

مكافحة الفساد المالي والإداري في القانون الكويتي مقارنة بالقانون المصري

د. محمد عبد الهادي الحجيلان

أستاذ مساعد – أكاديمية سعد العبد الله

للعلوم الأمنية – دولة الكويت

ملخص البحث

تناولت الدراسة موضوع مكافحة الفساد المالي والإداري في القانون الكويتي مقارنة

بالقانون المصري .

تناولنا في المبحث الأول مفهوم الفساد المالي والإداري و أنواع الفساد المالي والإداري

و أسباب الفساد المالي والإداري كما بينا أن من آثار الفساد المالي والإداري أنه يؤدي إلى

ضعف الاستثمار وهروب رؤوس الأموال خارج البلد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال

هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنموية تخدم المواطنين .

وتناولنا في المبحث الثاني أجهزة مكافحة الفساد، والتي تؤدي ثلاثة أنواع من الرقابة:

الرقابة المالية، الرقابة على الأداء وتشمل مراجعة الحسابات الحكومية وتقارير الإنفاق ومراجعة

استخدام المؤسسات الحكومية للمال العام ومراجعة النفقات ، كما أوضحنا مكافحة الفساد في

القانون الكويتي بإنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد (نزاهة) كإستجابة لمتطلبات إتفاقية الأمم

المتحدة لمكافحة الفساد وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.

وأخيراً تناولنا في المبحث الثالث دور الأجهزة الرقابية في مصر للحد من الفساد الإداري

وأوضحنا التشريعات التي تتعلق بالفساد الإداري حيث وضع المشرع المصري حزمة من القوانين

التي تنظم أعمال الجهات والأجهزة العاملة في مجال منع ومكافحة الفساد ، كما وضع منظومة

تشريعية تضمنت تجريم الكثير من جرائم الفساد التي أوردتها إتفاقية الأمم المتحدة.

وتهدف الدراسة إلى:

- ١- توضيح مفهوم وأنواع وأسباب وآثار الفساد المالي والإداري .
- ٢- توضيح أجهزة مكافحة الفساد المالي والإداري.
- ٣- مكافحة الفساد المالي والإداري في القانون الكويتي.
- ٤- دور الأجهزة الرقابية في مصر للحد من الفساد المالي والإداري.
- ٥- التشريعات التي تتعلق بالفساد المالي والإداري.
- ٦- أوجه الإتفاق بين التشريع الكويتي والتشريع المصري لمكافحة الفساد المالي والإداري.
- ٧- أوجه الإختلاف بين التشريع الكويتي والتشريع المصري لمكافحة الفساد المالي والإداري.

وانتهت الدراسة الى عدة نتائج أهمها:

- يتوافر للكويت سلطة تشريعية منتخبة و دستور مصدر صلاحيات مجلس الأمة، ومنها مناقشة وتعديل وإقرار الموازنات العامة، واستجواب رئيس الوزراء والوزراء له دور رقابي و محاسبي للسلطة التنفيذية (الحكومة)، بما في ذلك حالات الفساد.
- ديوان المحاسبة الكويتي مسئول عن تفحص وتدقيق جميع عوائد الدولة ومصروفاتها واحتياطاتها واستثماراتها وتقديم تقرير بذلك لكل من الأمير ورئيس الوزراء ومجلس الأمة، و مسئول أمام مجلس الأمة.

- في الكويت صدر قانون بشأن حماية الأموال العامة ، وقانون في شأن المناقصات العامة وتعديلاته، وبموجبه تم إنشاء لجنة المناقصات المركزية برئاسة وزير مختص ويتم تعيين أعضائها بمرسوم أميري.

- إنشئت بالكويت الهيئة العامة لمكافحة الفساد كإستجابة لمتطلبات إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتولى منع الفساد ، وكونها استحقاقا وطنيا حتميا تقتضيه المصلحة العليا للبلاد.

- أقر الدستور المصري إغلاق الباب أمام أي فساد أو أي استبداد، وتطالب المادة ٢١٨ من الهيئات والأجهزة الرقابية التعاون فيما بينها لمكافحة الفساد ووضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، ويدعم جهود مكافحة الفساد الجهاز المركزي للمحاسبات والهيئة العامة للرقابة المالية ، إلا أن هذه الهيئات تفتقر إلى أي صلاحيات حقيقية في الملاحقة القضائية ما من شأنه تفويض أهداف مكافحة الفساد المحددة في الدستور.

كما انتهت الدراسة الى عدة توصيات أهمها:

يتطلب القضاء على الفساد المالي والإداري إصلاحًا قانونيًا يشمل ما يلي:

- مراجعة قانون الجرائم بدولة الكويت وقانون العقوبات بمصر وإيضاح المواد المطلوبة للمستجد من أعمال الفساد المالي والإداري لجميع العاملين بالدولة.
- تحسين جودة تقديم الخدمات العامة من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية ، وكذلك تحديد أنماط المسؤولية والسلطة والمساءلة والتحول نحو اللامركزية وتوضيح الأدوار والمسؤوليات بالمصالح الحكومية المختلفة.
- تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة من خلال دمج مبادئ الحكم الرشيد في مؤسسات الدولة .

مقدمة

حرصت الشريعة الإسلامية على تأكيد الرجعة الأخروية، وتعظيم أمر الخشية من الله في قلوب عباده وبالتالي يتقي العباد الوقوع في كل أمر منهي عنه، وأكدت على أن ما يحدث من مظاهر الفساد في هذا الكون نتيجة لما إقترفته أيدي البشر، إذ أن الله سبحانه وتعالى حصر الفساد فيما يجري بسبب ما أكسبته أيدي الناس في قوله تعالى: (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)^(١).

ويمكن أن يحدث الفساد المالي والإداري لعدة أسباب، بما في ذلك الأسباب السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية أو الداخلية أو الخارجية ، ويمكن أن يكون لها تأثير كبير على الهياكل الاقتصادية والاجتماعية للدول المتقدمة والنامية. ويصدق هذا بشكل خاص في ضوء الانتشار الواسع والسريع للتكنولوجيا، والترويج الواسع للعولمة، وتنوع أساليب وأدوات الجريمة المنظمة، ويعد الفساد المالي والإداري الآن أكبر تهديد لخطط وبرامج التنمية، فضلاً عن انتشار التخلف، هذه القضايا لها تأثير كبير على جميع مناحي الحياة وأنشطة المواطنين اليومية، لدرجة أنها تهدد بإسقاط النظام السياسي بحرماته من عناصر استقراره، وينتج عن هذا خسائر كبيرة في الموارد مثل المال والوقت والجهد، فضلاً عن ضياع فرص التقدم والازدهار، كما أنه يعيق السياسة الديمقراطية.

وتعتمد الحكومة على الأجهزة الرقابية لتحسين أداء الأجهزة الحكومية والملحقة، والمحافظة على المال العام وعدم هدره، وذلك في القطاع العام، ومن الضروري توعية العاملين

^١القرآن الكريم. سورة الروم، آية ٤١.

فيه وتنفيذ أداء الواجب الوظيفي للمصلحة العامة بعيداً عن الانحرافات السيئة في السلوك الوظيفي، لذلك يستوجب مكافحة الفساد من خلال الحد منه بمحاسبة الفاسدين ونجد أن المهام الموكلة للأجهزة الرقابية في دولة الكويت لها جانب مهم للحد من الفساد الإداري^(١). وتستخدم كلمة فساد للتعبير عن مجموعة كبيرة من السلوكيات غير الشريفة كالرشوة، والاختلاس، وإساءة استغلال السلطة، والابتزاز، والإثراء غير المشروع، والإتاوات والمتاجرة بالنفوذ، إضافة إلى أفعال ترتبط بأنشطة الفساد الرئيسية، ويُلبأ إليها للمساعدة في الشروع بهذه الأنشطة، كغسيل الأموال وإعاقة سير العدالة أو منعها، وليس هناك تعريف شامل ومتفق عليها عالمياً للفساد، لكن ثمة ما عرّف الفساد بأنه أفعال أو جرائم تشكل ممارسات فاسدة وتشارك هذه الأفعال والجرائم بعنصرين : الأول أنها تتطوي على إساءة استخدام السلطة في القطاعين العام والخاص، وثانيها أن الأشخاص الذين يسيئون استخدام سلطاتهم يجنون من وراء ذلك منافع ليست من حقهم^(٢).

وتؤثر هذه الظاهرة على الاقتصاد والمجتمع وتتسبب في أن يفقد حاضره ومستقبله إذا انتشر الفساد في جميع أنحاءه، لأنه يمنع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، نظراً لوجوده في جميع الأنظمة السياسية، فهو لا يقتصر على نظام دون الآخر، وتلك العمليات والممارسات غير قانونية لأنها تشمل إساءة استخدام السلطة والنفوذ الممنوح لاستخدام الأموال العامة في أغراض أخرى غير تلك التي كانت مخصصة لها، وهذا مخالف للقانون ويتعارض مع القيم

^١ بشاير غنام الديكان. منهجية مكافحة الفساد الإداري في التشريع والقضاء الكويتي، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، ع ٩٩٤، ٢٠٢٠م.

^٢ كتيب إجراءات مكافحة الفساد للمدعين العامين والمحققين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ٢٠١٣م.

الأخلاقية والإنسانية والدينية والثقافية، وقد تشمل هذه الإجراءات غير الأخلاقية على الابتزاز والاحتيال والمحسوبية وغيرها.

ويعد الفساد المالي والإداري مشكلة مستمرة مع الأعمال غير المشروعة التي تأتي في أشكال ومظاهر عديدة، والتي تظهر آثارها على تأخر النمو العام، وبالتالي في رفاهية المواطن، وقد تطورت أفكارها وتغيرت بما يتماشى مع التحولات التي شهدتها العالم في السنوات الأخيرة، وهي إحدى الآفات التي تؤثر على البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء في كل من القطاعين العام والخاص.

ولأجل الوقوف على كون الفساد المالي والإداري ظاهرة مؤثرة على المجتمع وقطاعاته المختلفة وتستوجب سن القوانين والتشريعات لمكافحتها، سوف يتناول هذا البحث السير من خلال ثلاث مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: الإطار النظري للفساد المالي والإداري.

المبحث الثاني: التشريعات القانونية لمكافحة الفساد المالي والإداري في دولة الكويت.

المبحث الثالث: التشريعات القانونية لمكافحة الفساد المالي والإداري في مصر.

المبحث الأول:

الإطار النظري للفساد المالي والإداري

يحتوي هذا المبحث على مطالب أربع أولها مفهوم الفساد المالي والإداري ثانيها أنواع

الفساد المالي والإداري ثالثها أسباب الفساد المالي والإداري رابعها آثار الفساد المالي والإداري.

المطلب الأول: مفهوم الفساد المالي والإداري

وردت كلمة الفساد في معاجم اللغة العربية بمعان متعددة منها أن الفساد نقيض

الصلاح، فسد يفسد ويفسد وفسد فساداً وفسوداً فهو فاسد، ومنها أن الفساد: أخذ المال ظلماً،

والمفسدة ضد المصلحة، واستفسد: ضد استصلح^(١).

وجاء في لسان العرب: "الفساد نقيض الصلاح، وتفاسد القوم: تدابروا وتقاطعوا،

والمفسدة: خلاف المصلحة، والأستفساد خلاف: الاستصلاح، ومن معاني الفساد أيضاً: الجذب

والتقط^(٢).

ويعطي البستاني تفسيراً لغوياً لكلمة فساد موضحاً أن (فسد فساداً وفسوداً) ضد صلح

فهو (فسيد) و (أفسده وفسده) ضد أصلح وفسد القوم أساء إليهم ففسدوا عليه، (تفاسد القوم)،

تدابروا ووقع الخلاف والعداوة بينهم، وأستفسد (ضد استصلح والفساد مصدر اللهو واللعب وأخذ

المال ظلماً و(المفسدة) مصدر الفساد أو سببه^(٣).

أحمد إبراهيم أبو سن. استخدام وسائل الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات
الأمنية والتدريب، مج ١١، ع ٣١٤، ١٤١٧هـ.

آبن منظور. لسان العرب، المحيط، المجلد الثاني، بيروت، دار لسان العرب، دت، ص ١٠٩٥.

آفؤاد افرام. منجد الطلاب البستاني، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ص ٥٥١، ١٩٧٧م.

