

استغلال النفوذ الوظيفي وكيفية مواجهته "دراسة مقارنة"

اعداد
حمدى أبوالنور السيد

مقدمة

حظيت ظاهرة الفساد، منذ سبعينيات القرن العشرين، باهتمام واسع وكبير من قبل أغلب دول العالم والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومراكز البحوث، نظراً للأثار السلبية الفادحة للفساد على معدلات التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويعد استغلال النفوذ الوظيفي من أخطر مظاهر هذا الفساد الإداري، فهو يفت في عضد الجهاز الإداري للدولة، وينخر في جسده، فيهدم بنيانه، ويأتي على قواعده، مما يستوجب أن نضع أيدينا على أسباب تفشيه، وما ينجم عنه من نتائج خطيرة، وأن نتعرف على كيفية مواجهته من الناحية القانونية والشرعية، في محاولة منا لتفعيل سبل هذه المواجهة، وصولاً إلى القضاء على هذه الظاهرة المدمرة.

أهمية الدراسة :

تأتي أهمية البحث من أهمية الموضوع نفسه، وما يشكله استغلال النفوذ الوظيفي من خطر كبير على الدولة، من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهو يؤدي بلا شك إلى تراجع معدلات الأداء الاقتصادي وانخفاض معدل النمو فيها، كما أنه يلعب دوراً خطيراً في نشر الفساد والمحسوبية والرشوة، بالإضافة إلى تأثيره على حقوق وحرريات المواطنين، ومن ثم كانت هناك ضرورة حتمية لمواجهته، ومحاولة إيجاد السبل المناسبة لذلك.

أسباب اختيار موضوع الدراسة :

لا يخفى على أحد مدى انتشار الفساد بصفة عامة واستغلال النفوذ بصفة خاصة في مختلف أركان الدولة، مع تعدد مظاهره، واتساع نطاقه في العقود الأخيرة بشكل غير مسبوق، والآثار المدمرة له خاصة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

لكل ذلك رأيت أنه لزاماً علينا أن نولى دراسة موضوع استغلال النفوذ اهتماماً أكبر، لما يشكله من خطر داهم على مقدرات الدولة الاقتصادية، وما يعمقه من قيم اجتماعية هدامة، وما ينشره من ثقافة شعبية فاسدة تقضى على ما تبقى لدينا من قيم وأخلاق ومثل عليا.

مشكلة الدراسة :

تناقش هذه الدراسة مسألة هامة، تمس الوظيفة الإدارية، وتعد من معوقات تقدمها، ومن مؤشرات الفساد فيها، وهي استغلال الموظف العام لنفوذه الوظيفي في تحقيق مغانم شخصية، بما يخالف المصلحة العامة.

ونحاول في هذه الدراسة الإجابة على سؤال هام جداً، وهو عن كيفية مواجهة الشريعة الإسلامية والقانون لهذه الظاهرة الخطيرة، وحدود هذه المواجهة، بالإضافة إلى محاولة معالجة علم الإدارة العامة لذات الظاهرة، والمواجهة الدولية لها.

منهج الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة على المنهج المقارن، باعتباره أكثر المناهج ملاءمة لطبيعة موضوع الدراسة، حيث تناولنا موضوع الدراسة في كل من القانونين المصري والفرنسي والفقهاء الإسلاميين، مع الاستعانة بالمنهج التاريخي، لتوضيح بعض القضايا ذات الصلة.

خطة الدراسة :

نتناول في دراسة هذا الموضوع الحديث عما يعنيه استغلال النفوذ الوظيفي، واعتباره جريمة جنائية وتأديبية، ثم نبحث أسباب انتشاره والنتائج المترتبة عليه، وأخيراً نتناول سبل مواجهته من الناحية القانونية والشرعية، وعلى المستوى الدولي، بالإضافة إلى ما يدلى به علماء الإدارة العامة في هذا الشأن.

وعلى ذلك تنقسم الدراسة في البحث إلى فصلين:

الفصل الأول : مفهوم استغلال النفوذ الوظيفي.

الفصل الثاني : كيفية معالجة ومواجهة استغلال النفوذ الوظيفي.

الفصل الأول**مفهوم استغلال النفوذ الوظيفي**

يعد استغلال النفوذ الوظيفي من أهم مظاهر الفساد الإداري، وأخطرها على الوظيفة العامة، وأكثرها انتشاراً بين أصحاب الدرجات الوظيفية العليا.

ونتناول في هذا الفصل ما يعنيه استغلال النفوذ الوظيفي، وما يميزه عن غيره من المخالفات الوظيفية المشابهة، واعتباره جريمة جنائية وتأديبية، ثم نتناول الأسباب التي تؤدي إلى انتشار ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي، والآثار المترتبة على انتشارها.

وعلى ذلك تنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى أربعة مباحث :

المبحث الأول: المقصود باستغلال النفوذ الوظيفي.

المبحث الثاني: استغلال النفوذ الوظيفي كجريمة جنائية وتأديبية.

المبحث الثالث: الأسباب التي تؤدي إلى انتشار ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي.

المبحث الرابع: آثار ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي.

المبحث الأول**المقصود باستغلال النفوذ الوظيفي**

نبين في هذا المبحث ما يعنيه استغلال النفوذ الوظيفي، وما يختلف فيه عن بعض الجرائم الوظيفية الأخرى المشابهة له.

ونتناول ذلك في مطلبين متتاليين:

المطلب الأول**تعريف استغلال النفوذ****المعنى اللغوي لاستغلال النفوذ:**

كلمة استغلال من استغل، واستغل الضيعة يعنى أخذ غلتها. واستغل فلانا أى انتفع منه بغير حق، لجأه أو نفوذه^(١).

^١ - إبراهيم مصطفى وآخرون " المعجم الوسيط"، طبعة دار الدعوة ص ٦٦٠.

أما كلمة النفوذ فتعني السلطان والقوة^(١)، ومِنطقة نفوذ أي مِنطقة تَبْسُطُ عَلَيْهَا دَوْلَةٌ كَثْرَى سُلْطَانَهَا وَهَيْمَتْنَهَا، والجماعات ذات النفوذ هي مجموعة أشخاص تربطهم أهداف مشتركة، ويحاولون اتّخاذ قرارات تدعم القيم التي يفضّلونها بشئى الوسائل وخاصة بالتأثير على النظام السياسى القائم، وفلان ذو نفوذ أى ذو سطوة^(٢).

المعنى الاصطلاحى لاستغلال النفوذ الوظيفى:

يعد استغلال النفوذ من أهم مظاهر الفساد الإدارى، حتى أن البعض يخلط بينهما، فيعتبرهما شيئاً واحداً، فيعرف الفساد بأنه "استغلال فرد أو مجموعة أفراد ذوى منصب حكومى لوضعهم الوظيفى"^(٣). كما تقع فى نفس الخط أيضاً منظمة الشفافية الدولية (TI)، فنجدها تعرف الفساد بأنه "استغلال الشخص أو توظيفه غير المشروع للصلاحيات الإدارية التى خوله إياها القانون، كموظف عام، أو خولها لغيره، لتحقيق أغراض شخصية أو نفعية، أو لميول عاطفية أو قبلية، أو كل ما يدخل تحت نمط المحسوبية، مما يخل بحيادية أو عدالة العمل الحكومى والإدارى"^(٤). ويعرف الدكتور محمد زكى أبو عامر النفوذ بأنه " هو أن يكون للشخص، من مركزه الاجتماعى أو الوظيفى أو من صلاته، وزن يجعل لتدخله ثقلاً للضغط على العاملين فى أجهزة الدولة أو على بعضهم لتنفيذ مشيئته"^(٥).

أما استغلال النفوذ فيعرفه أحد فقهاء القانون الجنائى بأنه " السعى لدى السلطات العامة لتحقيق منافع أو الوصول إلى غايات لا تقع فى دائرة أعمال وظيفة صاحب النفوذ "^(٦). ويعرفه البعض

^١ - المرجع السابق ، ص ٩٣٩.

^٢ - معجم المعانى الجامع.

^٣ - راجع : د. عماد صلاح عبد الرازق "الفساد والإصلاح"، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣، ص ٣٣.

^٤ - منظمة الشفافية الدولية Transparency International هي منظمة دولية غير حكومية، تأسست سنة ١٩٩٥، ومقرها براين، وهي تمارس نشاطات جبارة فى محاربة الفساد الإدارى فى دول العالم، وتقدم تقارير مهمة ونزيهة فى تحديد نقاط الفساد، وتسليط الأضواء على تعقيدات ومعوقات محاربة الفساد، وتقدم تقريراً دولياً سنوياً يتضمن جدولاً بترتيب دول العالم فى مجال الفساد.

نقلاً عن: ويكيبيديا الموسوعة الحرة Wikipedia, the free Encyclopedia على شبكة المعلومات الدولية - الانترنت.

^٥ - د. محمد زكى أبو عامر " قانون العقوبات الخاص"، طبعة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٨، ص ١٥١.

^٦ - د. هلالى عبد الله أحمد "شرح قانون العقوبات - القسم الخاص"، القاهرة، طبعة دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ١٦.

الآخر بأنه " استخدام النفوذ، أيًا كان مصدره، لدى جهة عامة أو خاصة، للحصول على منفعة مادية أو معنوية، أو أية غاية معينة لمصلحة الفاعل أو الغير " (١).
ويمكن من جانبنا أن نعرف استغلال النفوذ الوظيفي بأنه (ممارسة غير قانونية يقوم بها أحد موظفي الحكومة، أو شخص له علاقة مع أصحاب السلطة، مستغلاً نفوذه الوظيفي، الحقيقي أو المزعوم، للحصول على مميزات معينة غير مشروعة، سواء لنفسه أو لغيره، وذلك بمقابل مادي أو معنوي).

نماذج من استغلال النفوذ في مصر خلال الحقبة السابقة:

يعتبر استغلال النفوذ الوظيفي من جرائم ذوى الياقات البيضاء، فلا يرتكبها فى الغالب إلا كبار موظفى الدولة، فهم أصحاب النفوذ، وكثير منهم يسئ استعمال هذا النفوذ. ومن أشهر قضايا الفساد واستغلال النفوذ قضية استغلال النفوذ المتهم فيها عصمت السادات، شقيق الرئيس الأسبق أنور السادات، والتي صدر فيها الحكم من محكمة القيم بفرض الحراسة على أمواله وأموال عائلته، والتحفز عليه فى مكان أمين، لمدة عام، وبررت المحكمة حكمها بأنهم (... استغلوا صلة القرابة التي تربطهم بالرئيس السادات، فأخذوا يعيشون فى الأرض فساداً، واقتحموا كثيراً من القطاعات الحكومية، بالمخالفة للقانون، كما أتوا أفعالاً من شأنها الإضرار بالمصالح الاقتصادية للمجتمع وإفساد الحياة السياسية) (٢).

ومن هذه القضايا قضية استغلال النفوذ المتهم فيها محمد عبد الوهاب الحباك، والتي صدر فيها الحكم من محكمة الجنايات، فى شأن اتهامه بالكسب غير المشروع، بمعاقبته بالسجن عشر سنوات وتغريمه ما يقرب من ثلاثين مليون جنيه، وإلزامه برد مثل هذا المبلغ، وذلك لأنه حصل لنفسه ولزوجته وأنجاله على كسب غير مشروع، بسبب استغلاله لسلطات وظيفته، لأنه (... وبصفته رئيساً لشركة النصر للأجهزة الكهربائية والإلكترونية " فيليبس "، وهيئة القطاع العام الهندسية، ثم الشركة القابضة للصناعات الهندسية، حصل لنفسه ولكل من ... التي صارت زوجاً له، وأبنائه ...، على كسب غير مشروع، بسبب استغلاله لسلطات ونفوذ وظيفته، بأن تقاضى عمولات من الشركات الأجنبية، مما أدى إلى زيادة طارئة فى ثروته) (٣).

