemal almabani aleamati- al'asbab waleilaj (dirasat muqaranatan bialfiqh al'iislamii), bahath manshur bimajalat albuhuth alfiqhiat walqanuniati, majalatan eilmiatan mahkamat tusdiruha kuliyat alsharieat walqanun (jamieat al'azhar) bidiminhur, aleadad (42) 'iisdar yuliu 2023.
• da. 'ahmad mubarak alkhalidi, mafhum alraqabat al'iidariat wa'uslub eamilaha-shuuwn tinmawiati- aleadad (3) 1997.
• almawaqie al'iilikturuniia:
• 'a. muhamad khatabi, 'adawat wa'asalib alriqabat al'iidariati,
www.businessulions.com
• 'a. nidal muhamad rashid salih alhamdani, athar alfasad al'iidariu walmali, bahath manshur fi almarjie al'iilikturunii lilmaelumatiat - nushir bitarikh 17/10/2022.
www.almerja.com
www.mqall.org.
• la yujad asm likatib almaqal
www.starshams.com .
• . Administrative Control",
www.definitions.net , Retrieved 16-3-2021. Edited.
• Robert Supple, "Administrative Controls for Safety Professionals: Definition & Methods"
www.study.com , Retrieved 16-3-2021. Edited.
• yanzur mawqie albank alduwli:
www.worldbank.org .
• anzur mawqie munazamat alshafaafiat alduwliati:
www.tranparency.org/news_room/faq/corruption_fa2 .
• Look at: United National Audiovisual Library of International Law, United Nations, 2015, available at:
https://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncc/uncc-ph-a.pdf
• yanzur almadat althaaniat min 'iitfaqiat alqanun almadanii hawl alfasad alati hurirat fi starisburgh fi4/11/1999
www.conventions.com.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm

فهـــــرس الموضوعـــــات

المقدمة ٤٧٤٩
أهداف البحث: ٤٧٥٢
اشكالية البحث: ٤٧٥٢
أهمية البحث: ٤٧٥٣
منهجية البحث: ٤٧٥٤
الدراسات السابقة: ٤٧٥٤
خطة البحث: ٤٧٥٥
المبحث الأول مفهوم الرقابة الإدارية ٤٧٥٧
المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية وأهدافها ٤٧٥٨
الفرع الأول مفهوم الرقابة الإدارية ٤٧٥٨
الفرع الثاني أهداف الأجهزة الرقابية ٤٧٦١
المطلب الثاني صور الرقابة الإدارية وأهميتها ٤٧٦٦
الفرع الأول: صور الرقابة الإدارية: ٤٧٦٦
الفرع الثاني أهمية الرقابة الإدارية ٤٧٧٤
المبحث الثاني دور الأجهزة الرقابية والحكومة في بيان مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية للحد من ظاهرة الفساد الإداري ٤٧٧٨
المطلب الأول مفهوم الفساد الاداري وأثاره واختصاصات الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري ٤٧٧٩
الفرع الأول مفهوم الفساد وأثاره ٤٧٨٠
الفرع الثاني اختصاصات الأجهزة الرقابية ٤٧٩٣
المطلب الثاني دور الأجهزة الرقابية والحكومة في التأكد من احترام الإدارة لمبدأ المشروعية ٤٨١٠
الفرع الأول دور الأجهزة الرقابية في التأكد من احترام الإدارة لمبدأ المشروعية للحد من الفساد الإداري ٤٨١١
الفرع الثاني دور الحكومة في تعزيز الرقابة على الجهات التابعة لها للحد من ظاهرة الفساد الإداري ٤٨١٨
الخاتمة ٤٨٢٤
أولا/ النتائج: ٤٨٢٤
ثانيا/ التوصيات: ٤٨٢٥
قائمة بأهم المراجع ٤٨٢٧
REFERENCES: ٤٨٣٥
فهـــــرس الموضوعـــــات ٤٨٤١