ويعرفه الفيروز آبادي بأنه: "فسد الشيء فساداً وفسوداً ضد صلح، والفساد: أخذ المال ظلماً، الجذب، والفسدة: ضد المصلحة، وتفاسدوا: قطعوا الأرحام، واستفسد: ضد استصلح"^(١).
وقال الراغب عن الفساد: "خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان الخروج عنه أو كثيراً ويضاده الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة"^(٢).
وهو: "ممارسة السلوك غير الأخلاقي والانتهازي للفرد من أجل التوصل لأغراض غير مشروعة ومكاسب مادية على حساب المصالح العامة للمجتمع وذلك في ظل بيئة تغيب عنها المساءلة والشفافية وتتعدم فيها قيم النزاهة لنفسه أو لجماعته"^(٣).
وهو "صورة لا أخلاقية وعمل غير قانوني يقوم به الشخص الذي يمارس وظيفة عامة، وذلك بقصد الحصول على منفعة شخصية، مما يشكل انتهاك القيم كل من الفرد والمجتمع الذي يمارس ضده مثل هذا السلوك"^(٤).

وأيضاً هو "قيام الموظف العام وبطرق غير مشروعة بارتكاب فعل يعد إهدار للمال العام أو الموجودات العامة، ومن ثم فهو سلوك يخالف الواجبات الوظيفية الرسمية للوظيفة

^١ الفيروز آبادي. القاموس المحيط، فسد، الطبعة السادسة، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٨م.

^٢ أحمد محمود نهار أبو سويلم. مكافحة الفساد، دار الفكر، عمان، الأردن، ٢٠١٠م.

^٣ محمد عبد الغني حسن هلال. مقاومة ومواجهة الفساد القضاء على أسباب الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، مصر الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٧م.

^٤ تومر يوسف كوهين. مرجع سابق، ٢٠١٦م.

العامّة، بحيث تشمل تطلّعاً إلى تحقيق مكاسب خاصة فردية، سواء أكان مادية أو معنوية^(١).

فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول، أو طلب، أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النافذة، كما يمكن للفساد أن يحصل عن طرق استغلال الوظيفة العامّة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب، أو اختلاس أموال الدولة مباشرة^(٢).

وقد عرفه الإنترنت الدولي بأنه الوعد، أو الطلب، أو القبول، أو محاولة الحصول بطريق مباشر أو غير مباشر، على نقود أو أشياء ذات قيمة أو هدايا أو خدمات أو مكافآت أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين، سواء لأنفسهم أو لأشخاص آخرين أو جمعيات، مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجباتهم^(٣).

وهو عرض أو تقديم نقود أو أشياء ذات قيمة أو هدايا، أو خدمات أو مكافآت، أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين أو مدنيين، سواء لأنفسهم أو لأشخاص آخرين،

^١ تومر يوسف كوهين. مكافحة الفساد في المنظومة العقابية المطبقة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، فلسطين: جامعة النجاح، ٢٠١٦م.

^٢ أحمد محمود نهار أبو سويلم. مكافحة الفساد. ط ٤. عمان: دار الفكر. ٢٠١٠م.

^٣ محمد الأمين البشري. الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، جامعة نايف للعلوم الأمنية، ٢٠٠٧م.

وسواء أكان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجباتهم^(١).

وإخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابياً وسلبياً وإتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين والقواعد التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يخرج من مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أمر يقصر في تأديته بما يتطلبه من حيطة ودقة وأمانة، ويخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة التي يقوم بها بنفسه، إذا كان ذلك منوطاً به وأن يؤديها بدقة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يستدعي تأديبه، فنتجته إرادة الإدارة إلى توقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المرسومة قانونياً في حدود النصاب المقرر، لهذا فإن الخروج على واجبات الوظيفة والأوامر التي تصدر إليه من رؤسائه في حدود القانون، إنه الانحراف بعينه، ويتفاوت هذا الانحراف شدة وقوة بتفاوت أذاه وأثره في الصالح العام^(٢).

ويعرفه حمدي عبد العظيم عن (Lamber Dorff) بأنه القواعد التي تحكم اللعبة بطريقة لا يتوقعها الآخرون، ويمكن أن يترتب على هذه المخالفة منافع لأكثر من طرف في حالة تقديم الرشوة للحصول على موافقة، أو تراخيص، أو منافع حيث يكون الفساد في هذه الحالة مرغوباً من الطرفين، ويصعب تجنب حدوثه خاصة في حالات فرض قيود أو معوقات تجعل من الصعوبة بمكان الحصول على الحقوق والمطالب بطريقة مشروعة^(٣).

^١ محمد الأمين البشري. مرجع سابق، ٢٠٠٧م.

^٢ سالم محمد عبود، ظاهر غسيل الأموال، دار المرتضى، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٧.

^٣ حمدي عبد العظيم. عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٨م.

ويعرفه أيضاً عن (Huntington) بأنه أحد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفعالة خلال فترة التحديث الواسعة التي شهدتها عصرنا الحالي، ومن ثم فإنه لا يمكن اعتبار الفساد ناتجاً عن السلوك المنحرف عن السلوك القويم فقط ، بل يكون أيضاً ناتجاً عن انحراف الأعراف والقيم ذاتها عن أنماط السلوك القائمة^(١).

ويرى (بيرلا كوم) أن الفساد في حقيقته يشير الى نوعين من الانحراف الأول وهو سلوك صاحب سلطة يستخدم وضعه القوي في إطار وظائفه العامة، أو الخاصة بتجاوز القواعد المقررة، أما لصالحه أو لحساب شخصٍ آخر، أو منظمةٍ أخرى، أما الثاني وهو التحريف أو التحايل على قاعدة مهنية، أو مبدأ أخلاقي حيث يكون العقاب غير محدد بدقة^(٢).

والفساد الإداري ينتج عن سوء استغلال السلطة العامة بهدف الحصول على مكاسب خاصة بصورة غير مشروعة، أما الفساد المالي فهو ينتج عن الإخلال بالمصالح المالية والواجبات العامة وأيضاً نتيجة استغلال المال العام بهدف الحصول على مكاسب شخصية^(٣).

ويقصد بالفساد المالي ذلك السلوك غير القانوني المتمثل في هدر المال العام وأعمال السمسرة في المشاريع وتجارة السلاح^(٤).

^١ حمدي عبد العظيم. مرجع سابق، ٢٠٠٨م.

^٢ شريهان ممدوح حسن. مرجع سابق، ٢٠١٨م.

^٤ عياد محمد علي باش. الفساد الحكومي في الدول النامية أسبابه وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، المؤتمر العلمي الضريبي الأول، وزارة المالية، الهيئة العامة للضرائب، الجزء الثالث، العراق، ٢٠٠١م.

ويتمثل الفساد المالي في السلوك القانوني المتمثل في إهدار المال العام، وكذلك أعمال السمسرة في المشاريع، وكذلك أعمال تجارة الأسلحة، فاختلاس المال العام يتم من خلال تضخيم فواتير الإنفاق العام لصالح مجموعة من الأفراد أو الطبقات المعينة، وكذلك متاجرة الموظف العام بوظيفته، كأن يقوم الموظف العام بأخذ رسوم نظير الخدمة التي يقدمها للناس ومن المفترض انه يتقاضى راتبه نظير تقديم هذه الخدمة، كما تعد تجارة السلاح من الصفقات التي ينتج عنها كم كبير من الفساد المالي والتي تدار من خلال مجموعات منظمة عبر صفقات وهمية أو مشبوهة، حيث تعد هذه الظاهرة من أبرز ظواهر الفساد المالي في العصر الحديث^(١). وتعرف إيثار عبود الفساد المالي بأنه: يتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المال، ويشمل صفقات السلاح إنتشار الجريمة المنظمة، والتهرب الضريبي والجمركي والتسيب المالي وهدر المال العام^(٢).

كما تُعرف الفساد الإداري بأنه: الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفية في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية، ويشمل الرشوة والمحاباة والمحسوبية والاحتيال^(٣).

وعرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه: "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتي حاول المشرع الكويتي إيجاد تعريفاً للفساد الإداري في المادة الأولى

^١ صالح مفتاح وفريدة معارفي. الفساد الإداري والمالي: أسبابه مظاهره مؤشرات قياسه، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، مخبر مالية بنوك وإدارة أعمال، ٢٠١٢م.

^٢ إيثار عبود كاظم الفتلي. الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية في بلدان مختارة، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، العراق، ٢٠٠٩م.

^٣ إيثار عبود كاظم الفتلي. مرجع سابق، ٢٠٠٩م.

منه وهو ما زال تعريفاً مقترحاً ويقصد به: "استغلال الوظيفة العامة للحصول على مصالح خاصة سواء كان ذلك بمخالفة القانون أو استغلاله الصلاحيات الممنوحة له"^(١).

ومن صور هدر المال العام:^(٢)

– إختلاس المال العام والعدوان عليه كتضخيم فواتير الإنفاق العام لصالح أفراد أو طبقات معينة.

– المتاجرة من خلال الوظيفة كأن يقوم الموظف العام بأخذ رسوم مقابل خدمة تقدمها الدولة مجاناً للمواطنين أو يزيد على الرسم المقرر للحصول على الأرباح.

– التزييف والتزوير في العملة وبطاقات الائتمان وقد يتم من خلال التسوق عبر شبكة الانترنت.

– التلاعب في سوق الصرف مثل تجارة العملة وسوق المال الخاصة بالأسهم والسندات، وعندما يتفاعل الفساد مع المال ينتج ما يسميه الاقتصاديين بالفساد الاقتصادي.

ويرى الباحث أن الفساد المالي والإداري كلاهما استغلال للموارد العامة للمنفعة الشخصية وضد ضوابط المنظمة التي يعمل بها الموظف وذلك في صور متعددة لا تراعي أخلاقيات المهنة أو المنفعة العامة ويقودها المصلحة الشخصية وإنعدام الضمير.

المطلب الثاني: أنواع الفساد المالي والإداري

عندما تصبح الإدارة فاسدة ينتهز الموظف فرصة الحصول على مكافأة مالية من المستفيد من الخدمة من خلال تكيف القرار الإداري مع رغبات دافع الرشوة خارج إطار مبادئ

^١ منى رمضان محمد بطيخ. الإدارة العامة بين البيروقراطية والفساد الإداري الواقع والمأمول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤م.

^٢ محمود عبد العظيم. الفساد في بر مصر، مجلة الاقتصاد، ع١٩٥٣، ٢٠٠٦م.

القانون، وفي معظم البلدان النامية يسعى كبار المسؤولين إلى استغلال مواقعهم لتحقيق مكاسب مادية، من خلال وظائفهم الحكومية لزيادة ثروتهم، كما يقوم بعض المسؤولين الحكوميين بالتهريب بطريقة غير مشروعة واكتساب الأموال بشكل غير قانوني في البنوك وأسواق المال أو شراء أسهم في شركات أجنبية أو شراء عقارات، ودفع رشاوى من أجل الحصول على تخفيضات ضريبية، أو إعفاء لفترات طويلة، أو تخفيض الرسوم الجمركية أو إعفائها والتلاعب بالقوانين، وفيما يلي توضيح لأنواع الفساد المالي والإداري:

أ. اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها بشكل آخر:

هي جرائم مترادفة من الناحية العامة، تشتمل على سرقة موظف حكومي لممتلكات مؤتمن عليها أو إساءة استعمالها، ويعد الاختلاس وتبديد الممتلكات إلى جانب الرشوة القنوات الرئيسية للفساد الكبير، حيث يتمكن موظفون كبار من تكديس مبالغ طائلة من المال بسرعة عبر نهب الخزائن العامة التي يمكنهم الوصول إليها بحكم مناصبهم⁽¹⁾.

ب. الإثراء غير المشروع:

عرّفت المادة ٢٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإثراء غير المشروع لمسؤول عمومي بأنه: (زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع)، كما تعرف اتفاقية البلدان الأميركية لمكافحة الفساد في المادتين (٩) و(١-١) على التوالي الإثراء غير المشروع على نحو مشابه، ولعل المدعين العموميين يفضلون توجيه تهمة الإثراء غير المشروع، بد من الاتهام بالفساد، لأن الجريمة تتمحور حول زيادة غير مفسرة في ممتلكات مسؤول ما ولعله من السهل إثبات الثراء غير المشروع أكثر من النشاط الفاسد الذي تم

¹ Nicholls et al., Corruption and Misuse of Public Office, p. ٣, ٢٠١٧.

بفضله كسب الممتلكات، لأن الأطراف في معاملة غير شرعية قد يحاولون تمويه احتيالهم، وربما لا يتوفر شهود عليها أو قد لا تتوفر الرغبة والاستعداد لديهم للإبلاغ عنها.