ومن قضايا الفساد واستغلال النفوذ القضية المتهم فيها المستشار القانونى لوزارة الزراعة ... مع صاحب مزارع الريف الأوروبى، حيث كانت تحريات الرقابة الإدارية قد كشفت قيام المتهم بطلب وأخذ رشوة من صاحب مزارع الريف الأوروبى، مقابل تملكه ألف فدان بقيمة مائتى جنيه للفدان، بدلاً من خمسة آلاف جنيه، وأثناء إجراء التحقيقات مع المتهم تبين أنه حصل لنفسه ولزوجته الثانية وولديه وشقيقه زوجته الأولى على كسب غير مشروع يزيد على خمسة ملايين جنيه من جراء استغلال وظيفته لكسب مبالغ دون وجه حق، كما شرع المذكور فى الحصول

١ - د . صباح كرم شعبان " جرائم استغلال النفوذ "، بغداد، مطبعة الشرطة، ١٩٨٣، ص ٣٠.

٢ - حكم محكمة القيم فى جلسة ١٢ فبراير ١٩٨٣.

٣ - حكم محكمة جنايات القاهرة فى الجناية رقم ٧ لسنة ١٩٩٦، جلسة ١٩/٨/١٩٩٩. وقد أيدت محكمة النقض الحكم عند الطعن عليه بالطعن رقم ٧٣٧٦٢ لسنة ١٩٩٩، وذلك بجلسته ١٧/٥/٢٠٠١.

على كسب غير مشروع قدره مليوناً جنيهاً من صاحب مزارع الريف الأوروبي. وقد حكمت محكمة الجنايات، في جلسة ٢٥ أكتوبر ٢٠٠٤، بمعاقبته بالسجن المشدد ١٠ سنوات وتغريمه مبلغ ألف جنيهاً، وإعفاء باقى المتهمين في واقعة الرشوة، وعاقبته في القضية الثانية بالسجن المشدد لمدة ٥ سنوات، وتغريمه ٥ ملايين و٥٩٨ ألفاً و٢٩٢ جنيهاً، وإلزامه برد مبلغ مليون وسبعمائة ألف جنيهاً^(١).

المطلب الثاني

التمييز بين استغلال النفوذ وبعض

جرائم الوظيفة العامة المشابهة

يتشابه استغلال النفوذ الوظيفي مع بعض الأفعال المؤتممة التي تقع من الموظف العام، في إطار وظيفته العامة، كالرشوة والوساطة. ولذلك يلزم التمييز بينه وبين كل من هذه الأفعال.

أولاً : التمييز بين استغلال النفوذ والرشوة

تتشترك جريمة استغلال النفوذ مع جريمة الرشوة في أنهما من الجرائم التي تمس سمعة الوظيفة العامة ونزاهتها، ولذلك فليس من شروطهما أن يفى مستغل النفوذ أو المرتشى بما التزم به. كما أن كلاً من الجريمتين تقتضى وجود شخصين، فالأولى تقتضى وجود شخصين أحدهما المستغل، أى صاحب النفوذ الحقيقي أو المزعوم، والآخر وهو الذى يقدم العطية أو الوعد بها، والثانية تقتضى وجود شخصين أيضاً هما الراشى والمرتشى.

ولكن تختلف الجريمتان في أنه لا يشترط في المستغل لنفوذه أن يكون موظفاً عاماً، وذلك بخلاف الرشوة، حيث يتعين أن يكون المرتشى موظفاً عاماً أو من في حكمه.

وتعتبر جريمة الرشوة من الجرائم التي تقع على واجبات الوظيفة العامة وأنظمتها وأخلاقياتها، وهى جرائم يرتكبها الموظف العام، أثناء ممارسته لواجباته ومهام وظيفته أو بمناسبةها.

أما جريمة استغلال النفوذ الوظيفي فتعتبر من الجرائم الواقعة على الوظيفة العامة، والتي يرتكبها الموظف خارج نطاق عمله الوظيفي، وبالتالي هناك اختلاف بين الجريمتين من حيث الهدف أو الغرض من العطية، ففي استغلال النفوذ يهدف الجاني إلى مجرد استعمال نفوذه الحقيقي أو المزعوم، لحمل الموظف على القيام بعمل معين لصالح صاحب المصلحة، أى أنه لا يهدف إلى القيام بنفسه بالعمل المطلوب، لكونه غير مختص، ولا يزعم الاختصاص، ولا يعتقد خطأً به، بل يسلم بعدم اختصاصه، ويتذرع بالنفوذ لدى السلطة العامة من أجل تنفيذ العمل المطلوب من قبل

^١ - وقد دفعت هيئة الدفاع الخاصة بالمتهم بانعدام النموذج القانوني لجريمة الرشوة وانعدام الاختصاص لإنهاء نذب المتهم كمستشار قانوني بوزارة الزراعة، ولكن ردت المحكمة بأن صفة العمومية كانت لا تزال قائمة عندما ارتكب الجريمة، إذ أنه كان يمارس الوظيفة على النحو الذى يجعل منه موظفاً فعلياً. وقد أنكر يوسف والى وزير الزراعة - آنذاك - أن المتهم يعمل مستشاراً خاصاً له، وقال أنه قد أنهى وظيفته بقرار صادر منه، في حين أثبتت شهادة الشهود الوجود الفعلى لأحمد عبد الفتاح يومياً في مكتبه.

نقلًا عن جريدة الأهرام في العدد الصادر بتاريخ ٢٥-١٠-٢٠٠٤ .

صاحب المصلحة. لذلك لا تثار في جريمة استغلال النفوذ مسألة اختصاص الموظف، سواء كان الاختصاص حقيقياً أو مزعوماً أو متوهماً.

أما في جريمة الرشوة فالمقابل يكون قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته، أو الامتناع عن القيام به، أو الإخلال بواجباتها، وهذا العمل يدخل في اختصاص الموظف، أو يزعم أو يعتقد خطأ أنه مختص به^(١).

الخلاصة أن جريمة استغلال النفوذ تنطوي على معنى الاتجار بالنفوذ، بينما تنطوي جريمة الرشوة على معنى الاتجار بالوظيفة العامة ذاتها^(٢).

^١ - راجع في تفصيل ذلك : د. عمر الفاروق الحسيني " شرح قانون العقوبات - القسم الخاص - جرائم الاعتداء على المصلحة العامة "، ٢٠٠٩، نسخة pdf منشورة على شبكة الانترنت ، المرجع السابق، ص ١٠.

^٢ - سامي جبارين " سلسلة تقارير قانونية حول استغلال النفوذ "، من إصدار الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص ١٩.

ثانياً : التمييز بين الوساطة واستغلال النفوذ

الوساطة هي حالة استجابة الموظف العام لرجاء أو توصية يؤديها الغير إلى صاحب المصلحة. وتكون الوساطة في حالة تدخل شخص له مكانة لدى موظف عام، طالباً منه تنفيذ أمر معين. وتقوم هذه الجريمة على ثلاثة أركان، أولهم ركن مفترض، وهو أنها لا تقع إلا من موظف عام^(١)، وذلك إلى جانب الركنين المادى والمعنوى.

أما عن الركن المادى فيتمثل في توافر سلوك قوامه بذل فعل رجاء أو توصية أو وساطة من جانب صاحب المصلحة مباشرة، أو من قبل الغير لمصلحة هذا الأخير، والقيام بالفعل بعمل، أو الامتناع عن عمل من أعمال الوظيفة، أو الإخلال بواجباتها، وذلك استجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة.

ويتمثل الرجاء في كل طلب مصحوب بالاستعطاف والإلحاح يصدر من صاحب المصلحة مباشرة، ومن شأنه استمالة وإثارة عاطفة الموظف في الاستجابة له^(٢). أما التوصية فهي إحدى صور الوساطة غير أنها تصدر من شخص له نفوذ أو تأثير على الموظف المختص، فيتدخل عنده طالباً لا راجياً قضاء حاجة معينة. ويستوي أن تتم تلك التوصية شفاهة أو كتابة. أما الوساطة فتصدر من الغير لمصلحة صاحب الحاجة، وعادة ما تكون في صورة رغبة أو طلب أو أمر من رئيس^(٣).

ولا تقع الجريمة إلا إذا ثبت أن الموظف العام أو من في حكمه قد استجاب للرجاء أو التوصية أو الوساطة، وذلك بأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات وظيفته.

^١ - يعرف هوريو الموظف العام بأنه (كل من يتم تعيينه من السلطة المختصة، في وظيفة في الكادر الدائم لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى).

André HAURIUO « Droit constitutionnel et institutions politiques », Montchrestien, ١٩٧٠, p.٧٢٩ et s.

ويعرفه فالين بأنه (هو الذى يحوز وظيفة دائمة من وظائف الإدارة العامة، ويتعاون في إدارة مرفق عام يدار بأسلوب الاستغلال المباشر).

M. WALINE « Traité élémentaire de Droit administratif », ٥ éd., ١٩٤٣, P. ٧٨١.

ويعرفه البعض من الفقه العربى بأنه (الشخص الذى يعين بصفة مستمرة غير عارضة، للمساهمة، في عمل دائم، في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو الحكومة المركزية أو السلطات اللامركزية بالطريق المباشر).

د. بلال أمين زين الدين " ظاهرة الفساد الإدارى فى الدول العربية والتشريع المقارن - مقارنة بالشريعة الإسلامية "، طبعة دار الفكر الجامعى، الإسكندرية، ط١، ٢٠٠٩، ص ١٧.

^٢ - د. محمود نجيب حسنى " شرح قانون العقوبات - القسم الخاص بالجرائم المضرة بالمصلحة العامة "، طبعة دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص ٧٠.

^٣ - د. أحمد لطفى السيد مرعى " أصول جرائم الرشوة فى النظام السعودى"، منشور على موقع جامعة الملك سعود، ١٤٢٧ - ١٤٢٨ هـ، بدون رقم صفحة.

ويجب أن تتوافر علاقة سببية بين التنفيذ الفعلي من الموظف لما طلب منه وبين سلوك الرجاء أو التوصية أو الوساطة، بحيث يثبت أنه لولا صدور أحد تلك الصور الثلاث لما أقدم الموظف على التنفيذ. فإذا كما قام الموظف بالمطلوب منه، بوحى من ضميره، واستجابة لما تمليه عليه واجبات وظيفته، أو تحت تأثير أية اعتبارات أخرى غير الرجاء أو التوصية أو الوساطة، فإنه يترتب على ذلك انتفاء رابطة السببية، وبالتالي عدم قيام الجريمة^(١).

وأما عن الركن المعنوي فتعتبر جريمة الوساطة من الجرائم العمدية التي تتطلب توافر القصد الجنائي لدى مرتكبها. فيتعين أن تتجه إرادة الموظف إلى القيام بالعمل أو الامتناع المخالف لواجبات وظيفته، وأن تتجه إرادته إلى الاستجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة، مع اقتران ذلك بعلمه بمضمون الرجاء أو التوصية أو الوساطة، وعلمه بمخالفة العمل أو الامتناع الذي يطلب منه للقانون^(٢).