ويرى كردودي صبرينة ووصاف عتيقة^(١) أن مشكلة الثراء غير المشروع لم تعد قاصرة على صغار الموظفين بل تفشت وبشكل كبير بين شتى أوساط هؤلاء الموظفين من مديرين وقضاة ووزراء ونواب برلمانيين، بل ورؤساء، والذي يرجع لعدة أسباب: أهمها انعدام الأمانة والوازع الديني والأخلاقي، بالإضافة إلى عوامل عديدة منها تدني مستويات الأجور، وضعف مستوى الرقابة على الاموال العامة^(٢).

ج. غسيل الأموال:

يعني غسيل الأموال تحويل أو إخفاء الإيرادات المتأتية عن الجريمة، بما في ذلك فعل الفساد، في محاولة لتمويه الأصول غير المشروعة للإيرادات، وعلى الرغم من أن غسيل الأموال يحدث بعد مباشرة الفعل الفاسد، من الضروري منعه لأن وكالات إنفاذ القانون لن تتمكن في حال النجاح في غسيل الإيرادات من تحديد الممتلكات المسروقة وإعادتها إلى الملكية العامة، ومن شأن العراقيل الموضوعية أمام غسيل الأموال ثني الموظفين العموميين عن اختلاس الأموال العامة وتقااضي الرشاوى في المقام الأول^(٣).

^١ كردودي صبرينة ووصاف عتيقة. الوقاية من الفساد المالي والإداري من منظور الفكر الإسلامي، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، ع٧، ٢٠١٦م.

^٢ كردودي صبرينة ووصاف عتيقة. الوقاية من الفساد المالي والإداري من منظور الفكر الإسلامي، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، ع٧، ٢٠١٦م.

^٣ Chaikin and Sharman, Corruption and Money Laundering, p. ٢٢., ٢٠٠٨.

د. الرشوة:

تعني الرشوة كما عرفتھا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (١٥) منها: منح موظف حكومي مزايا غير مستحقة بقصد التأثير عليه لكي يقوم بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، وتعد الرشوة أحد الأشكال الأكثر شيوعاً للفساد الكبير، غير أنها تعتبر أيضاً أكثر أشكال الفساد البسيط انتشاراً في العالم. ويقدر البنك الدولي قيمة السوق العالمية للرشاوى بقيمة ١ تريليون دولار سنوياً، أي نحو ٣% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وقد يحمل الارتشاء الكثير من أشكال المزايا غير المستحقة علاوة على الأموال: أسهم في شركة، معلومات داخلية، عمل، خدمة بسيطة أو حتى مجرد وعد بمزايا مستقبلية، وتعترف المادة (١٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن الموظف الحكومي قد لا يكون بالضرورة هو المتلقي المباشر للمزايا: فالشخص الذي يعرض الرشوة على سبيل المثال قد يمنح فائدة لمعارف الموظف المذكور أو أسرته أو حزب سياسي يختاره، أو لعدد قليل من المستفيدين المحتملين من طرف ثالث مثلاً وتوضح المادة (١٥) أيضاً أن الشخص الذي يعرض أو يقدم رشوة هو مذنب بارتكاب جريمة حتى لو رفض الموظف الحكومي الارتشاء^(١).

هـ. الابتزاز:

يختلف الابتزاز عن الرشوة في أنه يضم طرفاً يُكره طرفاً آخر على تقديم فائدة غير مستحقة، عبر التهديد بالعنف عادةً، أو الملاحقة القضائية أو إفشاء معلومات مضرّة، وقد يكون ضحية الابتزاز شخصاً عادياً أو مسؤولاً حكومياً على السواء، ففي الحالة الأولى لا يترك للشخص العادي خيار سوى تلبية طلب المسؤول العام إذا أراد الحصول على خدمات أساسية أو

^١Kaufmann, 'Myths and Realities of Governance and Corruption', p. ٨٣., ٢٠٠٥.

تنفيذ أنشطة أعمال مشروعة، أما في الحالة الثانية فقد تحصل جماعات الجريمة المنظمة أو الأشخاص العاديين على تنازلات من الموظفين الحكوميين بالتهديد بالعنف أو بإفشاء معلومات مضرة بحق أولئك الموظفين، ويتصف الفساد البسيط السائد في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأنه أقرب إلى الابتزاز منه إلى الرشوة^(١).

و. المتاجرة بالنفوذ:

تعني المتاجرة بالنفوذ (وتعرف أيضاً باستغلال النفوذ) بيع موظف حكومي أو أي شخص آخر لنفوذه الحقيقي أو المفترض على أحد أصحاب القرار سواء كان على علم بالصفحة غير الشرعية أو لا، وتعرف المادة (١٨) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتاجرة بالنفوذ بأنها وعد موظف عمومي أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياه، أو قيام ذلك الموظف أو الشخص الآخر بالتماسها أو قبولها، لكي يستغل ذلك الموظف نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة، وتتعرف الاتفاقية الأوروبية بشأن الفساد واتفاقية الاتحاد الأفريقي بأن المتاجرة بالنفوذ تختلف عن أشكال الفساد الواردة في المادتين (١-٤) و(١٢) على التوالي، وبالتالي تقصر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقية الأوروبية المذكورة النفوذ على حالات 'النفوذ غير الشرعي' أو 'استغلال' النفوذ^(٢).

^١ كتيب إجراءات مكافحة الفساد للمدعين العامين والمحققين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ص: ٢٥ - ٢٦.

^٢ OECD, 'Corruption: A Glossary', pp. ٢٩-٣٠, ٢٠٠٨.

ومن مظاهر الفساد المالي والإداري:

١- الرشوة: يتطلب تحقيق الرشوة تفاعل بين طرفين (الراشي والمرتشي)، الطرف الأول يمثل جانب العرض ويتعلق بأولئك الساعين دوماً للحصول على مزايا أو مصالح أو مكافآت أو مكاسب والطرف الثاني يمثل جانب الطلب وهم أصحاب المراكز والنفوذ والسلطة الذين يقدمون ميزة أو أفضلية أو يسهلون الحصول على مكاسب شخصية^(١).

٢- المحسوبية: تأخذ المحسوبية شكل الروابط العائلية أو القبلية أو الطائفية والولاءات الحزبية من خلال استدامة شريحة معينة من هؤلاء في السلطة بغض النظر عن مستوى الكفاءة ووفقاً لمبدأ الأهل والغنيمة، وبالتالي فإن انتشار المحسوبية وعلى نطاق واسع في المجتمع سيخدم عملية إعادة^(٢).

٣- التهرب الجبائي: لعب هذا العامل دوراً كبيراً في تردي حصيلة الضرائب في الدول النامية، ويقصد به أن يقوم المكلف قانوناً بدفع الضريبة من التخلص نهائياً أو جزئياً منها، وهذا بامتناعه عن تقديم إقرار بدخله طبقاً للقانون، أو أن يقدم إقراراً غير صحيح يتضمن بيانات خاطئة لتقدر على أساسه الضريبة (وهو المظهر الأكثر شيوعاً لدى القطاع الخاص)، كما يحصل التهرب الجبائي في محيطه الطبيعي في السوق غير الرسمية (الاقتصاد الموازي) فهو يراكم رأس المال داخله مما يفقد الحكومة القدرة على مراقبة الكتلة النقدية من جهة ويفوت عنها فرصة تمويل الخزينة بالشكل الملائم، ويساعد على تشجيع التهرب الضريبي عدة عوامل أهمها غموض القوانين الضريبية والثغرات

^١ عمر القاضي، الفساد الإداري وإمكانات الإصلاح الاقتصادي، ٢٠١٢م.

^٢ عمر القاضي، مرجع سابق، ٢٠١٢م.

الموجودة فيها، بالإضافة إلى ضعف تأهيل الإدارة الضريبية، حيث تلعب رشوة الموظفين بالجهاز الضريبي دوراً أساسياً في هذا الخصوص^(١).

٤- **التهرب الجمركي:** وأبطاله من كبار المسؤولين على الجمارك وبعض الأعوان، وفي بعض الدول هناك شبكات معقدة من الأعوان تتيح الفساد الجمركي، وتضع وثائق البنك العالمي مؤسسات الجمارك وإدارة الضرائب على رأس دوائر الفساد الكبير لما لها من انعكاسات على مستوى الأسعار ومداخل الدولة وعلى تحقق المنافسة الكاملة في السوق^(٢).

كما تتعلق مظاهر الفساد المالي والإداري بالمخالفات التي يصدرها الموظف المسؤول عن الخدمة العامة وقد تكون تلك المخالفات عبارة عن الانحرافات التنظيمية والسلوكية والمالية والجنائية^(٣).

المطلب الثالث: أسباب انتشار الفساد المالي والإداري

أولاً: أسباب اقتصادية:

إن من أهم الأسباب الاقتصادية التي تؤدي إلى انتشار الفساد هو عدم العدالة في توزيع الثروة والذي من شأنه أن يولد فئات ذات ثراء كبير وأخرى محرومة، أي أن تدني

^١ بشير مصطفى. الفساد الاقتصادي مدخل إلى المفهوم والتجليات، مجلة دراسات اقتصادية، ٦ع، مركز البصيرة للبحوث والدراسات الانسانية، الدار الخلدونية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥م.

^٢ بشير مصطفى. مرجع سابق، ٢٠٠٥م.

^٣ رمضان حسن محمود، وحسين محروس قنديل. دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري والمالي بالدولة، التنمية الإدارية، س ٣٢، ع ١٥١، ١٢ - ١٩، (٢٠١٦م).

رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى حتى لو كان من خلال الرشوة^(١).

ثانياً: الأسباب السياسية:

إن طبيعة النظام السياسي تلعب دوراً هاماً في محاربة الفساد أو التعايش معه واحتضانه وتشجيعه، فالنظام السياسي ذو الطبيعة الديمقراطية، التي تسمح بالمشاركة السياسية وتعتمد الانتخابات كآلية للوصول للسلطة وتحترم الحقوق والحريات، فإن الفساد فيها يكون في أقل درجات انتشاره وخطورته، وذلك نظراً لامتلاك هذه الأنظمة العديد من الوسائل لمحاربة الفساد كوجود سلطة القانون والمؤسسات الفاعلة، وتوازن العلاقة بين السلطات الثلاث، وعلى العكس من ذلك بالنظم ذات الطبيعة السلطوية، التي لا تسمح بالمشاركة السياسية ولا تحترم حقوق وحريات الأفراد، فهذه الأنظمة تعتبر حاضنة للفساد، لغياب دور المؤسسات الفاعلة، وغياب التوازن بين السلطات الثلاث في الدولة وغيرها من سمات هذه الأنظمة^(٢).

ثالثاً: الأسباب الاجتماعية والثقافية:

تعتبر العوامل الاجتماعية والثقافية من أهم الأسباب الفعالة والمؤثرة في انتشار الفساد في مختلف الدول النامية، فالمجتمع المتخلف وعلاقات أفراد السلبية وعاداتهم وتقاليدهم المتوارثة تؤثر سلباً على سلوكيات أفرادهم، مما يدفعهم للاتجاه نحو الفساد، فانتشار

^١ منصور بن علي الدراق. الفساد مفهومه وأسباب تفشيه وأشكاله والآثار المترتبة عليه، ٢٠١٨م.
^٢ أشرف فحري المصري. الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الإلتناء الوطني للفرد الفلسطيني، فلسطين، جامعة النجاح.

الجهل وتدني المستوى التعليمي والثقافي للأفراد وقلة الوعي بالحقوق المستحقة للأفراد تساهم بشكل واسع في انتشار الفساد، فقلة وعي المواطن بحقه يدفع الموظف إلى استغلاله من خلال دفع رشوة لتسيير معاملته، في حين أنه بالأصل يكون صاحب الحق ودون الحاجة لدفع رشوة، أيضاً تساهم توظيف الانتماءات القبلية والأسرية في المعاملات الرسمية بانتشار الفساد، فمثلاً تقديم الأقارب ومنحهم الأولوية على غيرهم في عمليات التعيين، وشغل الوظائف العامة والترقية وغيرها من التسهيلات، وإن لبعض العادات والتقاليد السائدة آثار سلبية على تفشي الفساد وخاصة في الدول العربية، والتي تتميز مجتمعاتها ببعض العادات والتقاليد والقيم الموروثة كالإسراف وانفاق المال على الترف والرفاهية، وقديماً قال ابن خلدون: "إن أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات لدى الحكام والمحكومين"^(١).

رابعاً: أسباب إدارية وقانونية:

سيادة القانون هو من الأصول الأساسية التي يقوم عليها النظام الديمقراطي في أي دولة، فسيادة القانون تعلق على سيادة الحكومات، فإذا حدث عكس ذلك فهذا يعني انعدام هيبة القانون، حيث يسود الاعتقاد بأن القانون ليس هو السبيل لتحصيل الحقوق أو حماية الناس، بل إن الحماية وتحصيل الحقوق تأتي من مصدر القانون، إن عدم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى انفراد السلطة التنفيذية بالسلطة المطلقة وتتغول على السلطتين التشريعية والقضائية، وهذا ما يحدث في الأنظمة المستبدة حيث ينتشر فيها الفساد

^١ عبد العالي حاحة. الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة محمد خيضر، الجزائر.

أيضاً من الأسباب القانونية هو عدم وجود قوانين رادعة للفساد وإن كانت مكتوبة، فالمقصود بذلك هو عدم القدرة على التنفيذ الفعال وتطبيق القانون^(١).

تتطلب حماية الإدارة الحكومية من الانحراف والفساد حظر استغلال الموظف نفوذه وسلطة وظيفته لتحقيق مصالحه، أو للخدمة أهداف أو مصالح حزبية، أو بقصد الإضرار بالغير لأحقاد شخصية أو للتحايل على الأنظمة بقصد تحقيق مصلحة له أو لغيره، ذلك أن استغلال الموظف لنفوذ وظيفته وسلطتها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، مما يؤدي إلى تصدع الأوضاع الوظيفية المختلفة والإخلال بكرامة الوظيفة وسمعتها وشرفها^(٢).

ويقسم الفساد حسب نوع الانتماء للقطاع إلى^(٣):

الفساد في القطاع العام: ويعتبر هذا النوع اشد عائقاً للتنمية على مستوى العالم، وذلك كونه يمثل استغلالاً للمنصب العام، واستغلال الإدارة السياسية والسلطات في تمرير الأنشطة مع تحويل غاية المسؤولية لمكاسب شخصية من خلال الاختلاس، أو سرقة أموال الدولة أو الرشوة.

^١ عبد القادر عبد الحافظ الشخيلي. التدابير القانونية لمكافحة الفساد، الرياض، مركز الدراسات والبحوث، ٢٠٠٣م.

^٢ ياسمين أحمد فراونة. التدابير الوقائية والعلاجية لمكافحة جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة.

^٣ أسالم محمد عبود، ظاهر غسيل الأموال، دار المرتضى، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٧.

فساد القطاع الخاص أو المختلط: وهو واسع الانتشار، بحكم إتساع القطاع الخاص

والمختلط وتأثيره واضح في تغيير السياسات الحكومية، وهو يمثل أسلوب في تسيير المعاملات الرسمية وغير الرسمية.

المطلب الرابع: آثار الفساد المالي والإداري

الفساد المالي والإداري من أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، وذلك نظراً لكونه يصيب الجهاز الإداري في الدولة بالشلل التام ويجعله غير قادر على النهوض بالمهام المنوطة به، فهو مشكلة تتسم بالخطورة، وذلك نتيجة للآثار السلبية الضارة الهدامة المترتبة عليه، فما هو إلا سوس ينخر في جسد الأمة والوطن ويؤثر في كيان المجتمع، ويعيق أي برامج للتنمية تقوم بها الدولة، كل ذلك بالإضافة إلى قضاؤه بشكل تام على مبادئ العدالة والنزاهة والمساواة داخل المجتمع^(١)

وله مجموعة من الآثار السلبية الضارة التي تتوغل داخل جسد المجتمع الذي يحاول جاهداً التخلص من هذه الظاهرة اللعينة، وتتمثل هذه الآثار فيما يلي^(٢):

١. العمل على الإضرار بمصداقية الدولة وأجهزتها المختلفة: حيث إن انتشار الفساد

المالي والإداري من شأنه أن يؤدي إلى ضعف قواعد العمل الرسمية والحيلولة دون

تحقيق لأهدافه الرسمية ما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الأجهزة الإدارية وضعف الثقة

^١ شريهان ممدوح حسن. جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في المملكة العربية السعودية، المجلة القانونية، ISSN : ٢٥٣٧ - ٠٧٥٨ ، ٢٠١٨م.

^٢ عز الدين بن تركي ومنصف شرفي. الفساد الإداري: أسبابه وآثاره وطرق مكافحته إشارة لتجارب بعض الدول، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، مخبر مالية بنوك وإدارة أعمال، ٢٠١٢م.

بها من قبل جمهور المتعاملين معها، كما أن اتساع دائرة الفساد يؤدي إلى ضعف الهياكل الإدارية الأمر الذي يقضي إلى فشل النظام الإداري في الدولة.

٢. العمل على إعاقة عملية التنمية وإضعاف النمو الاقتصادي : فمن أكبر الآثار الضارة

الناجمة عن توغل وانتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري العمل على إعاقة التنمية داخل المجتمع والعمل على إضعاف النمو الاقتصادي به، وأبرز دليل على ذلك ما جاء في تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي سنة ١٩٩١م بأنه في استبيان موجه لقرابة ١٥٨ مسؤولاً رئيسياً من ١٨ دولة نامية حول معوقات التنمية كانت الإجابة أن الفساد المالي والإداري هو أكبر معوق للتنمية، فالفساد سلوك ضار يؤدي إلى الاضطراب والإخلال، كما تشير الكثير من الدراسات إلى أنه للفساد الإداري آثار سلبية على النمو الاقتصادي، ومن ذلك تخفيض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي، وبالتالي تخفيض معدل النمو الاقتصادي، فما يرافق الفساد الإداري من دفع للرشاوي يمثل لكثير من رجال الأعمال نوعاً من الضرائب مما يدفعهم إلى التقليل من استثماراتهم في الدول التي يوجد فيها فساد.

٣. إضعاف الاستقرار السياسي: حيث نجد أن تفشي وانتشار ظاهرة الفساد داخل المجتمع

من شأنه أن يؤدي إلى الإضرار بالاستقرار السياسي به، ومن ثم تدني مستوى الدخل والصراع داخل النخبة الحاكمة وفساد الإدارة وتسلبها وتردي الأوضاع على كل الأوجه، وظهور طبقة تعمل على نشر الفساد بغرض تحقيق مصالحها الخاصة بها، حيث يفقد الجهاز الإداري كيانه لصالح المنظومات الفاسدة بداخله عند انتشار الفساد ويتم تحويله لتحقيق مصالحها الخاصة بدلاً من المصلحة العامة، فالمستفيدون من الفساد يعملون

على نشر الفساد في أكبر عدد ممكن من الأجهزة والمؤسسات الحكومية، يدعمهم في ذلك عدم المحاسبة والمساءلة القانونية.

٤. **تدني مستوى الأنشطة الخدمية والإنتاجية:** وأخيراً من آثار انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري تدني مستوى الأنشطة والخدمات التي تقدم للمواطن، حيث أظهرت دراسة ميدانية لأحد المدن العربية لأوضاع المستشفيات أظهرت النتائج أن الأجور تكاد تكون دون المستوى لممارسي مهنة الطب، فيعتبر من أهم الأسباب التي تؤدي إلى تدني مستوى تقديم الخدمات الطبية في المستشفيات بوجه عام.

ومن آثار الفساد أنه يؤدي إلى ضعف الاستثمار وهروب رؤوس الأموال خارج البلد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنموية تخدم المواطنين من خلال توفير فرص العمل، كما يؤدي إلى هجرة أصحاب الأموال إلى هجرة أصحاب الكفاءات والعقول الاقتصادية خارج البلاد بسبب المحسوبية والوساطة في شغل المناصب العامة، مما يؤدي إلى ضعف إحساس المواطن بالمواطنة والانتماء إلى البلد^(١).

ومن آثار الفساد المالي والإداري^(٢):

له آثار كبيرة على الدولة يمكن إدراجها على النحو التالي:

أ- أثر الفساد المالي والإداري على الإيرادات الحكومية:

^١ شريهان ممدوح حسن. مرجع سابق، ٢٠١٨م.
^٢ رمضان حسن محمود، وحسين محروس قنديل، مرجع سابق، ٢٠١٦م.

تخسر الحكومات مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة عندما تتم رشوة موظفي الدولة حتى يتجاهلوا جزءاً من الإنتاج والدخل والواردات في تقومهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الاقتصادية، بالإضافة الي ذلك تهدر الحكومات كثيراً من مواردها عندما يتم تقديم الدعم الي فئات غير مستحقة، ولكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة أو نفوذ، وهذا يؤثر بدوره على الأداء الاقتصادي للدولة.

ب- أثر الفساد المالي والإداري على النمو الاقتصادي:

إن خفض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي سيؤدي الي تخفيض معدل النمو الاقتصادي.

ج- أثر الفساد الإداري على مستوي الفقر وتوزيع الدخل:

يؤدي الفساد المالي والإداري الي توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء وهذا الأثر يتم عبر عدة طرق أهمها:

- تراجع مستويات المعيشة يؤدي الي تراجع معدلات النمو الاقتصادي مما يساعد على تراجع المستويات المعيشية.
- يتهرب الأغنياء من دفع الضرائب ويمارسون سبلاً ملتوية للتهرب كالرشوة، مما يساعد على تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.
- يؤدي الفساد الي زيادة تكلفة الخدمات الحكومية مثل التعليم والسكن وغيرها من الخدمات الأساسية وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها ما ينعكس سلباً على الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات.

المبحث الثاني

التشريعات القانونية لمكافحة الفساد المالي والإداري في دولة الكويت

سعت الدول المتقدمة والنامية على حد سواء بإنشاء الأجهزة الرقابية وإصدار التشريعات القانونية لمكافحة الفساد في ضوء نظام الحكم لديها، وبناء على ما تقدم سوف يستعرض هذا المبحث مطلبين على النحو التالي: المطلب الأول أجهزة مكافحة الفساد، والمطلب الثاني مكافحة الفساد في القانون الكويتي.

المطلب الأول أجهزة مكافحة الفساد:

سنت كثير من البلدان قوانين بشأن الإفصاح عن الممتلكات/المصالح تلزم كبار موظفي الحكومة، أو المسؤولين الذين يشغلون مناصب تجعلهم عرضة للفساد بصورة خاصة، بالتصريح عن ممتلكاتهم وممتلكات أفراد أسرهم المباشرين بصورة دورية. وتتسم هذه القوانين بأقصى فعالية عندما تقدم التصاريح بصورة دورية ويتم جمعها ومراجعتها للتحقق من دقتها ومصداقيتها، وتخضع أنظمة التصريح عن الممتلكات لإشراف أجهزة مكافحة الفساد، التي تتمتع بصلاحيات مراجعة هذه التصاريح للتحقق من صحتها واتخاذ الإجراءات اللازمة بناء عليها. وكانت قوانين حرية المعلومات ناجحة بشكل خاص في تسليط الضوء على حالات الفساد، على الرغم من أن ذلك ليس الغاية الوحيدة منها. إذ أن هذه القوانين تستعين بصورة غير مباشرة بأشخاص عاديين لكشف الفساد وتتيح للجمهور المساهمة بصورة مباشرة في مكافحة الفساد، وتصل هذه القوانين إلى أقصى فعاليتها عندما تقترن بآليات قوية وفعالة للإبلاغ من قبل المواطنين، وعندما تقتصر الاستثناءات على الحد الأدنى، وعندما تكون التوجيهات الخاصة بطلب المعلومات وتقديمها

واضحة، وعندما تُمنع الهيئات من استخدام الاستثناءات العامة والمبهما لتفادي الكشف عن المعلومات، وعندما تتواجد محاكم مخولة بالنظر في المنازعات بشأن الوصول إليها^(١).

ولجأ عدد من الدول إلى إنشاء محاكم مختصة بمكافحة الفساد برئاسة قضاة يتمتعون بخبرات مناسبة ويمتأى عن الضغط السياسي، ويتم إحداث هذه المحاكم عادةً بوصفها جزء من الإطار القانوني الذي يتعامل مع الفساد، ويؤسس الإطار القانوني في بعض الدول لإجراءات قضائية سريعة في القضايا المُحالة إلى محاكم مكافحة الفساد، تضمن عدم ضياعها في أروقة النظام القضائي العام، وقد حققت هذه المحاكم أكبر قدر من النجاح عندما منحت سلطة قضائية واسعة على كافة المسؤولين الحكوميين وكافة جرائم الفساد، لكن نجاحها كان أقل في البلدان التي حدد الإطار الدستوري أو القانوني فيها على نحو ضيق سلطتها القضائية أو منح الحصانة للحكومة^(٢).