وبناء على ذلك تختلف جريمة استغلال النفوذ عن جريمة الوساطة من النواحي التالية^(٣):

١. في جريمة استغلال النفوذ لا بد من وجود المقابل أو الفائدة التي يحصل عليها مستغل النفوذ، أما في الوساطة فإن المقابل يكون منعدمًا، فالموظف يقوم بالعمل استجابة لطلب أو رجاء.
٢. جريمة الوساطة تكون دائمًا على شكل رجاء أو توصية، سواء تمت الاستجابة لها أو لم تتم، أما في جريمة استغلال النفوذ فالفعل الصادر من مستغل النفوذ دائمًا يكون على شكل أمر مستجاب دائمًا.

المبحث الثاني

استغلال النفوذ الوظيفي كجريمة جنائية وتأديبية

يشكل استغلال النفوذ الوظيفي جريمة جنائية لها عقوبة يحددها قانون العقوبات، كما يشكل جريمة تأديبية، باعتبار أن مرتكبها غالبًا ما يكون موظفًا عامًا، كما أنها ترتبط بالوظيفة العامة. ونتناول في هذا الفصل دراسة موجزة لهاتين النقطتين، وذلك في مطلبين متتاليين، كما يلي :

المطلب الأول : استغلال النفوذ الوظيفي كجريمة جنائية

المطلب الثاني : استغلال النفوذ الوظيفي كجريمة تأديبية

١ - د. محمود نجيب حسني ، المرجع السابق ، ص ٧٢.

٢ - د. أحمد لطفى السيد مرعى. المرجع السابق.

٣ - راجع : د. صباح كرم شعبان، المرجع السابق، ص ٣٩ .

المطلب الأول

استغلال النفوذ الوظيفي كجريمة جنائية

يعتبر قانون العقوبات جريمة استغلال النفوذ الوظيفي من الجرائم الملحقة بجريمة الرشوة. ونتناول بشكل موجز هذه الجريمة في كل التشريعين الفرنسي والمصري.

أولاً : في التشريع الفرنسي

لا يعرف القانون الجنائي الفرنسي ما يسمى بتنازع المصالح *Le conflit d'intérêt*، فتتازع المصالح اصطلاح غير معروف في القانون الجنائي^(١)، فلم ينص على اعتباره جريمة يقرر لها عقاباً. لكن ذلك لا يعني عدم الأخذ في الاعتبار حالات تنازع المصالح في هذا القانون، فالدراسات الحديثة أوضحت إمكانية العقاب الجنائي على هذه الحالات، من خلال جرائم استغلال النفوذ الوظيفي *prise illégale d'intérêt*^(٢). فالمادة ٢٣ من الدستور الفرنسي الحالي، الصادر عام ١٩٥٨، تقرر أن كل من يتولى وظيفة حكومية لا يجوز له ممارسة أية ولاية برلمانية.

كما أن المادة ٢٥ من القانون ٣٨-٦٣٤ الصادر في ١٣ يولية ١٩٨٣، والتي تحدد حقوق وواجبات الموظفين العموميين، تحظر عليهم ممارسة نشاط خاص يحقق أرباحاً من نفس طبيعة عملهم الوظيفي.

وقد اعتبر استغلال النفوذ الوظيفي جريمة، لأول مرة، في فرنسا بموجب القانون الصادر في ١٨٨٩/٧/٤، والذي جرم الاتجار بالنفوذ من جانب أعضاء الهيئات النيابية، خارج دائرة أعمال نيابتهم، لتحقيق فائدة أو امتياز لمصلحة أحد الأفراد، مقابل جعل يتقاضونه.

وكان ذلك بعد قضية ولسون، والتي وقعت في أول مارس ١٨٨٨، والذي كان عضواً بمجلس النواب الفرنسي ومن أقارب رئيس الجمهورية في ذلك الوقت *Jules Grévy*، والذي أخذ مبالغ نقدية من بعض الأفراد الراغبين في الحصول على وسام الشرف، مقابل استعمال نفوذه الحقيقي المستمد من صلة القرابة التي تربطه برئيس الجمهورية في الحصول على هذا الوسام، فلما قدم للمحاكمة، قضت محكمة جناح السين بإدائته عن جريمة النصب. غير أن محكمة استئناف باريس، في حكمها بتاريخ ١٨٨٨/٣/٢٦، برأته من تهمة النصب، على أساس أن نفوذه كان حقيقياً، ولم يتخذ الفاعل اسماً كاذباً ولا صفة غير صحيحة، ولم يستعمل طريقة من طرق الاحتيال^(٣). وقد كشف هذا الحكم القصور في التشريع الفرنسي في هذه الحالة.

وفي قضية أخرى، وهي قضية أندلو التي حدثت في عام ١٨٨٧، والذي كان لواءاً بالأركان العامة للجيش، وعضواً بمجلس الشيوخ عن دائرة *L'oise*، وكان قد اتخذ من منزله مكتباً للسمسرة لمنح الأوسمة، وكان يبحث عن الأفراد الذين يرغبون في اقتناء وسام الشرف، وكان يعدهم بأن يسعى لدى السلطات العامة إلى منحهم هذا الوسام، نظير مبلغ من النقود. فلما

^١ - Martin Hirsch "pour en finir avec les conflits d'intérêts", Paris, Stock, ٢٠١٠, p.٣٣.

^٢ - Didier Rebut "Les Conflits d'intérêts et Le droit pénal", Pouvoirs, ٢٠١٣, p. ١٢٣.

^٣ - v. *André Bessières* "il était une fois la Légion d'honneur : De la croix des braves au ruban rouge", L'Harmattan, ٢٠٠٨, p. ٢٧٠.

قدم للمحاكمة فُضِي باعتبار فعله نصباً، لأنه لم يكن ذا نفوذ حقيقي لدى السلطة العامة التي تمنح هذه الأوسمة^(١). ولذلك صدر قانون العقوبات في ١٩٤٥/٢/٨، وأُفرد لجريمة الاتجار بالنفوذ المواد من ١٧٧-١٨٣، واعتبرها جريمة مستقلة عن جريمة رشوة الموظفين العموميين.

جريمة استغلال النفوذ في التشريع الجنائي الفرنسي الحالي :

لم يتبع قانون العقوبات الفرنسي الحالي، الصادر سنة ١٩٩٤، نفس خطة القانون القديم في الفصل بين نصوص الاتجار بالنفوذ، بل غايره بأن جمع بين جريمة الرشوة السلبية وجريمة استغلال النفوذ في شكله السلبي الذي يقع من موظف عام، أو من هو في حكمه، في مادة واحدة، وهي المادة ٤٣٢-١١، والمعدلة بالقانون ٢٠١٣-١١١٧، الصادر في الثامن من ديسمبر ٢٠١٣، ففي فقرتها الأولى تتحدث عن جريمة الرشوة السلبية، وفي فقرتها الثانية تتحدث عن جريمة استغلال النفوذ في شكله السلبي.

كما جمع المشرع الفرنسي، في التشريع الجديد، بين جريمة الرشوة الايجابية وجريمة استغلال النفوذ في شكله الايجابي في مادة واحدة، وهي المادة ٤٣٣-١، والتي خصص فقرتها الأولى لجريمة الرشوة الايجابية، وفقرتها الثانية لجريمة استغلال النفوذ في شكله الايجابي.

كما أفرد التشريع الجديد نصاً خاصاً، وهي المادة ٤٣٣-٢ عقوبات فرنسي، يتناول فيه تجريم استغلال النفوذ في شكله الايجابي الحاصل من غير موظفي الدولة.

فيعتبر التشريع الفرنسي من قبيل استغلال النفوذ السلبي ذلك الفعل الذي يرتكبه الموظف العام، عندما يقوم بطلب أو قبول هدية أو ميزة معينة أو الوعد بها، من أجل القيام بعمل معين، أو الامتناع عن القيام به، أو التراخي في القيام به. بينما يعتبر التشريع الفرنسي من قبيل الفساد الايجابي ما يرتكبه أي شخص عادي، طبيعي أو اعتباري، عندما يحصل أو يحاول الحصول، عن طريق تقديم الهدايا أو الوعود أو المزاياء المختلفة، على ميزة معينة من موظف عام.

ويعرف التشريع الفرنسي، في المادة ٤٤٢-١٢ من القانون الجنائي الفرنسي الجديد، استغلال النفوذ بأنه الفعل الذي بموجبه يقوم شخص يتولى السلطة العامة أو يشارك في خدمة مرفق عام أو شخص مفوض بانتخاب عام بأخذ أو استلام أو الاستيلاء على مال معين أو منفعة ما، بشكل مباشر أو غير مباشر، في مشروع تابع للإدارة أو عملية له حق الإشراف عليها جزئياً أو كلياً.

وتقع جريمة استغلال النفوذ من كل شخص يمتلك سلطة عامة، وهو من يمنحه القانون الحق في إصدار قرارات إدارية، وإلزام الآخرين بها، وكل شخص يشارك في خدمة عامة، ومنهم معاونون بالمحاكم، كالمصنفين القضائيين والمترجمين الفوريين، وكل شخص يحمل صفة نيابية عامة، وهم أعضاء مجلسي النواب والشيوخ في فرنسا وجميع النواب المحليين المنتخبين في المجالس العامة والإقليمية والتنفيذية للسلطات المحلية^(٢).

^١ - راجع في بيان تاريخ هذا التجريم :

Marc Segonds "Prise illégale d'intérêts", Répertoire pénal, Dalloz, octobre, ٢٠٠٦, p. ٣.

^٢ - Didier SEBAN "Participation des élus et des fonctionnaires à la vie associative, quelles précautions sur le plan pénal?", Revue Lamy des Collectivités territoriales, octobre ٢٠١٠, n. ٦١, p. ٦٢

ويتعين أن يحصل مرتكب الجريمة على فائدة أيا كانت، في مشروع أو في عملية له نفوذ بشأنها^(١)، ولذلك قضت محكمة النقض الفرنسية بأن الجريمة لا تقع إلا إذا استفاد الجاني بفائدة من جريمته، وأصاب الجهة الإدارية ضرر، وهذه الفائدة قد تكون مادية أو معنوية^(٢).

العقوبات المقررة لجريمة استغلال النفوذ في التشريع الفرنسي :

يقرر القانون الجنائي الفرنسي في المادة ٤٣٢-١٢ عقوبات جنائية، المعدلة بالقانون ٢٠١٣-١٧٧٧، وهي السجن خمس سنوات والغرامة التي تصل إلى خمسمائة ألف يورو^(٣)، بالإضافة إلى عقوبات تبعية تقررها المادة ٤٣٢-١٧، وهي الحرمان من الحقوق المدنية والسياسية والعائلية، والحرمان المؤقت أو الدائم من الالتحاق بالوظائف العامة، أو ممارسة النشاط المهني أو الاجتماعي ذي الصلة بجريمة استغلال النفوذ.

ثانياً: في التشريع المصري

كان المرسوم بقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٩، هو أول تشريع جنائي مصري يتناول جريمة استغلال النفوذ، حيث أضاف المادة ٩٢ مكرراً إلى قانون العقوبات الصادر سنة ١٩٠٤. وكان نطاق هذه الجريمة، وقتئذٍ، مقصوراً على ذوى الصفة النيابية دون غيرهم. وعندما صدر قانون العقوبات الحالي سنة ١٩٣٧ نقل المادة ٩٣ مكرراً، دون أدنى تغيير، لتصبح هي المادة ١٠٧ منه.

وعندما صدر القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٣، قام بتعديل بعض المواد، وبخاصة مواد الرشوة، واستحدثت المادة ١٠٦ عقوبات للحديث عن جريمة الاتجار بالنفوذ. وقد مد هذا القانون المذكور نطاق الجريمة إلى كل من يستغل نفوذه الحقيقي أو المزعوم، سواء أكان من ذوى الصفة النيابية، أو الموظفين العاملين، أو الأفراد العاديين.

فتنص المادة ١٠٦ منه على أن (كل من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية، باستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم، للحصول أو لمحاولة الحصول من سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو تراخيص أو اتفاق توريد أو مقابضة أو على وظيفة أو خدمة أو أية مزية من أى نوع، يعد في حكم المرتشى، ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة ١٠٤ من هذا القانون، إن كان موظفاً عمومياً^(٤)، وبالحبس وبالغرامة التي لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى).

وعلى ذلك يمكن القول بأن المشرع المصري يأخذ بمذهب التوسع في تجريم استغلال النفوذ، ليشمل اتجار الموظف العام بنفوذه الوظيفي، أو اتجار غيره بنفوذه الخاص، نتيجة لمركزه

^١-Didier SEBAN", op. Cit p. ٦٣.

^٢- Cour de Cassation criminel, ٢٢ oct. ٢٠٠٨, Bull. crim. ٢٠٠٨, n. ٢١٢ & et aussi en ٧ mai ١٩٩٨; Bull. crim. ١٩٩٨, n. ٢٨٩.

^٣ - كانت هذه الغرامة، قبل تعديل القانون المشار إليه في المتن، هي خمسة وسبعين ألف يورو.

^٤ - وهذه العقوبة - وفقاً لما تقرره المادة ١٠٤ المشار إليها - هي السجن المؤبد، وضعف الغرامة المذكورة في المادة ١٠٣ من قانون العقوبات، وهي غرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به.

الاجتماعى أو علاقته الشخصية بالموظف المختص، بغرض الحصول على مزية من أى نوع من السلطة العامة، لمصلحة طالب النفوذ أو الوعد بالحصول عليها.

ويعنى هذا أن المشرع المصرى، كمنظيره الفرنسى، لم يشترطاً وقوع جريمة استغلال النفوذ الوظيفى من موظف عام، فهى قد تقع من الموظف العام، كما قد تقع من نائب برلمانى، أو فرد عادى، وإن كان عقاب الموظف العام هو العقاب الأشد^(١).

فقد تقع الجريمة من موظف عام يمارس نفوذه على موظف آخر، ليحقق منفعة لشخص ثالث، وليس بالضرورة أن يكون ذلك الموظف الأخير مرءوساً للموظف مستغل النفوذ. ويستوى فى هذا الأخير أن يكون موظفاً دائماً أو مؤقتاً، بأجر أو بدون أجر، طالماً أنه يتمتع بقدر من النفوذ استغله لتحقيق منفعة خاصة.

كما قد تقع الجريمة من غير الموظف العام، كأن يكون عضواً فى مجلس نيابى أو شخصاً عادياً له نفوذ على أحد الموظفين العموميين، يستمده من صلة قرابة أو صداقة أو غيرها من العلاقات، يقوم باستغلال ذلك النفوذ، لتحقيق مصلحة لشخص ثالث، كالقيام بإنجاز معاملة أو تعطيل إنجازها.

فإذا كان مستغل النفوذ موظفاً عاماً فإن المصلحة المطلوبة منه قد تكون داخلية ضمن اختصاصه الوظيفى، وقد لا تكون كذلك، وإنما يقوم بالتأثير على موظف آخر للقيام بالمصلحة المطلوبة.

وتقوم جريمة استغلال النفوذ فى القانون الجنائى على ركنين^(٢)، الأول هو الركن المادى، ويتمثل فى أخذ أو قبول أو طلب وعد أو عطية، بناء على نفوذ حقيقى أو مزعوم، وهدفه الإيهام بإمكان الحصول على إحدى المزايا المنصوص عليه قانوناً^(٣).

فيجب لقيام الركن المادى أن يكون الغرض من الاتفاق على استغلال النفوذ الحصول على بعض المزايا، أو محاولة الحصول عليها لصاحب الحاجة، ومن ثم يوجد ارتباط بين ما يحصل عليه المتهم من عطية أو وعد بها وبين ما يعد به، فلا تقوم الجريمة إذا كان الجانى قد أخذ العطية، مقابل حث موظف على إنهاء موضوع صاحب الحاجة، دون أن يتذرع بنفوذ حقيقى أو مزعوم^(٤).

وقد تطلب القانون أن تكون الميزة المطلوب الحصول عليها لصاحب الحاجة تتطلب التذرع بالنفوذ لدى سلطة عامة، أو أحد الجهات الخاضعة لإشرافها.

١ - راجع : د. أحمد خفاجى " جرائم الرشوة "، مطبعة دار قباء، ١٩٩٩، ص ١٨٥.

٢ - د. عمر الفاروق الحسينى. المرجع السابق، ص ٣٢ وما بعدها.

٣ - حكم محكمة النقض فى الدعوى رقم ٢٣٥ لسنة ١٨ ق، جلسة ١-١١-١٩٦٧، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة، ص ١١٢٢.

٤ - راجع حكم محكمة النقض فى الطعن رقم ١٠٧٨ لسنة ٥٣ ق، جلسة ٣٠ مايو ١٩٨٣، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة، س ٣٤، ص ٧٠٠. وحكمها فى الطعن رقم ٣٨٤٣ لسنة ٥٦ ق، جلسة ٢٠ نوفمبر ١٩٨٦، المجموعة، س ٣٧، ص ٩٣٢. وحكمها فى الطعن ٢٠٩ لسنة ٥٨ ق، جلسة ١٢/٦/١٩٨٨، المجموعة، س ٣٩ ص ١٢٢٧.

ويستوى لتحقق هذه الجريمة أن يكون الفاعل قاصداً استخدام نفوذه أو منتوياً منذ البداية عدم استخدامه، وذلك لأن المشرع يساوى بين النفوذ الحقيقي والنفوذ المزعوم. كذلك يتعين لقيام هذه الجريمة أن يكون تحقيق المصلحة التي هي غاية النفوذ المزعوم ممكناً. وعلى ذلك لو أن شخصاً أو هم آخر بقدرته على تعيينه في وظيفة لا وجود لها فإن الركن المادى للجريمة لا يتحقق.

أما الركن الثانى للجريمة فهو الركن المعنوى، حيث تعد جريمة استغلال النفوذ جريمة عمدية يتخذ ركنها المعنوى صورة القصد الجنائى، والذي يتطلب لتوافره العلم والإرادة. ويتوافر العلم إذا كان المتهم يعلم بوجود النفوذ الحقيقى أو المزعوم، ويعلم بنوع المصلحة المطلوبة، وأنها من سلطة عامة وطنية. أما الإرادة فيجب أن تتجه إلى أخذ العطية أو قبول الوعد بها، وأن يعلم أنها مقابل لاستغلال نفوذه.

صفة الجانى فى جريمة استعمال النفوذ :

لم يشترط المشرع فى مرتكب جناية استعمال النفوذ أن يكون موظفاً عاماً، فقد يكون شخصاً عادياً، ولكنه اعتبر توافر صفة الموظف العام فى مستعملى النفوذ ظرفاً مشدداً للعقوبة. فيشترط فى الجانى فقط أن يكون شخصاً ذا نفوذ حقيقى أو مزعوم لدى سلطة عامة، وهذا النفوذ قد يكون مرجعه إلى وظيفته، أو علاقته الخاصة ببعض موظفى الدولة، أو لمركزه السياسى أو الاجتماعى الذى يسمح له بطلب مزية خاصة من أولى الأمر.

العقوبة الجنائية على جريمة استعمال النفوذ:

يفرق قانون العقوبات- فى المادة ١٠٦ منه- فى العقوبة على ارتكاب جريمة استغلال النفوذ بين ما إذا كان الجانى موظفاً عاماً أو شخصاً عادياً. فإذا كان موظفاً عمومياً فإنه يعد فى حكم المرتشى، ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها فى المادة ١٠٤ من قانون العقوبات لجريمة الرشوة، وهى السجن المؤبد وضعف الغرامة المذكورة فى المادة ١٠٣ من هذا القانون^(١). أما إذا لم يكن الجانى موظفاً عاماً فتكون عقوبته هى الحبس والغرامة التى لا تقل عن مائتى جنيه، ولا تزيد على خمسمائة جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين.

^١ - وهذه الغرامة - وفقاً لما تقرر المادة ١٠٣ المشار إليها - لا تقل عن ألف جنيه، ولا تزيد على ما أعطى أو وعد به.

المطلب الثاني

استغلال النفوذ الوظيفي كجريمة تأديبية

المقصود بالجريمة التأديبية :

تعرف المحكمة الإدارية العليا الجريمة التأديبية بأنها (كل إخلال من جانب الموظف بواجبات وظيفته، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين التنظيمية العامة، أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يكون قد ارتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه..)^(١). ويعرفها البعض من الفقه المصري بأنها (كل فعل أو امتناع عن فعل يخرج به الموظف العام على مقتضيات الوظيفة العامة)^(٢).

ويعرفها البعض الآخر بأنها (كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافى واجبات منصبه)^(٣). ويعرفها رأى ثالث بأنها (كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية، أو لمقتضى الواجب، يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، بما ينعكس عليها بغير عذر مقبول)^(٤).

والواقع أنه يصعب تحديد الجرائم التأديبية تحديداً مانعاً وجامعاً، لأن ذلك يمثل قيداً على حرية الإدارة في ممارسة وظيفتها التأديبية، ويضر بالتالي بفاعلية الجزاء. ولذلك فقد ترك الباب مفتوحاً أمام جهة الإدارة لتحديد الأفعال المؤثمة على وجه العموم، والجزاء المقررة للأخطاء التأديبية^(٥).

استغلال النفوذ الوظيفي يعد جريمة تأديبية :

يعنى استغلال النفوذ الوظيفي أن يستغل الموظف منصبه الوظيفي لتحقيق منافع خاصة. وهذا بلا شك من أهم مظاهر الفساد الإداري، فهو من قبيل إساءة استعمال السلطة.

^١ - حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٢ مايو ١٩٦٥، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، المكتب الفني، السنة العاشرة، ص ١٤٠٥.

^٢ - د. محمد أنس قاسم جعفر " الدعاوى الإدارية "، طبعة دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ١٥٦.

^٣ - د. سليمان الطماوي " قضاء التأديب "، طبعة دار الفكر العربي، ١٩٩٥، ص ٤٨.

^٤ - د. محمد مختار عثمان " الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة "، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٧٣، ص ٦٦.

^٥ - المستشار الدكتور فؤاد محمود معوض " تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي "، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٦، ص ١٣٢ وما بعدها.

ويقصد بـ «المنفعة الخاصة» تلك التي تعود على الشخص نفسه بالنفع بشكل مباشر، كأن يحصل لنفسه على مال، أو بشكل غير مباشر، كأن يستغل سلطاته في تعيين ابنه بالمخالفة للقانون، أو يمنح زوجته مزايا لا تستحقها^(١).

وترتبط جريمة استغلال النفوذ الوظيفي بالموظف العام، سواء كان هو مستغل النفوذ، أو كان هو من يمارس عليه ذلك النفوذ.

وتشمل الوظيفة العامة في فرنسا كل الموظفين الذين يشغلون وظائف دائمة في الدولة أو الوحدات الإقليمية أو المؤسسات العامة^(٢).