وتجمع الأطر الدستورية الأنجح في مكافحة الفساد تجمع بين الآليات الوقائية والتصحيحية والتصالحية، وتعتمد مقارنة منسقة، غير مشتتة، لمعالجة مشكلة الفساد، ولهذه الغاية تؤمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خارطة طريق للحدود الدنيا التي ينبغي للدول اعتمادها لمعالجة الفساد، وهي تضم تدابير لمنع والتجريم وتطبيق القانون والتعاون الدولي واسترداد الممتلكات. وتدعو منظمة الشفافية الدولية لتبني منظومة النزاهة الوطنية التي تحقق التوازن بين ركائز النزاهة الثمانية في أي بلد: الإرادة السياسية، الثقافة الأخلاقية في الخدمة المدنية، وكالات مكافحة الفساد، البرلمان، المشاركة العامة، المحاكم، وسائل الإعلام والقطاع

^١ الأمم المتحدة. مرجع سابق، ٢٠١٤.

^٢ الأمم المتحدة. مرجع سابق، ٢٠١٤.

الخاص، وتحتاج منظومة النزاهة الوطنية إلى التنسيق وتبادل المعلومات بين المؤسسات المحدثة لمكافحة الفساد ومنعه^(١).

وتتولى الأجهزة الرقابية العليا الإشراف على كافة النفقات التي يقرها البرلمان وتصرفها السلطة التنفيذية وهي عادة هيئات حكومية مستقلة يُنصّ عليها غالباً في الدستور، وينص كثير من الدساتير على إنشاء جهاز أعلى للرقابة ويضع معايير الحد الأدنى لعمله، وتترك تفاصيل العمل والتفويض لتشريع لاحق، ووفقاً للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (إنتوساي)، تسعى هذه الأجهزة إلى تحقيق أربع غايات أساسية: إيصال المعلومات إلى السلطات العامة والجمهور عبر نشر تقارير موضوعية، وبناء الإدارة المالية السليمة، والتنفيذ الصحيح للأنشطة الإدارية، والاستخدام السليم والفعال للمال العام^(٢).

وتؤدي هذه الأجهزة عادة ثلاثة أنواع من الرقابة: الرقابة المالية، وتشمل مراجعة الحسابات الحكومية وتقارير إنفاق مؤسسات الحكومة بحثاً عن أي تبديد للأموال أو اختلاسها، والرقابة على الأداء، وتشمل مراجعة استخدام المؤسسات الحكومية للمال العام بغية التحقق من أن الإيرادات والنفقات قد أقرت بالقانون ومدى التزامها بالقواعد المنظمة لاستخدام الأموال، والرقابة على الأداء، وتشمل مراجعة النفقات لمعرفة إن كان المواطنون قد حصلوا على السلع والخدمات التي وعدوا بها^(٣).

^١ <http://www.transparency.org/whatwedo/nis>

^٢ الأمم المتحدة. مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٤.

^٣ الأمم المتحدة. مرجع سابق، ٢٠١٤.

الأجهزة العليا للرقابة المالية:

إنشاء جهاز أعلى للرقابة المالية، ينبغي أن يحدد الدستور شكل ومسؤوليات الجهاز، ويحدد نمط الرقابة الذي سيتبعه، ونطاق تفويض المفتشين، وإجراءات تعيين وإقالة موظفي الرقابة، وكيفية تمويل الجهاز.

منح الأجهزة العليا للرقابة تفويضاً واسعاً بما فيه الكفاية، ينبغي منح هذه الأجهزة صلاحية تدقيق حسابات مؤسسات الحكومة بأوسع نطاق ممكن، لكن المشكلة تكمن في أن أنواع معينة من الإنفاق، كتلك المتعلقة بالدفاع الوطني، توضع خارج نطاق اختصاص الأجهزة العليا للرقابة.

الحماية الدستورية لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة سلطاتها وتمويلها، يمكن للأحكام الدستورية حماية استقلالية تلك الأجهزة عن طريق ضمان الأمان الوظيفي لمفتشيها والنص في الدستور على موازنتها، كما ينبغي أن ينص الدستور على صلاحيات تلك الأجهزة في تنفيذ النتائج التي تتوصل إليها بحيث لا تعتمد على السلطة التشريعية في تنفيذ توصياتها⁽¹⁾.

أجهزة مكافحة الفساد المالي والإداري:

إنشاء جهاز مكافحة الفساد وعلى الرغم من أن المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تلزم الدول الأطراف بإنشاء هيئات لمكافحة الفساد، إلا أنها لم تحدد شكل هذه الهيئة، والدول ليست ملزمة بإنشاء جهاز لمكافحة الفساد، وإنما يبقى إنشاء هذا الجهاز أحد الخيارات الممكنة لتلبية الالتزامات المترتبة على الدول في المادة ٦ من الاتفاقية المذكورة.

¹ الأمم المتحدة. مرجع سابق، ٢٠١٤.

الحماية الدستورية لاستقلالية جهاز مكافحة الفساد وتمويله:

حيثما يُنشأ جهاز لمكافحة الفساد، ينبغي تأصيله دستورياً، إذ يمكن من خلال الدستور زيادة فرص الجهاز في النجاح عبر اشتراط أن تكون إجراءات التعيين علنية.

التطبيق القضائي:

إنشاء إجراءات قضائية مختصة بحالات الفساد، إذا اقتضت الظروف المحلية ذلك، ينبغي على البلدان التي تحارب الفساد في الحكم، بما في ذلك الفساد في القضاء، أن تنظر في إنشاء محاكم مختصة بمحاكمة حالات الفساد الرسمي وينبغي منح هذه المحاكم سلطة واسعة على كافة مستويات الحكم وتحديد موعد زمني محدد لمحاكمة هذه الحالات والفصل فيها.

أجهزة النيابة العامة المختصة بمكافحة الفساد:

تساعد هذه الأجهزة في ضمان نجاح مقاضاة المسؤولين الفاسدين وقد تكون النيابة المختصة وحدة مستقلة وتممايزة عن غيرها، أو نيابة مختصة تعمل من ضمن أجهزة النيابة العامة العادية.

الإفصاح والشفافية:

وضع التزام دستوري على الدولة من أجل استئصال الممارسات الفاسدة وضمان الأمانة والنزاهة في الحكومة، ولتعزيز ثقافة النزاهة وبناء الثقة العامة، يمكن أن يطلب الدستور من كافة الموظفين العموميين الالتزام بمبادئ الأمانة والنزاهة والحكم الرشيد، وبالتالي تشجيع ثقافة استئصال الفساد، وعدم احترام هذه المبادئ يرقى إلى مستوى خرق لواجب دستوري يستدعي المساءلة القانونية.

التصريح عن الممتلكات:

ينبغي الطلب من المسؤولين العموميين التصريح عن ممتلكاتهم ومصالحهم فالنص على ذلك في الدستور يضمن عدم التعويل على حقوق الخصوصية لإخفاء الأنشطة الفاسدة للمسؤولين^(١).

المطلب الثاني مكافحة الفساد المالي والإداري في القانون الكويتي:

نص الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م، على أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور، ولا يصدر أي قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير، وهذا ما يستفاد من نصوص المواد (٥١-٧٩) من الدستور، وعلى الرغم مما توصي به النصوص المذكورة من أن السلطة التشريعية مخولة لجهتين هما مجلس الأمة والسلطة التنفيذية ممثلة بالأمير كونه رئيس السلطة التنفيذية، إلا أن دور الأمير وحسب نص المادة (٧٩) من الدستور محدد بالتصديق على القانون الذي يقره مجلس الأمة، الأمر الذي نجد فيه أن السلطة التشريعية في دولة الكويت تقوم على نظام المجلس الواحد^(٢).

١. مجلس الأمة : يتوافر للكويت سلطة تشريعية منتخبة هي الأقدم والأكثر رسوخاً وصلاحيّة مقارنة بدول المجلس الأخرى، وهو مجلس الأمة منذ ١٩٦٣، استناداً إلى الدستور الصادر في ١٩٦٢، وهذا الدستور هو مصدر صلاحيات مجلس الأمة، ومنها مناقشة وتعديل وإقرار الموازنات العامة، واستجواب رئيس الوزراء والوزراء ودوره الرقابي والمحاسبي للسلطة التنفيذية (الحكومة)، بما في ذلك حالات الفساد.

^١ الأمم المتحدة. مرجع سابق، ٢٠١٤.
^٢ أشار محيسن حسن. مرجع سابق، ٢٠١٢م.

٢. ديوان المحاسبة: بناء على الدستور، فقد صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٧ والقوانين المعدلة له. وبموجب هذا القانون فإن ديوان المحاسبة مسئول عن تفحص وتدقيق جميع عوائد الدولة ومصروفاتها واحتياطياتها واستثماراتها وتقديم تقرير بذلك لكل من الأمير ورئيس الوزراء ومجلس الأمة، حيث ديوان المحاسبة مسئول أمام مجلس الأمة، ويجرى تعيين رئيس الديوان من قبل مجلس الأمة بترشيح من مجلس الوزراء، ويعتمد مجلس الأمة موازنة الديوان.

٣. التشريعات : هناك قانون صدر السنة ١٩٩٣ بشأن حماية الأموال العامة، وقد صدر هذا القانون بعد أن تفجرت فضيحة شركة ناقلات النفط الوطنية. وهناك قانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ في شأن المناقصات العامة وتعديلاته، وبموجبه تم إنشاء لجنة المناقصات المركزية برئاسة وزير مختص ويتم تعيين أعضائها بمرسوم أميري.

٤. الهيئة العامة لمكافحة الفساد : وهي هيئة مستقلة محايدة بموجب القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ والصادر بتاريخ ٢٤/١/٢٠١٦ وقد جاء إنشاء هذه الهيئة كإستجابة لمتطلبات إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي نصت في المادة السادسة على أن "تكفل كل دولة طرف ، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ، وجود هيئة أو هيئات ، حسب الإقتضاء ، تتولى منع الفساد ، كما كان من الدوافع الرئيسية لإنشاء هذه الهيئة ما كشف عن التطبيق من ضرورة الحاجة إلى وجود الهيئة العامة

لمكافحة الفساد في المنظومة التشريعية لكونها استحقاقا وطنيا حتميا تقتضيه
المصلحة العليا للبلاد.

وتهدف الهيئة إلى تحقيق ما يلي:

- ١- إرساء مبدأ الشفافية والنزاهة في المعاملات الاقتصادية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل لها.
- ٢- تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموافق عليها بالقانون رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٦م والاتفاقية والمعاهدات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد والتي يتم الموافقة عليها.
- ٣- العمل على مكافحة الفساد ودرء مخاطره وآثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز واسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن ممارسته وفقاً للقانون.
- ٤- حماية أجهزة الدولة من الرشوة والمتاجرة بالنفوذ وسوء استخدام السلطة لتحقيق منافع خاصة ومنع الوساطة والمحسوبية.
- ٥- حماية المبلغين عن الفساد.
- ٦- تعزيز مبدأ التعاون والمشاركة مع الدول والمنظمات الإقليمية والدولية في مجالات مكافحة الفساد.
- ٧- تشجيع وتفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد وتوعية أفراد المجتمع بمخاطره وتوسيع نطاق المعرفة بوسائل وأساليب الوقاية منه^(١).

^١ انظر نص المادة (٤) من قانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦م في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية ولائحة التنفيذية .

وتعتبر جرائم فساد في نطاق تطبيق أحكام قانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦م الجرائم التالية:

- ١- جرائم الاعتداء على الأموال العامة المنصوص عليها في القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٣م بشأن حماية الأموال العامة.
- ٢- جرائم الرشوة واستغلال النفوذ المنصوص عليها في القانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٠م بتعديل بعض أحكام قانون الجزاء رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠م.
- ٣- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٣م في شأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- ٤- جرائم التزوير والتزييف المنصوص عليها في القانون رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠م بإصدار قانون الجزاء.
- ٥- الجرائم المتعلقة بسير العدالة المنصوص عليها في القانون رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠م بإصدار قانون الجزاء.
- ٦- جريمة الكسب الغير مشروع المنصوص عليها في هذا القانون.
- ٧- جرائم التهرب الجمركي المنصوص عليها في القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣م بشأن إصدار قانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.
- ٨- جرائم التهرب الضريبي المنصوص عليها في المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٥٥م في شأن ضريبة الدخل الكويتية.
- ٩- جرائم إعاقة عمل الهيئة أو الضغط عليها لعرقلة أدائها لواجباتها أو التدخل في اختصاصاتها أو الامتناع عن تزويدها بالمعلومات المطلوبة والمنصوص عليها في هذا القانون.

١٠- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٧م في شأن حماية المنافسة.

١١- الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٦م في شأن الكشف عن

العمولات التي تقدم في العقود التي تبرمها الدولة.

١٢- أي جرائم أخرى ينص عليها قانون آخر باعتبارها جرائم فساد^(١).

وفي إطار إجراءات الضبط والتحقيق جاءت مادة (٢٣) تقوم الهيئة بمتابعة إجراءات

ضبط وحجز واسترداد الأموال والعائدات المتحصلة من جرائم الفساد وفقاً للأحكام والقواعد

والإجراءات المقررة في القوانين المعمول بها^(٢).

مع مراعاة أحكام القانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٩٥م في شأن محاكمة الوزراء، تختص

النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق والتصرف والادعاء في جميع الجرائم المنصوص عليها في

هذا القانون والجرائم المرتبطة بها^(٣).

وإذا كان من نسب إليه جريمة الفساد أحد الأشخاص الذين يستوجب الدستور أو القانون

إجراءً خاصاً للتحقيق معه أو ملاحقته قضائياً يتبع في شأنه هذا الإجراء^(٤).

كما تنظم اللائحة التنفيذية شكل وبيانات إقرار الذمة المالية، وأسلوب فحص عناصرها،

وتبين اللائحة التنفيذية كيفية تشكيل لجان فحص إقرارات الذمة المالية وذلك وفقاً للمناصب

^١ انظر نص المادة (٢٢) من قانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦م في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية ولائحة التنفيذية.

^٢ انظر نص المادة (٢٣) من قانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦م في شأن إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية ولائحة التنفيذية.

^٣ انظر نص المادة (٢٧).

^٤ انظر نص المادة (٢٨) والتي تنص على تطبيق بشأن إجراءات الضبط والتحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد القواعد المنصوص عليها في القوانين المعمول بها.

والمستويات الوظيفية للخاضعين، وللهيئة أن تستعين برجال القضاء والنيابة العامة لرئاسة
وعضوية لجان الفحص بموافقة المجلس الأعلى للقضاء^(١).

وفي إطار البلاغ عن جرائم الفساد أوضح القانون أن المُبلغ يتمتع بالحماية من وقت
تقديم البلاغ وتمتد الحماية لزوجيه وأقاربه وسائر الأشخاص وثيقي الصلة به عند الاقتضاء^(٢).

وتشمل حماية المبلغ ما يلي:

١- توفير الحماية الشخصية للمبلغ: وذلك بعدم كشف هويته أو مكان وجوده، وتوفير

الحراسة الشخصية له أو محل إقامة جديد إذا لزم الأمر.

٢- توفير الحماية الإدارية والوظيفية للمبلغ: وذلك بمنع اتخاذ أي إجراء إداري ضده وضمان

سريان راتبه الوظيفي وحقوقه ومزاياه خلال الفترة التي تقررها الهيئة.

٣- توفير الحماية القانونية للمبلغ: وذلك بعدم الرجوع عليه جزائياً أو مدنياً أو تأديبياً متى

استكمل البلاغ الشرط المبين في المادة (٣٨) من هذا القانون.

٤- تحدد اللائحة التنفيذية وسائل وإجراءات الحماية الأخرى وأنواعها^(٣).

كما جاء في باب العقوبات يُعفى من العقاب كل من بادر من الجناة بإبلاغ الهيئة أو

النيابة العامة أو الجهات المختصة بوجود اتفاق جنائي لارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها

في المادة (٢٢) من هذا القانون وبمن اشتركوا فيها قبل البدء في تنفيذها، ويجوز للمحكمة

الاعفاء من العقوبة إذا حصل البلاغ بعد وقوع الجريمة وقبل البدء في التحقيق إذا مكن الجاني

^١ انظر نص المادة (٣١).

^٢ انظر نص المادة (٤٠).

^٣ انظر نص المادة (٤١).

في أثناء التحقيق - السلطات من القبض على مرتكبي الجريمة الآخرين أو ضبط الأموال

موضوع الجريمة أو القبض على مرتكبي جريمة أخرى مماثلة لها في النوع والخطورة^(١).

^١ انظر نص المادة (٤٤).

المبحث الثالث

التشريعات القانونية لمكافحة الفساد المالي والإداري في مصر

المطلب الأول: دور الأجهزة الرقابية للحد من الفساد المالي والإداري

يعتبر التشريع أحد الوسائل التي تلجأ إليها السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، هذا بالإضافة إلى دور الرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية في سبيل تحقيق ذلك، حيث يمثل التشريع إرادة الشعب التي تصل إلى مستواها المطلوب عن طريق ممثليه في المجالس النيابية^(١).

ويتكون المجلس النيابي في مصر من مجلس واحد ويسمى مجلس الشعب، حيث تنص المادة (٨٦) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١م على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع"، كما وتنص المادة الأولى من لائحة مجلس الشعب المصري على أن مجلس الشعب هو السلطة التشريعية ويتولى الرقابة على أعمال الحكومة، وذلك على الوجه المبين في الدستور، ووفقاً لأحكام هذه اللائحة^(٢).

وبجانب المجلس النيابي في مصر (مجلس الشعب) يوجد مجلس الشورى، وقد حدد الدستور اختصاصاته الوجوبية بالمادة (١٩٤) بالقول "يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية، وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا، والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتجب موافقة المجلس على الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ومشروعات القوانين المكملة للدستور، ومعاهدات الصلح

^١بشار محيسن حسن. دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، العراق، ٢٠١٢م.

^٢بشار محيسن حسن. مرجع سابق. ٢٠١٢م.

والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدول أو التي تتعلق بحقوق
السيادة^(١).

وأوجب المواد ٦٥ ، ١٦٥ ، ١٦٦ من الدستور المصري استقلال القضاء عن
السلطين التشريعية والتنفيذية بما نصت عليه من ان " استقلال القضاء وحصانته ضمانتان
اساسيتان لحماية الحقوق والحريات " وأن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على
اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر احكامها وفقا للقانون " وأن " القضاة مستقلون لاسلطان عليهم
في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لاية سلطة التدخل في القضايا او في شئون العدالة " وكذلك
من مظاهر استقلال القضاء عدم قابلية القضاة للعزل وكذلك صدر القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧٦
بشأن موازنة الهيئات القضائية^(٢).

وقبل الثورة المصرية كان الفساد متغلغلاً في كل مفصل من مفاصل نظام الرئيس حسني
مبارك على الرغم مما حظي به من ترحيب من لجنة الحكم الرشيد في منظمة التعاون
الاقتصادي والتنمية على نجاحاته المزعومة في إصلاح نظام الحكم، وشكّلت خصخصة مرافق
الكهرباء والطرق والأنفاق والنقل العام ومشاريع عامة أخرى إحدى أبرز قنوات الفساد في مصر،
فقد اعتاد وزراء وأعضاء في مجلس الشعب بيع هذه المشاريع والأصول لقاء مكاسب خاصة
ودون أن تعود بالفائدة على ما يبدو على دافعي الضرائب على شكل انخفاض في التكاليف
وتحسن في تقديم الخدمات^(٣).

^١ إنجي حسين علي. دراسة مقارنة بين إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريع المصري و خاصة في
مجال الفساد الإداري ، وزارة العدل، مصر ، ٢٠١٥م.

^٢ بشار محيسن حسن. مرجع سابق، ٢٠١٢م.

^٣ Korany and El-Mahdi, Arab Spring in Egypt, p. ٢٦; Rutherford, 'Egypt: The
Origins and Consequences of the January ٢٥ Uprising', p. ٤٢, ٢٠١٢.

وباتت هذه الصفقات المحببة أكثر شيوعاً في حملة انتخابات مجلس الشعب عام ٢٠١٠م، ما دفع محرر قناة العربية إلى وصف مقعد مجلس الشعب بأنه أفضل استثمار في مصر، وكانت عائلة الرئيس المستفيد الأكبر من المنح الحكومية، وتُذكر أن سوزان مبارك زوجة الرئيس استولت على أموال وجيرت عقوداً حكومية لصالح أفراد الأسرة^(١).

وحصل نجلا الرئيس جمال وعلاء على أرض بأمر مباشر من وزارة الإسكان، وزعم أنهما حصلا على أسهم بالمجان أو بسعر مخفض في شركات مصرية كبرى وكانت الرشاوى المقدمة لنجلي مبارك تعتبر جزءاً من تكاليف إقامة الأعمال في مصر^(٢).

وقبل الإطاحة بالرئيس مبارك، كان القانون رقم ١٤٤ / ١٩٨٨م ينظم عمل الجهاز المركزي للمحاسبات، لكن بما أن المادة ٢١٩ ظلت تنص على أن قانوناً عادياً سيحدد تفاصيل عمل الجهاز، فسبقى للقانون أهميته على الرغم من المادة ٢١٩، ويوحى القانون المذكور أن الجهاز يعمل كأنه جهازاً للرقابة الداخلية، فهو يعمل ضمن حدود السلطة التنفيذية، بد من كونه جهازاً مستقلاً وخارجياً للرقابة، وفي حين أن هذا الأمر بحد ذاته لا يعتبر مانعاً لنجاح الجهاز، إلا أن القانون الحالي لا يؤمن الكثير من الاستقلالية له، حتى كجهاز للرقابة الداخلية، للأسباب التالية: أو لأن استقلالية رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات مشكوك فيها لأن بإمكان الرئيس أو الحكومة إقالته متى يشاءان ثانياً لأن القانون ينص على أن الأنظمة الداخلية للجهاز يحددها وزير التنمية الإدارية، ثالثاً لأن الجهاز المركزي للمحاسبات لم ينشر في تاريخه أيّاً من تقاريره على العلن لتفحصها، بل يحيلها إلى الرئيس والهيئة التشريعية، وبالتالي من المستحيل معرفة ما سيحل بنتائجها إذا كان الجهاز فعالاً في كشف الفساد في الحكومة^(٣).

^١ Mirak-Weissbach, Madmen at the Helm, p. ٥٤, ٢٠١٣.

^٢ Bahgat, 'The Mubarak Mansions', ٢٠١٤.

^٣ Global Integrity Report, 'Egypt: Integrity Indicators Scorecard', ٢٠٠٨.

و خلت نصوص الدستور عن اى نص يقرر للأفراد حقا عاما فى الاطلاع على المستندات او المعلومات الادارية وايضا من مظاهر مبدأ السرية فى قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فقد حظر المادة ٧/٧٧ منه على العاملين الافضاء بأى تصريح او بيان عن اعمال وظائفهم كما ألزمت المادة ٨/٧٧ الموظف بالكتمان عن كافة الانشطة والاعمال السرية بطبيعتها او بموجب تعليمات كما نصت المادة ٦ على ان تكون المداولات واخذ الرأى فى لجان شئون العاملين سرية وحظرت المادة ٨ استخراج صورة من سجل اجتماعات لجان شئون العاملين الا على سبيل الاستثناء وبناء على امر من جهة قضائية او هيئة تأديبية وعلى هذا الاساس تعتبر ادارة وصناعة القرارات المتعلقة بشئون العاملين من تعيينات ونقل وترقيات وغيرها سرية حتى على العاملين انفسهم .

كما حظر هذا القانون الجمع بين الوظيفة الحكومية واى عمل اخر خشية افشاء الاسرار فنصت المادة ٧٧/١٢ على ان يحظر على الموظف ان يؤدى عملا للغير بأجر او بمكافأة ولو فى غير اوقات العمل الرسمية الا باذن من السلطة المختصة وايضا من مظاهر مبدأ السرية فى القانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٧٥ بشأن المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة وتنظيم اسلوب نشرها فنصت المادة من القرار الجمهورى رقم ٤٧٢ لسنة ١٩٧٩ على ان يكون رئيس كل جهة مسئول عن وضع النظام الذى يكفل حفظ سرية الوثائق ويجب ان يخصص فى كل من هذه الجهات مكانا لحفظ الوثائق على ان يحتفظ فيه بسجل لاثبات اسماء العاملين المنوط بهم العمل فى هذه الوثائق ومدى علمهم بها .

كما صدر قرار جمهورى بانشاء الجهاز المركزى للتعبئه العامة والاحصاء رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ والذى يمنح احتكارا للجهاز بشأن نشر كافة المطبوعات او النتائج او البيانات

الاحصائية التي تجريها المعاهد العلمية والجامعات والجهات الحكومية وبعض وحدات القطاع العام ايا كان موضوع المطبوع او الدراسة وكذلك امتد ليشمل ايضا بيانات ومعلومات واحصائيات القطاع الخاص بل ولم يقتصر الحظر على البيانات او المعلومات او الاحصائيات السرية بطبيعتها او بناء على نص القانون أو بناء على تعليمات وعدم الالتزام القانوني بنشرها وتبعية معظم الاجهزة الرقابية لذات السلطة التنفيذية محل الرقابة مثل هيئة الرقابة الادارية التابعة لرئيس الوزراء والجهاز المركزي للمحاسبات التابع لرئيس الجمهورية مما يؤدي إلى تكوين بيئة خصبة لانتشار الفساد الادارى .