ويعتبر استغلال النفوذ الوظيفي من قبيل المخالفات الإدارية، فهو سلوك ينم عن سوء استخدام الموظف العام للسلطة والصلاحيات الموكولة إليه، بحكم القانون، فمن المفترض أن يستخدمها لتحقيق الصالح العام، فإذا به يستخدمها لصالح رغباته الشخصية، سواء لتحقيق مصلحة غير مشروعة له أو لغيره ممن تربطه بهم صلة معينة، كالقربة أو الصداقة أو غيرها، وهذا كله يعد مسلكا غير مشروع من جانبه، وعبئا بمقدرات وظيفته، وما تبتغيه من تحقيق المصلحة العامة، فإذا به ينحرف بها عن هذه الغاية السامية إلى غايات شخصية مخالفة للقانون، متكبئا الطريق القويم، وخائنا للأمانة التي ألقيت على عاتقه.

وتقوم هذه الجريمة على ثلاثة أركان، الأول هو الركن الشرعي، ويعنى وجود نص قانوني يقرر أن فعلا معيناً يعد مؤثماً، ويترتب على مخالفته توقيع عقوبة معينة.

وفي إطار مواجهة استغلال الموظف العام لنفوذه الوظيفي في تحقيق مكاسب مادية له أو لغيره، بدون وجه حق، تضع المادة ١٤/٧٧^(٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والمعدل بالقانون ٥٠٤ لسنة ٢٠٠٠، عدة محظورات على الموظف العام، بالذات أو بالواسطة، من أهمها:

- أ. قبول أي هدايا أو مكافأة عمولة أو قرض، بمناسبة قيامه بواجبات وظيفية.
- ب. أن يشتري عقارات أو منقولات، مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع، إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته.
- ج. أن يزاول أية أعمال تجارية، وبوجه خاص أن يكون له أي مصلحة في أعمال، أو مقاولات، أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.
- د. أن يشترك في تأسيس الشركات، أو يقبل عضوية مجالس إدارتها، أو أي عمل فيها، إلا إذا كان مندوبا عن الحكومة، أو الهيئات العامة، أو وحدات الحكم المحلي، أو شركات القطاع العام.

^١ - حسين محمود حسن . دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، بحثه سالف الذكر، ص ١٠، ١١.

^٢ - Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétienne "Droit administratif", Paris, Dalloz, ٢٠٠٧, p. ٣٤٤.

^٣ - معدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣.

وتحدد المادة ٨٠ من القانون المذكور مجموعة محددة من العقوبات، تبدأ من الإنذار وحتى الفصل من الخدمة، تختار من بينها سلطة التأديب العقوبة المناسبة للجرم الذي قام به الموظف العام.

أما الركن الثاني لاستغلال النفوذ فهو الركن المادى، ويتمثل فى المظهر الخارجى الملموس الذى اتخذه فعل الموظف، والذى يتمثل فى قيامه باستغلال السلطات والصلاحيات التى منحها له القانون فى غير ما يحقق المصلحة العامة، وهو ما يعد خروجاً منه على مقتضى الواجب الوظيفى الواقع على عاتقه، والذى يتمثل فى حفاظه على وظيفته، وتكريس السلطات والصلاحيات التى أسندها له القانون لتحقيق المصلحة العامة.

أما الركن الثالث والأخير لاستغلال النفوذ فهو الركن المعنوى، ويتحقق بمجرد توافر الإرادة السليمة غير المعيبة عنده، فيقوم باستغلال سلطاته الوظيفية، أو يسمح لغيره باستغلالها، بكامل إرادته، دون وقوعه تحت تأثير تهديد أو إكراه، مادى أو معنوى يفقده إرادته.

وهذا يعنى أن الموظف، إذا استغل نفوذه الوظيفى، بكامل إرادته، تتوافر لديه إرادة آثمة، فهو يدرك معنى فعله، ويعلم أنه فعل مؤثم، وأن هناك جزاء متوقعاً له، ورغم ذلك يقدم على هذا الفعل بإرادته الحرة غير المشوبة بأى عيب من عيوب الإرادة.

المبحث الثالث

الأسباب التي تؤدي إلى انتشار

ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي

تؤدي إلى انتشار ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي عوامل عديدة، فهناك عوامل إدارية، وأخرى اجتماعية، وثالثة قانونية. ونتناول كلا من هذه العوامل في مطلب مستقل.

المطلب الأول

العوامل الإدارية

تلعب مجموعة من العوامل الإدارية دوراً هاماً في شأن انتشار ظاهرة استغلال النفوذ في المجتمع الوظيفي. وتتمثل أهم هذه العوامل فيما يلي :

(١) أسلوب تعامل القائد الإداري مع الموظفين في المؤسسة الإدارية

لا شك أن للقائد الإداري وأسلوب معاملته لموظفيه دوراً هاماً في نجاح المؤسسة الإدارية وأدائها لوظيفتها، فإما أن يؤدي إلى رفع مكانتها، أو يساهم في انتشار الفساد فيها، فإذا اتبع أساليب سيئة في التعامل مع الموظفين، كأن يفاضل بينهم في المزايا الوظيفية، على غير أساس الخبرة والكفاءة، فإنه بذلك يساعد على انتشار ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي لدى بعض الموظفين. ويتعين أن يكون القائد الإداري قدوة للعاملين في الأمانة والاستقامة والسلوك السوي في عمله، ولذلك قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما أتى له بتاج كسرى وسواريه (إن الذي أدى هذا لأمين). وذلك أن تاج كسرى كان مرصعاً بالجواهر، فقال له رجل: يا أمير المؤمنين أنت أمين الله، يؤدون إليك ما أديت إلى الله تعالى، فإذا رتعت رتعا^(١).

فإذا كان القائد الإداري يفضل بعض الموظفين على البعض الآخر، لأسباب لا تتعلق بالكفاءة أو الخبرة، فإن ذلك يسهم بلا شك في انتشار ظاهرة استغلال النفوذ، فقد يلجأ البعض منهم إلى وسائل منحرفة، لتعويض ما فقدوه من حقوق مغتصبية، فيتقاضون الرشاوى، أو يختلسون بعضاً من المال العام، أو يلجأون إلى استغلال وظائفهم في تحقيق مكاسب خاصة، أو يلجأون إلى أصحاب النفوذ الوظيفي الأكبر بكل وسيلة، من أجل استرداد ما يعتقدون أنه حق مسلوب منهم.

^١ - راجع ابن عبد ربه الأندلسي " العقد الفريد "، ج ١، ص ٨، موقع الوراق

(٢) تعيين الموظف وفق معايير خاطئة

يعتبر الموظف جزءاً لا يتجزأ من المؤسسة الإدارية، وتساهم كفاءته، بلا شك، في نجاح المؤسسة الإدارية، وبالتالي فإن تعيين هؤلاء الموظفين يجب أن يتم وفقاً لمعايير موضوعية أساسها الكفاءة والقدرة على المساهمة في نجاح المؤسسة الإدارية.

فالروح المعنوية للموظفين ومدى إنتاجهم يتعلقان إلى حد كبير بمدى تكيفهم وانسجامهم مع الجماعة ذات الطابع المهني والاجتماعي التي تشكل ما يطلق عليه اسم المكتب الوظيفي، فإذا كانت الإطارات العليا للتنظيم الإداري قليلة الحساسية والاهتمام بالنسبة لمواضيع التفاهم والروابط السيكولوجية بين الزملاء فإن المرؤوسين، وبصفة خاصة العنصر النسائي منهم، يتأثرون بشكل مباشر بالمناخ العام للعمل^(١).

فإذا تم التعيين بناء على معايير خاطئة، كالمحسوبية والوساطة والرشاوى، فإن ذلك يؤدي بالضرورة إلى انتشار ظاهرة الفساد الوظيفي، لأن كل من يرغب في التعيين سيسلك هذه السبل غير القانونية، وصولاً إلى مبتغاه، وهو ما يعنى اتساع نطاق هذه الظاهرة.

كما أن ذلك يؤثر على المتعاملين مع جهة الإدارة، فهم يتعاملون مع موظف لا يتمتع بكفاءة وغير مناسب للوظيفة التي يشغلها، مما يؤثر على إنتاجية العمل داخل الجهاز الإداري، ويعطل مصالح المتعاملين معه، وقد يدفعهم ذلك إلى استخدام طرق ملتوية لتخليص معاملاتهم، كتقديم الرشاوى أو اللجوء إلى أصحاب النفوذ الوظيفي، لإنجاز معاملاتهم، وبالتالي تنتشر هذه المظاهر من الفساد الإداري.

وقد عنيت الشريعة الإسلامية بضرورة اختيار الموظف صاحب الكفاءة دون غيره، وتوعدت من يخالف ذلك بأشد العذاب يوم القيامة. ونذكر في هذا الشأن ما رواه يزيد بن أبي سفيان حين قال: قال لي أبو بكر الصديق رضي الله عنه، حين بعثني إلى الشام: يا يزيد إن لك قرابة، عسيت أن تؤثرهم بالإمارة، وذلك أكثر ما أخاف عليك بعدما قال رسول الله صلى الله عليه وسلم (من ولي من أمر المسلمين شيئاً، فأمر عليهم أحداً محاباة، فعليه لعنة الله، لا يقبل الله منه صرفاً، ولا عدلاً، حتى يدخله جهنم)^(٢). ومن أجمع ما قيل في هذا الشأن ما قاله شيخ الإسلام ابن تيمية رحمه الله " فإن عدل عن الأحق الأصلح إلى غيره لأجل قرابة بينهما، أو ولاء عتاقة، أو صداقة، أو موافقة في بلد أو مذهب أو طريقة أو جنس، كالعربية والفارسية والتركية والرومية، أو لرشوة يأخذها منه من مال أو منفعة، أو غير ذلك من الأسباب، أو لضغن في قلبه على الأحق، أو عداوة بينهما، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين، ودخل فيما نهى عنه في قوله تعالى ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾"^(٣)"^(١).

^١ - راجع د. عبدالله طلبة " ظاهرة التسيب الوظيفي"، بحث منشور بمجلة الفكر السياسي الصادرة عن اتحاد الكتاب العرب بدمشق، العدد السادس، ١٩٩٩ ص ١٩٤ وما بعدها.

^٢ - رواه الإمام أحمد بن حنبل في مسنده، تحقيق شعيب الأرنؤوط وآخرين، طبعة مؤسسة الرسالة، ط ١، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠١ م، ج ١، ص ٢٠٢.

^٣ - سورة الأنفال - الآية ٢٧ .

(٣) تعقيد إجراءات العمل الإداري

لا يعد الروتين مرضاً في حد ذاته، فهو طريقة يقل بواسطتها المجهود الفكري والذهني والعصبى عما يجب أن يتم من خطوات، لتنفيذ عمل معين في الحالات المشابهة. لكن إذا تعقدت الإجراءات وارتبطت ارتباطاً زائداً بعدد من المستويات الإدارية في الهيكل التنظيمي فإن الروتين يصبح مرضاً من أمراض التنظيم^(١).

وقد يؤدي هذا الروتين إلى انتشار ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي، فمن المعلوم أن تعقيد إجراءات العمل الإداري ووضع عراقيل لتخليص المعاملات الإدارية، أو تركيز أغلب المؤسسات الإدارية في العاصمة، يساعد على بطء العمل الإداري وازدياد شكاوى المتعاملين مع المؤسسة الإدارية، وقد يسهم ذلك في لجوء هؤلاء المتعاملين إلى سلوك طرق غير مشروعة لتخليص معاملاتهم، كاللجوء إلى أصحاب النفوذ، بغية إنجاز معاملاتهم، وهو ما يعنى انتشار هذه الظاهرة السيئة.