- نصت المادة ٢١ من الاتفاقية فيما يتعلق بالرشوة فى القطاع الخاص على ضرورة اعتماد كل دولة طرف مايلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم رشوة الموظف بالقطاع الخاص عندما ترتكب عمدا اثناء مزاوله أنشطة اقتصادية او مالية او تجارية (٢) أما عن قانون العقوبات المصرى فقد نص فى مادته رقم ١٠٦ على تجريم الرشوة فى القطاع الخاص الا انه فى العقوبة فرق بينها وبين الرشوة فى الوظيفة العامة فجعل الاولى جنحة فى حين ان الثانية جناية ويعاقب على الرشوة فى القطاع الخاص بالحبس مدة لاتزيد على سنتين وبغرامة لاتزيد على خمسمائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين أما عن الرشوة فى مجال الوظيفة العامة فيعاقب عليها بالاشغال الشاقة المؤبدة وبغرامة لاتقل عن الف جنيه ولاتزيد على ما اعطى أو وعد به وبذلك يظهر الاختلاف الكبير فى العقوبة رغم كون الفعل المجرم واحد^(١).

^١إنجي حسين علي. مرجع سابق، ٢٠١٥م.

وتعد الأجهزة العليا للرقابة من أهم أدوات مكافحة الفساد الرسمي، وتشكل وسيلة حماية حاسمة ضد أشكال الاحتيال وإساءة استعمال المال العام من قبل الحكومة، وتعمل بمثابة رقيب خارجي مسؤول عن محاسبة فروع الحكم عن الأموال العامة وعلى غرار أي مؤسسة لمكافحة الفساد، لن تصيب أي حظ من النجاح ما لم تحظَ بقدر كافٍ من الاستقلال والتمويل والسلطة السياسية لتشكل الثقل الموازن لإساءة استعمال المال العام من جانب المسؤولين الحكوميين^(١).

حيث جاء في المادة ٢١٩ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤م ما يلي:

يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية^(٢).

وسار الدستور المصري لعام ٢٠١٤م بضع خطوات ملموسة باتجاه تحسين الوضع، فقد أقرت الديباجة بأن الدستور يحاول إغلاق الباب أمام أي فساد أو أي استبداد، وتطالب المادة ٢١٨ من الهيئات والأجهزة الرقابية التعاون فيما بينها لمكافحة الفساد ووضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، ويدعم جهود مكافحة الفساد الجهاز المركزي للمحاسبات (المادة ٢١٩) والهيئة العامة للرقابة المالية (المادة ٢٢١) وعلى الرغم من ترحيبها بهذه الخطوات، إلا أن هذه الهيئات تقتصر إلى أي صلاحيات حقيقية في الملاحقة القضائية ما من شأنه تقويض أهداف مكافحة الفساد المحددة في الدستور، لكن هيئة الرقابة الإدارية على ما يبدو تعمل بفعالية إلى حد ما

^١ الأمم المتحدة. مرجع سابق، ٢٠١٤.

^٢ Global Integrity Report, 'Egypt: Integrity Indicators Scorecard', ٢٠٠٨.

على الأقل، وفي فبراير ٢٠١٤م، تم توقيف كبير محاسبي بنك التنمية والائتمان الزراعي بتهم الفساد^(١).

وتضمن الدستور المصرى المعدل عام ٢٠١٤م فصلاً للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من المادة ٢١٥ حتى المادة ٢٢١.

وتمتع الأجهزة الرقابية بالشخصية الاعتبارية والإستقلال الفنى والمالى والإدارى ويؤخذ رأيها فى مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها وتمنح ضمانات وإستقلالية وحماية لأعضائها بما يكفل لهم الحياد والإستقلال ويعين رئيس الجمهورية رؤسائها بعد موافقة مجلس النواب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمره واحدة ولا يُعفى أى منهم من منصبه إلا فى الحالات المحددة بالقانون وتعد من تلك الهيئات البنك المركزى ، الهيئة العامة للرقابة المالية ، الجهاز المركزى للمحاسبات ، هيئة الرقابة الإدارية^(٢).

وتلتزم الدولة بمكافحة الفساد وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها فى مكافحة الفساد ، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ، ضماناً لحسن اداء الوظيفة العامة ووضع ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية^(٣).

^١ المادة ٢١٥ حتى ٢١٧ من القانون.

^٢ Mostafa Gaber, 'Chief accountant arrested red-handed receiving a bribe to facilitate loan', Cairo Post, ١٧ February ٢٠١٤.

^٣ المادة ٢١٨ من القانون.

الجهاز المركزي للمحاسبات^(١):

ولتعزيز دور الجهاز المركزي للمحاسبات في مواجهة الفساد الإداري تم تعديل المادة رقم (١٢) من القانون رقم (١٤٤) المعدل بالقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٨٨م التي جعل من عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامه أو التأخير في الرد في المواعيد المقرر يغير عذر مقبول من المخالفات المادية والأفضل الرجوع الى أحكام القانون السابق حيث ينص على اعتبار هذه المخالفات من قبيل المخالفات المالية وعدم الرد عليه يعتبر قرينه على صحة ادعاء الجهاز وحث الجهات الإدارية على سرعة الرد على مكاتبات الجهاز وبالتالي تحقيق حماية أكبر للمال العام.

القانون السابق ينص على اعتبار هذه المخالفات من قبيل المخالفات المالية وعدم الرد عليه يعتبر قرينة على صحة ادعاء الجهاز وحث الجهات الإدارية على سرعة الرد على مكاتبات الجهاز وبالتالي تحقيق حماية أكبر للمال العام، من خلال:

- نشر التقارير التي يصدرها الجهاز بالجريدة الرسمية تدعيماً لمبدأ الشفافية وإشراكاً للمواطنين والمجتمع المدني بكل طوائفه ومؤسساته في رقابة الأجهزة الحكومية وان نشر التقارير الرقابية يعتبر اهم دعائم نجاحها ويحقق نوعاً من الردع لكل من تسول له نفسه المساس بالمال العام.

- إخضاع كافة مؤسسات الدولة لرقابة الجهاز ويمكن أن تستثني الجهات ذات الطابع الأمني مثل المخابرات العامة ووزارة الدفاع فيما يتعلق بالتسليح:

^١رمضان حسن محمود، وحسين محروس قنديل، مرجع سابق، ٢٠١٦م.

- الإبقاء على تبعية الجهات لرئيس الجمهورية أو تحويله الي محكمة محاسبات والاستفادة من التجربة الفرنسية الناجحة في هذا لمجال وذلك لتحرير الجهاز من شبهة تأثير من السلطة التنفيذية على عمله.
- ضرورة التزام مجلس النواب مناقشة تقارير الجهاز والحسابات الختامية في المواعيد المقررة وعدم إهمالها أو التأخير فيها.
- النص صراحة على إخضاع عمليات الخصخصة لرقابة الجهاز لضمان عدم التلاعب في إجراءات بيع الممتلكات العامة ومراقبة اتفاق عوائد البيع بما يحقق الصالح العام.

المطلب الثاني: التشريعات التي تتعلق بالفساد المالي والإداري

وضع المشرع المصرى حزمة من القوانين التى تنظم أعمال الجهات والأجهزة العاملة فى مجال منع ومكافحة الفساد المالي والإداري ، كما وضع منظومة تشريعية تضمنت تجريم الكثير من جرائم الفساد التى أوردتها إتفاقية الأمم المتحدة، ولعل أهم هذه التشريعات ما يأتى:

١- قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩ ٣٧ وتعديلاته: يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التى تنظم أنواع الجرائم والعقوبات المقررة لها وقد أفرد المشرع البابين الأول والثانى من الكتاب الثانى بالقانون للجنايات والجرح المضرة بأمن البلاد من الخارج والداخل ، والباب الثالث لجرائم الرشوة ، والباب الرابع لجرائم إختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والباب السادس لجرائم التزوير.

٢- قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ وتعديلاته: هو مجموعة القواعد القانونية التى تنظم مباشرة الدعوى الجنائية وإنقضائها وإختصاصات

سلطات التحقيق ومأموري الضبط القضائي وواجباتهم كذا حالات وإجراءات القبض والتفتيش والتصرف في الأشياء المضبوطة ، كما يحدد القانون إختصاصات المحاكم وترتيب الإجراءات أمامها وطرق الطعن على الأحكام .

٣- قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته: هو القانون المنظم لإختصاصات النيابة الإدارية من حيث رقابة وفحص ومباشرة التحقيقات مع الموظفين العموميين ، وكذا تحديد إختصاصات المحاكم التأديبية وأنواعها وكيفية مباشرة الدعاوى أمامها وطرق الطعن على الأحكام الصادرة منها .

٤- قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته الواردة بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧: هو القانون المنظم لعمل وإختصاصات هيئة الرقابة الإدارية والمتمثلة في بحث وتحري أسباب القصور في العمل والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية وإقتراح وسائل تلافيها ، وكذا متابعة تنفيذ القوانين بوحدة الجهاز الإداري للدولة والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها إلى جانب الإختصاص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين وتستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة .

٥- قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته: هو القانون المعنى بالعاملين في الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها من حيث تطوير مستوى الخدمة المدنية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الإنتاج والخدمات.

٦- قانون الكسب غيرالمشروع رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥: هو القانون المعنى بمفهوم الإثراء غير المشروع وتكييفه والعقوبات المقرره له والطوائف التى تخضع لأحكامه من شاغلى الوظائف العامة أو المتعاملين مع المال العام والإجراءات الكفيلة بتعقب ثراوتهم لبيان مدى مشروعيتها.

٧- قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته :أنشئت الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة بموجب القرار الجمهورى رقم ١٠ لسنة ١٩٨٤ وتم تنظيم أعمالها وتحديد إختصاصاتها بموجب قرار وزير الداخلية رقم ١٦٧ لسنة ١٩٨٥ حيث تختص الإدارة المذكورة بجمع الإستدلالات فى شأن جرائم التزوير والتزوير وجرائم الرشوة وإستغلال النفوذ والكسب غير المشروع وجرائم الإختلاس وغيرها من جرائم العدوان على المال العام والإضرار به وجرائم التلاعب فى أموال الشركات المساهمة وجرائم النقد والتهريب وجرائم توظيف الأموال وغسل الأموال.

٨- قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته : هو القانون المعنى بتنظيم المحاكم وتنظيمها وتعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وواجباتهم ومسائلهم تأديبياً وكذا تعيين وترقية وتأديب العاملين فى المحاكم المختلفة.

٩- قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ : هو القانون الذى ينظم تشكيل وترتيب الوظائف بمجلس الدولة وتحديد إختصاصاته وأنواع محاكمة (قضاء إدارى / تأديبية / إدارية عليا) وطرق الطعن أمامها وكذا تنظيم أعمال قسمى الفتوى والتشريع وكافة الأمور المتعلقة بترقيات أعضائه ونقلهم وتأديبهم.

١٠- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته (ملغى)

١١- قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ هو القانون المستحدث المعنى بالعاملين بالجهاز الإداري للدولة من حيث تنظيم طرق التعيين وترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف ونقل العاملين وترقياتهم وتحديد طرق قياس كفاية أدائهم وأسلوب تأديبهم والجزاءات الموقعة عليهم.

١٢- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته : هو القانون الذى ينظم القواعد القانونية التى تهدف إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى ، كما يحدد إختصاصات الجهاز والتى من أهمها معاونة مجلس الشعب فى مباشرة الرقابة المالية على الجهات المتعاملة مع المال العام ، كذا فحص ومراجعة أعمال وحسابات أى جهة يعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء.

١٣- قانون الوظائف القيادية رقم ٥ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته مع الغاء كل حكم يخالف احكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية : هو القانون المعنى بتنظيم قواعد شغل الوظائف القيادية فى الحكومة و وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والأجهزة الحكومية التى لها موازنات خاصة وهيئات القطاع العام وشركاته والمؤسسات العامة وبنوك القطاع العام والبنوك ذات الشخصية الاعتبارية العامة.

١٤- قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ : هو القانون المنظم لعمليات شراء وبيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات وكذا أعمال تنفيذ عقود التوريدات والمقاولات التى تقوم بها وحدات

الجهاز الإدارى للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية أو الإقتصادية.

١٥- قانون غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته بالقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٤: هو القانون المعنى بقواعد وطرق ومكافحة غسل الأموال عن كل فعل يشكل جناية أو جنحة بموجب القانون المعدل ، سواء أرتكب داخل البلاد أو خارجها ، حتى كان معاقباً عليه فى كلتا الدولتين ، ويعد مرتكب جريمة غسل الأموال كل من علم أن الأموال متحصلة من جريمة أصلية.