(٤) ضعف الرقابة في المؤسسة الإدارية

لا شك أن وجود الرقابة في المؤسسة الإدارية أمر هام لسير العمل داخلها، سواء كانت هذه الرقابة من جانب الرئيس الإداري، أو من جانب سلطة رقابية خارجية. وبالتالي فإن ضعف هذه الرقابة يؤدي إلى عدم اكتشاف كثير من حالات الفساد الإداري، ومن ثم عدم تقديم المسؤولين عنها للمحاسبة والعقاب، ويؤدي ذلك إلى تمادى الفاسدين في فسادهم واستغلال نفوذهم لتحقيق مكاسب شخصية لهم.

ومما يؤدي إلى هذا الضعف في الرقابة انصراف الهيئات الرقابية، بصفتها هيئات فنية مساعدة، عن ممارسة المهام الموكولة إليها، ولاسيما ما تعلق منها بإجراء تقييم موضوعي لمستويات الأداء، واتخاذ هذا التقييم أداة لتشجيع المبادأة وتنشيط الحوافز ورفع الكفاية الإنتاجية^(٢). ومما يعزز هذه الرقابة، ويجعلها منها رقابة فعالة، أن يضع القانون عقوبات صارمة توقع على الموظف إذا استغل نفوذه الوظيفي، حيث سيؤدي ذلك بالضرورة إلى ردع الموظف، ومنعه من الإقدام على استغلال نفوذه الوظيفي، أو ارتكابه أى صورة من صور الفساد الأخرى.

المطلب الثاني**العوامل الاجتماعية**

لاشك أن للعوامل الاجتماعية دوراً كبيراً في تفضي ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي، وتتمثل أهم هذه العوامل فيما يلي :

(١) انتشار بعض القيم الفاسدة في المجتمع

^١ - راجع ابن تيمية (تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحلیم ابن تيمية) " السياسة الشرعية "، طبعة وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد بالمملكة العربية السعودية، ص ١٨ .

^٢ - راجع د. عبدالله طلبه المرجع السابق، ص ٢٠٣ وما بعدها.

^٣ - راجع د. عبدالله طلبه. بحثه سالف الذكر، ص ٢٠٣ وما بعدها.

يشير مفهوم القيم إلى كل صفة ذات أهمية، لاعتبارات اجتماعية أو أخلاقية أو نفسية أو جمالية. فالقيم عبارة عن تصور مجرد وعام للسلوك، يشعر أعضاء الجماعة الاجتماعية نحوه بارتباط انفعالي شديد، ويتيح لهم مستوى للحكم على الأفعال والأهداف الخاصة^(١). وقد انتشرت في العقود الأخيرة بعض القيم الاجتماعية الفاسدة بين أفراد المجتمع، كالفهولة والشطارة واقتناص الفرص، مما كان له أكبر الأثر في تفتش ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي. فالموظفون العموميون هم من بين أفراد هذا المجتمع، ويتأثر بعضهم بلا شك بمثل هذه الأفكار، فيعمل على استغلال سلطته الوظيفية، لزيادة كسبه أو التقرب إلى أشخاص لديه مصالح معهم. ومما يعمق هذه المشكلة أن يبرر هؤلاء الموظفون أفعالهم، فيدعون أن اختلاسهم للمال العام هو استرداد لحقوقهم المغتصبة، ويعتبرون الوساطة نوعاً من المساعدة والتعاون، ويفسرون الرشوة على أنها هدية، ويرون في استغلال النفوذ الوظيفي نوعاً من الذكاء الاجتماعي، وكل هذا يسهم بلا شك في انتشار ظاهرة الفساد الوظيفي، لأنه يقلل من الرقابة الذاتية لدى الموظف، ويؤسس بالتالي لثقافة مدمرة للوظيفة العامة.

(٢) عدم الفصل بين القرابة ومصحة العمل

لا يفصل بعض الموظفين بين علاقاتهم العائلية وأعمالهم، فيستغلون نفوذهم الوظيفي في تعيين أبنائهم أو أقاربهم في الوظائف العامة، سواء كانوا جديرين بها أم لا، كما هو الحال في وظائف النيابة العامة وغيرها من الهيئات القضائية ووظائف الشرطة، على حساب أصحاب الكفاءات والتميز العلمي، وهو ما يعمق لدى هؤلاء الأبناء والأقارب الشعور بضرورة استغلال النفوذ الوظيفي في أعمالهم، فيعيدون الكرة، ويقومون بتعيين أبنائهم وأقاربهم بعد ذلك، كما يخلق ذلك شعوراً لدى الآخرين بأنه لا سبيل لاقتناص حقوقهم الضائعة إلا بالبحث عن أصحاب النفوذ والاستعانة بهم لنيل هذه الحقوق، وبالتالي يصبح استغلال النفوذ هو القاعدة للوصول إلى مثل هذه الوظائف المرموقة.

(٣) ضعف الوازع الديني :

لا شك أن الدين يحارب كل السلوكيات المنحرفة التي قد ينفذ إليها الإنسان، إذا غلبته شهواته ولم يقاوم أهواءه، وهنا يأتي دور الوازع الديني في كبح جماح النفس التي تميل إلى فعل المعاصي. ولاشك أن ضعف الوازع الديني عند الناس، ومن بينهم الموظفين، يسهم في إقرار مظاهر الفساد الإداري، فيستغلون نفوذهم الوظيفي لتحقيق مكاسب وأهداف غير مشروعة، دون أن يفكروا في عواقب أفعالهم في الدنيا وفي الآخرة، باعتبار أن ذلك يعد من قبيل الأمانة التي أمر الله بأدائها، ودون أن يفكر في وقوفه أمام ربه مسئولاً عن أعماله يوم القيامة.

المطلب الثالث

العوامل القانونية

من المفترض أن توضع القوانين للمساهمة في ضبط العمل الإداري، ومنع الموظفين من العبث بمقدراته، والمحافظة على المال العام، وتقديم الخدمات العامة للناس على أكمل وجه، وعدم

^١ - أحمد مجدى " أزمة القيم "، مقال منشور بصحيفة الأهرام الرقمية على شبكة الانترنت، المصدر: الديمقراطية، يناير، ٢٠٠٣.

استغلال الموظفين لنفوذهم الوظيفي في تحقيق مآرب شخصية، مادية أو معنوية، لهم أو لذويهم والمقربين إليهم، والتزامهم بالبعد عن كل مظاهر الفساد الأخرى.

ولكن للأسف تساهم بعض التشريعات في تكريس الفساد، ومن ذلك ما جاء به القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ بشأن البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد، في المادة ١٣١ منه، من أنه لايجوز رفع الدعوى الجنائية أو اتخاذ أى إجراءات من إجراءات التحقيق في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له، وفي المادتين ١١٦ مكرراً، ١١٦ مكرراً (أ) من قانون العقوبات^(١)، في نطاق تطبيق أحكام هذا القانون، إلا بناء على طلب من محافظ البنك المركزي أو طلب من رئيس مجلس الوزراء.

وهذا معناه أنه يمكن لكل من رئيس مجلس الوزراء ومحافظ البنك المركزي أن يمنعا تحريك الدعوى الجنائية أو اتخاذ أى إجراءات تحقيق في هذه الجرائم المالية، بينما إذا اختلس موظف مبلغاً بسيطاً أو أخذ رشوة يسيرة تحرك ضده الدعوى الجنائية من قبل النيابة العامة، بدون توقف ذلك على إذن من أحد.

ويضاف إلى ذلك أن القانون ذاته نص في المادة ١/١٣٣ على حق البنوك الخاضعة لأحكام هذا القانون في التصالح في الجرائم المشار إليها في المادة (١٣١) منه، ولو كان قد صدر بشأنها الطلب المنصوص عليه في هذه المادة، وذلك في أية حالة تكون عليها الدعوى وإلى ما قبل صدور حكم بات فيها، وبشرط إتمام الوفاء بكامل حقوق البنك وفقاً لشروط التصالح.

وهذا يعنى أنه مع ارتكاب جرائم مالية تتعلق بملايين الجنيهات، يفلت الجاني من العقاب إذا تصالح مع البنك، فتسقط عنه الدعوى العمومية، ولا يحاكم، بعد أن فوت على الدولة استثمار هذا المال لمدة قد تكون طويلة.

المبحث الرابع

آثار ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي

يترتب على انتشار ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي العديد من الآثار السيئة، سواء على المجتمع، أو على سياسة الدولة، أو اقتصادها.

ونتناول في هذا المبحث أهم هذه الآثار في مطالب ثلاث متتالية.

^١ - تقرر المادة ١١٦ مكرراً أن (كل موظف عام أضر عمداً بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها، أو يتصل بها بحكم عمله، أو بأموال الغير، أو مصالحهم المعهود بها إلى تلك الجهة، يعاقب بالسجن المشدد. فإذا كان الضرر الذي ترتب على فعله غير جسيم جاز الحكم عليه بالسجن). أما المادة ١١٦ مكرراً (أ) فتتص على أن (كل موظف عام تسبب بخطئه في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها، أو يتصل بها بحكم وظيفته، أو بأموال الغير، أو مصالحهم المعهود بها إلى تلك الجهة، بأن كان ذلك ناشئاً عن إهمال في أداء وظيفته، أو عن إخلال بواجباتها، أو عن إساءة استعمال السلطة، يعاقب بالحبس وبغرامة لا تجاوز خمسمائة جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين. وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة، ولا تزيد على ست سنوات، وغرامة لا تجاوز ألف جنيه إذا ترتب على الجريمة إضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة قومية لها).

المطلب الأول

آثار استغلال النفوذ الوظيفي على المجتمع

لانتشار الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي عدة آثار على أفراد المجتمع المحيط، يمكن إجمالها في الآتي :

(١) خلق ثقافة تبرر سلوكيات الفساد في المجتمع :

إن أخطر ما يسببه الفساد الإداري هو الخلل الجسيم الذي يصيب أخلاقيات وقيم العمل والمجتمع، مما يؤدي الى شيوع حالة ذهنية لدى الأفراد تبرر الفساد، وتجد له من الذرائع ما يبرر استمراره، ويساعد في اتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية، إلى أن يصل إلى حد انهيار معظم الضوابط القيمية التي تحمي مسيرة الفرد والمجتمع من الفساد^(١).

فتنشئ ظاهرة الفساد واستغلال النفوذ في المجتمع يسهم في خلق ثقافة هدامة تؤسس لسلوكيات منحرفة في المجتمع، وتحولها بالتدريج إلى سلوكيات معتادة ومقبولة لدى الأفراد، فظهور نموذج المستفيدين من الفساد واستغلال النفوذ في المجتمع كأشخاص ناجحين يشار إليهم بالبنان يدفع كثيراً من ضعاف النفوس من الناس إلى الاقتداء بهم.

فإذا ظلت هذه الفئة من الفاسدين تتمتع بالمرود المالي والاجتماعي لفسادهم، وأظهرهم الإعلام في صورة الشرفاء كان لذلك أثره في تبرير هذا الفساد، فيصبح مقبولاً لدى أفراد المجتمع المحيط بهم.