١٦- قانون البنك المركزى والجهاز المصرفى رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته : هو القانون المعنى بتنفيذ السياسات النقدية والإئتمانية والمصرفية من خلال إصدار أوراق النقد وتحديد فئاتها ومواصفاتها وإدارة السيولة النقدية فى الإقتصاد القومى، والرقابة على وحدات الجهاز المصرفى وتنظيم وإدارة سوق الصرف الأجنبى.

١٧- قانون تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الإحتكارية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ : هو القانون المعنى بإرساء وتثبيت قواعد المنافسة بين مختلف الوحدات الإقتصادية بما يضمن دخول الأشخاص إلى السوق والخروج منها وفقاً للقواعد التى تحكم السوق ويتولى جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الإحتكارية مراقبة الأسواق وفحص الحالات الضارة بالمنافسة بناءً على شكاوى المواطنين أو دراسات يقوم بها الجهاز تشير إلى وجود مخالفة للأحكام الواردة فى القانون.

١٨- قانون إنشاء هيئة الرقابة المالية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ : هو القانون الذى ينظم حماية حقوق المتعاملين فى الأسواق المالية غير المصرفية وإتخاذ مايلزم من إجراءات للحد

من التلاعب والغش في الأسواق المالية والترخيص بمزاولة الأنشطة المالية غير المصرفية وكذا المساهمة في نشر الثقافة والتوعية المالية والإستثمارية.

١٩- قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ :

هو القانون المعنى بحظر / تجريم تعارض مصالح المسئول الحكومي مع المصلحة العامة للدولة ، ويلزمه إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة وقد عهد المشرع بتطبيق ذلك القانون وإنفاذ أحكامه من خلال لجنة الوقاية من الفساد والمشكلة من صلب ذلك القانون.

٢٠- القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة المعدل

بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ :وهو القانون الذي ينظم شئون أعضاء هيئة قضايا الدولة بإعتبارها هيئة قضائية مستقلة تتوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى ، وتدافع بأعضائها عن المال العام في الداخل والخارج.

٢١- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة

والهيئات العامة والوحدات التابعة لها:

وهو القانون الذي ينظم شئون أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات

العامة ، وشركات قطاع الأعمال العام والذين يقومون بأداء الأعمال القانونية اللازمة لحسن سير العمل والإنتاج والخدمات والمحافظة على الملكية العامة للشعب والدفاع عن المال العام للجهات المنشأة بها الإدارات القانونية.

وتكاد هذه القوانين وغيرها من التشريعات المصرية أن تغطي التدابير والأفعال

المجرمة بمقتضى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تركز على حماية المال العام

وأداء الوظيفة العامة من الفساد ورصد تعقب الأموال المتحصلة من الأفعال الإجرامية وهو ما يتفق والمنهج الذي إتخذه المشرع فى التدابير سألقة البيان.

المطلب الثالث: مقارنة بين القانون الكويتي والقانون المصري فى مكافحة الفساد المالي والإداري

حرصت كل من دولة الكويت ومصر على سن القوانين التي تهتم بمكافحة الفساد المالي والإداري فى جميع مرافق الدولة لتحقيق المصلحة العامة بما فيها من اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية لضمان التنفيذ من أجل منع الفساد ومكافحته، ففي مصر تم انشاء المحاكم الاقتصادية بالإضافة إلى تشريعاتها الداخلية و فى دولة الكويت إنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد (نزاهة) والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية و على صعيد تلك التشريعات ترى لنا عرض بعض أوجه الاتفاق والاختلاف بين التشريع الكويتي والتشريع المصري فيما يخص ذلك على النحو التالي:

أولاً: أوجه الاتفاق بين التشريع الكويتي والتشريع المصري لمكافحة الفساد المالي والإداري:

- فى دولة الكويت أنشئت الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية ويشرف عليها وزير العدل وتؤدي مهامها واختصاصاتها باستقلالية وحيادية كاملة وفقاً لأحكام قانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٦م.
- فى الكويت ديوان المحاسبة مسئول عن تفحص وتدقيق جميع عوائد الدولة ومصروفاتها واحتياطياتها واستثماراتها. وتقديم تقرير بذلك لكل من الأمير ورئيس الوزراء ومجلس الأمة

وفي مصر يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة.

- تضمن الدستور المصري المعدل عام ٢٠١٤م فصلاً للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من المادة ٢١٥ حتى المادة ٢٢١.

- منح الدستور المصري استقلال القضاء وحصانته كضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات .

- أوضح القانون الكويتي تجريم الأعمال كجرائم فساد ومنها (الاعتداء على الأموال العامة - الرشوة واستغلال النفوذ - غسيل الأموال وتمويل الإرهاب - جرائم التزوير والتزيف - الجرائم المتعلقة بسير العدالة - الكسب الغير مشروع - جرائم التهرب الجمركي - جرائم التهرب الضريبي - جرائم إعاقة عمل الهيئة أو الضغط عليها - جرائم حماية المنافسة - جرائم الكشف عن العمولات).

- أوضح القانون المصري المسمى بقانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧م وتعديلاته مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم أنواع الجرائم والعقوبات منها (الجنايات والجنح المضرة بأمن البلاد من الخارج والداخل - جرائم الرشوة - جرائم إختلاس المال العام والعدوان عليه - جرائم التزوير).

ثانياً أوجه الاختلاف بين التشريع الكويتي والتشريع المصري لمكافحة الفساد المالي والإداري:

- أوضح القانون المصري الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠م القواعد القانونية التي تنظم مباشرة الدعوى الجنائية وإنقضائها وإختصاصات سلطات التحقيق ومأمورى الضبط القضائي،

بينما في القانون الكويتي للهيئة أن تستعين في إنجاز مهامها بمن تراه من القضاء وأعضاء النيابة العامة وموظفي الأجهزة الحكومية وندبهم للعمل لديها.

– في دولة الكويت أكد القانون مبدأ الشفافية والنزاهة في المعاملات الاقتصادية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل لها، بينما في مصر خلت نصوص الدستور عن أي نص يقرر للأفراد حقاً عاماً في الاطلاع على المستندات او المعلومات الادارية وأي من مظاهر مبدأ السرية في قانون العاملين المدنيين بالدولة.

• حظر القانون المصري الجمع بين الوظيفة الحكومية وأى عمل اخر خشية افشاء الاسرار و يحظر على الموظف أن يؤدي عملاً للغير بأجر أو بمكافأة ولو في غير اوقات العمل الرسمية إلا باذن من السلطة المختصة، وفي القانون الكويتي في شأن محاكمة الوزراء، تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق والتصرف والادعاء في جميع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون والجرائم المرتبطة بها.

– في القانون الكويتي تنظم اللائحة التنفيذية شكل وبيانات إقرار الذمة المالية، وأسلوب فحص عناصرها، وتبين اللائحة كيفية تشكيل لجان فحص إقرارات الذمة المالية وذلك وفقاً للمناصب والمستويات الوظيفية للخاضعين، وللهيئة أن تستعين برجال القضاء والنيابة العامة لرئاسة وعضوية لجان الفحص بموافقة المجلس الأعلى للقضاء، وفي القانون المصري حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة مع المصلحة العامة ، ويلزمه إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة.

- في إطار البلاغ عن جرائم الفساد أوضح القانون الكويتي أن المُبلِّغ يتمتع بالحماية من وقت تقديم البلاغ وتمتد الحماية لزوجه وأقاربه وسائر الأشخاص وثيقي الصلة به عند الاقتضاء ، ولا يوجد بالقانون المصري ما ينص على مثل هذه الحماية أو ينظمها مما يؤدي الى حدوث رهبة لدى الافراد من الابلاغ عن اى جريمة تقع امامهم خوفا من عواقب ذلك وعدم الشعور بالأمان مما قد يتعرضون له من قبل الجاني من انتقام منهم سواء فى العمل او فى الحياة الشخصية او اسرهم او المقربين منهم .

- أوضح القانون الكويتي يُعفى من العقاب كل من بادر من الجناة بإبلاغ الهيئة أو النيابة العامة أو الجهات المختصة بوجود اتفاق جنائي لارتكاب إحدى الجرائم وبمن اشتركوا فيها قبل البدء في تنفيذها، ويجوز للمحكمة الاعفاء من العقوبة إذا حصل البلاغ بعد وقوع الجريمة وقبل البدء في التحقيق إذا مكن الجاني - في أثناء التحقيق - السلطات من القبض على مرتكبي الجريمة الآخرين أو ضبط الأموال موضوع الجريمة ، وفي مصر نصت الفقرة الأخيرة من المادة (٩٦) من الدستور " توفر الدولة الحماية للمجني عليهم والشهود والمتهمين والمبلغين هند الإقتضاء وفقاً للقانون وما ينطوي عنه محدودية الحماية و بالتالي وإنعكاس ذلك بتردد المشارك في الفساد أو الذي لديه معلومات عن الإبلاغ .

الخاتمة

- الفساد المالي والإداري أكبر معوق للتنمية، فالفساد سلوك ضار يؤدي إلى الاضطراب والإخلال، وله آثار سلبية على النمو الاقتصادي، ومن ذلك تخفيض معدلات الاستثمار و تخفيض معدل النمو الاقتصادي، فما يرافقه من دفع للرشاوي يمثل لكثير من رجال الأعمال نوعا من الضرائب مما يدفعهم إلى التقليل من استثماراتهم في الدول التي يوجد فيها فساد.

- يتوافر للكويت سلطة تشريعية منتخبة و دستور مصدر صلاحيات مجلس الأمة، ومنها مناقشة وتعديل وإقرار الموازنات العامة، واستجواب رئيس الوزراء والوزراء له دور رقابي و محاسبي للسلطة التنفيذية (الحكومة)، بما في ذلك حالات الفساد.

- ديوان المحاسبة الكويتي مسئول عن تفحص وتدقيق جميع عوائد الدولة ومصروفاتها واحتياطاتها واستثماراتها وتقديم تقرير بذلك لكل من الأمير ورئيس الوزراء ومجلس الأمة، و مسئول أمام مجلس الأمة.

- في الكويت صدر قانون بشأن حماية الأموال العامة ، وقانون في شأن المناقصات العامة وتعديلاته، وبموجبه تم إنشاء لجنة المناقصات المركزية برئاسة وزير مختص ويتم تعيين أعضائها بمرسوم أميري.

إنشئت بالكويت الهيئة العامة لمكافحة الفساد كإستجابة لمتطلبات إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتولى منع الفساد ، وكونها استحقاقا وطنيا حتميا تقتضيه المصلحة العليا للبلاد.

- أقر الدستور المصري إغلاق الباب أمام أي فساد أو أي استبداد، وتطالب المادة ٢١٨ من الهيئات والأجهزة الرقابية التعاون فيما بينها لمكافحة الفساد ووضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، ويدعم جهود مكافحة الفساد الجهاز المركزي للمحاسبات والهيئة العامة

للمراقبة المالية ، إلا أن هذه الهيئات تفتقر إلى أي صلاحيات حقيقية في الملاحقة
القضائية ما من شأنه تفويض أهداف مكافحة الفساد المحددة في الدستور.

التوصيات

- يتطلب القضاء على الفساد المالي والإداري إصلاحًا قانونيًا يشمل ما يلي:
- مراجعة قانون الجرائم بدولة الكويت وقانون العقوبات بمصر وإيضاح المواد المطلوبة للمستجد من أعمال الفساد المالي والإداري لجميع العاملين بالدولة.
 - تحسين جودة تقديم الخدمات العامة من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية ، وكذلك تحديد أنماط المسؤولية والسلطة والمساءلة والتحول نحو اللامركزية وتوضيح الأدوار والمسؤوليات بالمصالح الحكومية المختلفة.
 - تفصيل قانون مكافحة الفساد الذي يعتبر الفساد جريمة ويفصل الأشكال المختلفة للفساد والمواد ذات الصلة الموجودة في جميع القوانين.
 - لا يدرك موظفو الخدمة المدنية في مصر المسؤولية الجنائية لذلك ينتهي بهم الأمر بانتهاكها.
 - أن يكون القانون أداة فعالة لزيادة الوعي وتعزيز ثقافة مكافحة الفساد في جميع مؤسسات الدولة.
 - تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة من خلال دمج مبادئ الحكم الرشيد في مؤسسات الدولة .
 - اعتماد قانون حرية المعلومات و نشر تقارير هيئات التدقيق ما يضمن حق المواطنين لتلقي المعلومات والحصول على الإحصاءات أو البيانات بطريقة مبسطة.