(٢) تهديد القيم الاجتماعية الايجابية الراقية:

يهدد الفساد واستغلال النفوذ القيم الاجتماعية الايجابية الراقية، حيث يسهم كل منهما في ضعف قيم الفضيلة والشرف والنزاهة في المجتمع، ليحل محلها قيم الثراء السريع وغير المشروع والوصول للمناصب العليا، ولو على حساب الآخرين.

ويترتب على هذا إعادة ترتيب سلم القيم في المجتمع، حيث تترسخ ممارسات التملق والنفاق والتقرب من أصحاب النفوذ عند جمهور المتعاملين مع الموظفين، كما تترسخ قيم انتهاز الفرص واستغلال النفوذ عند هؤلاء الموظفين.

كما يترتب على استغلال النفوذ الوظيفي تنامي الشعور لدى أفراد المجتمع بانعدام المساواة والعدالة، حيث يمكن لكل من لديه نفوذ أن يحقق ما يشاء، ويعجز عن ذلك غيره ممن لا نفوذ له، وهو ما يؤدي إلى نشوء الحقد بين أفراد المجتمع، وهي من الآفات الخطيرة التي تهدد المجتمع بالانهيار.

(٣) انتشار قيم الفساد واستغلال النفوذ في المجتمع الوظيفي:

يؤدي استغلال بعض كبار الموظفين لنفوذهم الوظيفي إلى ضياع حقوق الموظفين المجدين الوظيفية، وإحساسهم بالظلم والغبن في مجتمعهم الوظيفي. وقد يشكل أصحاب النفوذ مجموعات منظمة يصعب اختراقها، خاصة إذا سكتت الحكومة عن محاربة فسادهم.

ولما كان تأديب الموظفين ضرورة حتمية لتحقيق استقامة الموظف العام، فإن الانحراف في توقيع العقوبة التأديبية، لصالح أصحاب النفوذ، يؤدي إلى انحراف مسار العمل الوظيفي، فلا

^١ - د. سحر قدوري "مؤسسات المجتمع المدني وامكانياتها في الحد من الفساد الإداري"، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٨، ص٥، بحث منشور على شبكة الانترنت.

يكون هناك رادع لكل من تسول له نفسه من الموظفين أن ينحرف بسلوكه، والنتيجة الطبيعية لذلك هي انتشار قيم الفساد واستغلال النفوذ في مجتمع الوظيفة العامة.

المطلب الثاني

آثار استغلال النفوذ الوظيفي على اقتصاد الدولة

لا شك أن للفساد واستغلال النفوذ الوظيفي آثاراً خطيرة على اقتصاد الدولة، فوفقاً لتقديرات البنك الدولي يمكن القول بأن ما يسرق من دول العالم النامية، سنوياً، يقدر بعشرة أضعاف المساعدات الدولية التي تقدم لها. ولذلك فإن هذه الدول إذا نجحت في مكافحة الفساد فإنه يمكنها ليس فقط التخلي عن المساعدات الدولية، بل أيضاً تحقيق فوائض في ميزانياتها توجهها لجهود التنمية (١).

وتتمثل أهم مظاهر الفساد المالي المترتب على استغلال النفوذ الوظيفي في انتشار الرشوة، وتسهيل التهرب الضريبي والجمركي، وتخصيص أراضي الدولة لأصحاب النفوذ بأبخص الأسعار، وأخذهم عمولات في مشاريع البنية التحتية.

ويمكن إجمال أهم الآثار الاقتصادية المترتبة على استغلال النفوذ الوظيفي في الآتي :

(١) مخالفة القواعد والأحكام التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة :

يعتبر استغلال النفوذ الوظيفي عاملاً أساسياً وفاعلاً في اقتراح معظم الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، كما أنه يلعب دوراً هاماً في المساعدة على مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية المختصة بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة.

(٢) احتكار فئة قليلة للثروة والموارد في الدولة :

إذا تزوجت السلطة مع رأس المال، كما كان الحال فيما قبل ثورة يناير، فإن أصحاب السلطة قد يستغلون نفوذهم في السيطرة على موارد الدولة المالية، وهو ما يؤدي إلى احتكار هذه الفئة القليلة وسيطرتهم على ثروات الدولة، مع غياب الفرص المتكافئة لباقي الأفراد في ممارسة النشاط الاقتصادي، وبالتالي يزداد عدد المهمشين في المجتمع.

(٣) تنامي ظاهرة الجريمة المنظمة :

يؤدي استغلال النفوذ إلى تنامي ظاهرة الجريمة المنظمة والعبارة للحدود، فمع انتشار ظاهرة تحرير التجارة برزت مشكلة غسل الأموال الناجمة عن اختلاس الأموال العامة والاستيلاء

^١ - "إدماج الفساد في التنمية"، مذكرة تطبيقية حول مكافحة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) (برنامج لمساعدة الشعب الفلسطيني)، ديسمبر ٢٠٠٨ .

وقد تبنت الهيئة العامة للأمم المتحدة، في ديسمبر من عام ١٩٧٨، القرار رقم ١٤٧/٣٣ الذي يدعو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى مساعدة الشعب الفلسطيني، وقد تم في المرحلة الأولى تأسيس مقر للبرنامج في نيويورك، وتبعه مقر آخر في شرقى القدس، وتم العمل على تشكيل حملة للتبرعات لهذا البرنامج الذي بدأ العمل فيه عام ١٩٨٠.

نقلاً عن: موقع البرنامج على شبكة الانترنت.

www.undp.ps/ar/aboutundp/aboutpappar.htm

عليها، بالإضافة إلى الأموال المكتسبة بطرق غير مشروعة، كتجارة المخدرات وعمليات تهريب السلاح.

وقد أدى استغلال النفوذ إلى تغلغل هذه الأموال في الاقتصاديات التقليدية، مما ساعد على فتح الباب واسعاً أمام تزايد هذه الأنشطة، الأمر الذي يمثل خطورة على هذه الاقتصاديات، ودعمًا للأنشطة المالية القذرة، من حيث كونها تعمل وتوظف في أنشطة اقتصادية يصعب اكتشافها أو تصنيفها.

(٤) ارتفاع مستوى الفقر وسوء توزيع الدخل :

يؤدي استغلال النفوذ إلى توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، حيث يستغل أصحاب النفوذ نفوذهم للتهرب من دفع التزاماتهم المالية أو التزامات ذويهم قبل الدولة، كالضرائب أو الجمارك، بينما يلتزم بدفعها الفقراء، مما يساهم في اتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء.

ويؤدي استغلال النفوذ إلى إهدار المال العام الذي يحتاج إليه المجتمع لعملية التنمية، ولتخفيف العبء على الفقراء، مما يزيد من هذا العبء. ويزداد الأمر سوءاً إذا استغل أصحاب النفوذ نفوذهم لتهريب هذه الأموال إلى الخارج، مما يضر بالمصلحة الوطنية للدولة، والتي لا يمكنها السير قدماً في طريق التنمية، وهو ما يكون له أبلغ الأثر على الفئة الفقيرة في الدولة.

وعلى صعيد آخر يؤثر الفساد واستغلال النفوذ على كل من العدالة التوزيعية والفعالية الاقتصادية، نظراً لارتباطه بإعادة توزيع أو تخصيص بعض السلع والخدمات، حيث يسهم الفساد في إعادة تخصيص الثروات لصالح الأكثر قوة ممن يحتكرون السلطة^(١).

كما أن البيئة الفاسدة قد تجذب مستثمرين فاسدين يجيدون التعامل مع مثل هذه البيئات، فيجنون أضعاف ما يستثمرون، ليس على أسس اقتصادية سليمة، بل على أساس استخدامهم لقوى الفساد في المجتمع، مما يضر بالاقتصاد الوطني وبمصالح المواطنين أسوأ ضرر^(٢).

المطلب الثالث

آثار استغلال النفوذ الوظيفي على

السياسة العامة للدولة

من أخطر آثار استغلال النفوذ في المجال السياسي أنه يؤدي إلى انتشار مظاهر الفساد الأخرى في الدولة، كما أنه يؤدي إلى عدم المساواة بين المواطنين في الوصول إلى الموارد والخدمات التي تقدمها الدولة، بالإضافة إلى أن له أثراً في غاية الخطورة، وهو فقدان القانون لهيبته أمام المحكومين به.

(١) استغلال النفوذ السياسي يساعد على انتشار المظاهر الأخرى للفساد:

يؤدي استغلال النفوذ السياسي إلى انتشار المظاهر الأخرى للفساد في المجتمعات النامية التي ينتشر فيها الفقر والجهل والاستبداد. فإذا استغل أصحاب النفوذ السياسي نفوذهم في خلق نوع من الخصخصة للوظائف الحكومية، فقصروها على أصحاب الحظوة من ذويهم وأصدقائهم

^١ - راجع : سامر نصر " أثر الفساد على عملية الإصلاح داخل سورية "، مجلة الحوار المتمدن، العدد ٢٣٥٨، الصادر في ٢٠/٧/٢٠٠٨.

^٢ - حسين محمود حسن " دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير - نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة "، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١١، ص ١٣.

والمنتفعين منهم، فإنه يترتب على ذلك أن يحاول المهمشون الوصول إلى أصحاب النفوذ بأية وسيلة، سواء كانت الرشوة أو الوساطة أو النفاق أو غير ذلك، كما يستغل المعينون نفوذهم في الاستيلاء على المال العام وإهداره لصالح أعمالهم الخاصة، وتلقى الرشاوى والهدايا، أسوة بما فعله سابقوهم، مما يعمق ويضخم آثار الفساد واستغلال النفوذ، ويجعل منه ثقافة سائدة في المجتمع الوظيفي.

وكما أن الفساد السياسي هو المسبب الأول للفساد الإداري والمالي، فإن الإصلاح السياسي هو الخطوة الأولى والأقوى للبدء في الإصلاح الإداري والمالي، وهو القاضي على كل أنواع الفساد^(١).

(٢) عدم تساوى الفرص في الوصول إلى الموارد والخدمات :

يؤدى استغلال النفوذ، في آثاره الاحتكارية والوسائطية، إلى إحداث خلل يتمثل في عدم تساوى الفرص في الوصول إلى الموارد والخدمات، حيث تكون الاستفادة من هذه الفرص مشروطة بدفع الرشاوى، أو بوجود علاقة قرابة مع أصحاب النفوذ، أو بالقدرة على تبادل المنافع مع المسؤولين.

(٣) فقدان القانون لهيبته أمام المحكومين به:

فلاستغلال النفوذ أثر خطير جداً، يتمثل في أن يفقد القانون هيبته أمام المحكومين به، بسبب فشله في ضبط السلوكيات المنحرفة الناجمة عن هذا الاستغلال، وفي منع التجاوزات غير المشروعة، وهو ما يؤدي إلى خلق حالة من اللامبالاة وعدم الاحترام لدى المحكومين به، فيفقد هذا القانون هيبته عندهم، ويُضرب به عرض الحائط.

الفصل الثانى

كيفية مواجهة ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي

لما كانت ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي بهذا القدر من الانتشار والخطورة، كان لزاماً على النظم القانونية والعلوم الاجتماعية مواجهتها ومحاولة القضاء عليها. وقد كانت الشريعة الإسلامية سباقة في هذا المضمار، بما وضعت من قواعد وأسس لمحاربة هذه الظاهرة، واما تخذته من أسلوب فريد في هذا الشأن. وتتناول في هذا الفصل كيفية مواجهة هذه الظاهرة الخطيرة في كل من الشريعة الإسلامية، وفي القانون الإداري، وفي علم الإدارة العامة.

وعلى ذلك تنقسم الدراسة في هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث هي :

المبحث الأول : مواجهة استغلال النفوذ من منظور إسلامى.

المبحث الثانى : مواجهة استغلال النفوذ من منظور علم الإدارة العامة.

المبحث الثالث : مواجهة استغلال النفوذ من منظور قانونى.

المبحث الأول

^١ - د. فتحى محمد أميمة " الفساد السياسى والإدارى كأحد أسباب الثورات العربية - دراسة وصفية تحليلية - ثورة ١٧ فبراير فى ليبيا نموذجاً "، ورقة بحثية منشورة على شبكة الانترنت، ومقدمة إلى مؤتمر فيلادلفيا الدولى السابع عشر، وعنوانه " ثقافة التغيير - الأبعاد الفكرية - العوامل - التمثلات"، المنعقد فى الفترة من ٦-٨ نوفمبر ٢٠١٢.

مواجهة استغلال النفوذ

من منظور إسلامي

استغلال النفوذ هو من قبيل خيانة الأمانة في الإسلام:

يعتبر أداء العمل الوظيفي من قبيل الأمانة التي حثنا الإسلام عليها، وأمرنا بها. يقول تعالى ﴿ إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا ﴾ (١).

ومفهوم الأمانة في الإسلام شامل ومتعدد الجوانب، فهو يشمل أمانة المال والجهد والوقت والفكر والسلوك، وهي تقترب بخشية الله، وترك خشية الناس.

وقد اعتبر الرسول الكريم محمد ﷺ أن من قبيل ضياع الأمانة أن يسند الأمر إلى غير أهله، فيختار للوظيفة من ليس أهلاً لها، لوساطة أو رشوة أو لاستغلال نفوذ أو غير ذلك، كما اعتبر أن ضياع هذه الأمانة هو إيدان بقرب قيام الساعة، وهذا دليل على عظم ذلك الأمر.

فقد روى أبو هريرة ؓ أنه بينما كان النبي ﷺ في مجلس يحدث قومه جاءه أعرابي، فقال: متى الساعة؟، فمضى رسول الله ﷺ يحدث، فقال بعض القوم: سمع ما قال، فكره ما قال، وقال بعضهم: بل لم يسمع. حتى إذا قضى حديثه قال (أين أراه السائل عن الساعة؟)، قال: ها أنا يا رسول الله. قال (فإذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة)، قال: كيف إضاعتها؟، قال (إذا وسد الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة) (٢).

وهذا يعني أن النبي ﷺ اعتبر تعيين العامل، ليس لكفاءته، وإنما لنفوذ أستغل لصالحه، هو نوع من خيانة الأمانة التي ائتمنا عليها الله تعالى، والتي تقتضى تعيين الأصلح والأكفء، وليس صاحب النفوذ.

وتعد جريمة الاتجار بالنفوذ في الشريعة الإسلامية من الجرائم التعزيرية، لأن الخالق سبحانه وتعالى لم يقرر لها عقوبة محددة، حيث ترك أمر تقدير عقوبتها لولى الأمر العادل، حسب ما يراه مناسباً لها من العقوبات التعزيرية (٣).

وقد روى أبو داود في سننه، عن أبي أمامة الباهلي ؓ قال: قال رسول الله ﷺ (من شفع لأخيه شفاعاً، فأهدى له عليها هدية، فقبلها، فقد أتى باباً عظيماً من أبواب الربا) (٤).
أساليب مواجهة الشريعة الإسلامية لظاهرة الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي:

١ - سورة الأحزاب، الآية ٧٢.

٢ - الإمام البخارى (محمد بن إسماعيل أبو عبدالله) "الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه - المعروف بصحيح البخارى"، تحقيق محمد زهير بن ناصر الناصر، طبعة دار طوق النجاة، ط ١، ١٤٢٢هـ، ج ١، ص ٢١.

٣ - د. أحمد البراك "جريمة الاتجار بالنفوذ في التشريع العقابى المقارن"، مقال منشور على صفحة مقالات ودراسات قانونية، موقع الدكتور أحمد البراك على شبكة الانترنت، ص ١.

٤ - الإمام أبو داود (سليمان بن الأشعث بن إسحاق الأزدي) "سنن أبي داود"، تحقيق شعيب الأرنؤوط ومحمد كامل، طبعة دار الرسالة العالمية، ط ١، ١٤٣٠هـ، ٢٠٠٩، ج ٥، ص ٣٩٩.

اتخذت الشريعة الإسلامية، في معالجتها لظاهرة الفساد واستغلال النفوذ، أسلوبين هما أسلوب الترغيب والترهيب.

أولاً : أسلوب الترغيب

ويقصد بهذا الأسلوب استخدام أساليب التحفيز المختلفة، لجعل الموظف مقبلاً على عمله، بنفس راضية، وبحماس كبير، فيؤدي فيه أداء متميزاً. ويتطلب أسلوب الترغيب تطبيق نوعين من الحوافز، وهما :

(١) الحافز المعنوي

ويقصد بالحافز المعنوي أن تقدر الإدارة الموظف المجد، وتعترف بجهده، وحرصه على مصلحة العمل وتفانيه في ذلك، فتشجعه بذلك على تقديم المزيد من الاجتهاد، والابتعاد عن إتيان أي من مظاهر الفساد.

ومن الوصايا الرائعة في هذه الشأن ما وصى به الإمام على - كرم الله وجهه - أحد ولاته، حين قال " لا يكونن المحسن والمسيء عندك بمنزلة سواء، فإن في ذلك تزهيداً لأهل الإحسان في الإحسان، وتدريباً لأهل الإساءة على الإساءة"^(١).

ويتطلب الأخذ بأسلوب التحفيز المعنوي من الرؤساء الإداريين القيام بعدة أمور من أهمها:

- تشجيع الموظف الجيد وتدريبه لتحسين أدائه.
- التعرف على جهوده في عمله، والإشادة بها، ومساعدته على تنمية مواهبه وإبداعاته.
- حسن معاملة الموظفين، وعدم التمييز بينهم في التعامل، إلا على أساس الكفاءة وحسن الأداء.

وينادي علماء الإدارة العامة بالأخذ بأسلوب الترغيب بالحوافز المعنوية، فيرتب ماسلو^(٢) الحاجات الإنسانية على شكل هرم، تمثل قاعدته الحاجات الفسيولوجية الأساسية، وتتدرج تلك الحاجات ارتفاعاً، حتى تصل إلى قمة الهرم، حيث الحاجة إلى تحقيق الذات، ومن بين تلك الحاجات حاجة الموظف إلى تحقيق المكانة الاجتماعية المرموقة، والشعور باحترام الآخرين له، والإحساس بالثقة والقوة^(٣).

ولا شك أن مثل هذه الحوافز المعنوية تصنع موظفاً مثالياً، يعتز بوظيفته، ويشعر باحترام الناس له، وكل هذا يجعله محافظاً على هذه الوظيفة التي منحتة هذه المكانة الاجتماعية الراقية، فلا يلجأ لاستغلال سلطاته فيها لغير الصالح العام، حافظاً عليها، ولعدم وجود داع يدفعه لذلك.

(٢) الحافز المادي

^١ - الشريف أبو الحسن محمد الرضى " نهج البلاغة من كلام الإمام على"، طبعة بغداد، ج ٣.

^٢ - http://www.envisionsoftware.com/articles/Maslows_Needs_Hierarchy.html.

^٣ - د. سعود بن محمد النمر وآخرون " الإدارة العامة - الأسس والوظائف"، الرياض، ط ٤، ١٤١٧ هـ - ١٩٩٧ م، ص ٧٣.

ويقصد به أن تمنح الدولة موظفيها مرتبات مجزية، تحقق لهم ولأسرهم مستوى معيشياً لائقاً، بالإضافة إلى صرف علاوات دورية تتناسب مع ارتفاع تكاليف المعيشة، وصرف مكافآت مجزية عند تحقيقهم لإنجازات في مجال أعمالهم.

ولقد ضرب لنا النبي ﷺ وخلفاؤه الراشدين أروع الأمثلة في هذا الشأن، فكانوا يراعون في تقدير أجر العامل أعباءه العائلية، وصعوبة عمله، ومستوى غلاء المعيشة في المنطقة التي يسكن فيها. فعلى سبيل المثال كانوا يقدرون في مصر أجوراً أقل من الأجور في إقليم الحجاز، بسبب الرخاء الذي كان سائداً في مصر وانخفاض الأسعار.

وكان النبي ﷺ يعطى المتزوج من الجند حظين من الفئ والأعزب حظاً واحداً. فعن المستورد بن شداد قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول (من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجة، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً، فإن لم يكن له مسكن فليكتسب مسكناً)، قال أبو بكر: أخبرت أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: (من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق)^(١).

وينادي علماء الإدارة بالأخذ بأسلوب الترغيب بالحوافز المادية، فقد وضع هنري فايول^(٢) أربعة عشر مبدأ من مبادئ الإدارة من بينها "مبدأ المكافأة والتعويض"، ومضمونه أن مكافأة الموظفين على إنجازاتهم، ووضع مرتبات مجزية لهم يعد ركناً أساسياً في العمل، وهذا يقتضى وضع طرق وإجراءات واضحة لدفع مستحقاتهم المالية، كل حسب جهده وعمله، مع المساواة بينهم في هذا الشأن، حيث يجب أن يعامل جميع العاملين معاملة واحدة، بهدف الحصول على ولائهم وانتمائهم، وأن يحصل كل منهم على كافة حقوقه.

١ - أخرجه أبو داود في سننه، مرجع سابق، ج ٣، ص ١٣٤.

٢ - ولد هنري فايول Henri Fayol الفرنسي الجنسية عام ١٨٤١ باسطنبول، ويعد فايول أحد أشهر علماء الإدارة الكلاسيكية ومؤسسيها و من رواد الفكر الإداري الكلاسيكي.

راجع :

Jean françois soutenain "Management", Edition Foucher Vanves, N°١١٧٣٥١, Avril ٢٠٠٩.

د. فريز محمود أحمد الشلحوط " نظريات في الإدارة التربوية "، الرياض، مكتبة الرشد للنشر والتوزيع، ١٤٢٣ هـ - ٢٠٠٢ م، ص ٣٨.

ثانياً : أسلوب الترهيب

ويشار إلى هذا الأسلوب في الإدارة الحديثة بـ "الحافز السلبي"، ويتمثل في الرقابة على أداء الموظفين، بهدف الكشف عن أخطائهم، ومعالجة انحرافاتهم قبل أن تستفحل وتزيد. فإن كان على المسلم أن يمارس على نفسه رقابة ذاتية، بوازع من ضميره، إلا أن هذه الرقابة غير كافية لتحقيق الردع، فقليل من الناس من تردعه نفسه عن الزلل، ولذلك فإن المرء يحتاج إلى رقابة خارجية عليه.

ولذلك تعد الرقابة من أهم من وظائف القائد الإداري، وتهدف إلى الاطمئنان إلى سير العمل الإداري وفقاً للخطة الموضوعية، دون إخلال، ومنع مظاهر الفساد الوظيفي، ومحاسبة المسؤولين عن أي منها.

وقد روى حارث بن نبهان عن أبان بن عثمان عن النبي ﷺ أنه قال (انهوا جيوشكم عن الفساد، فإنه ما فسد جيش قط إلا قذف الله تعالى في قلوبهم الرعب، وانهوا جيوشكم عن الغلول، فإنه ما غل جيش قط إلا سلط الله عليهم الرجلة، وانهوا جيوشكم عن الزنا، فإنه ما زنى جيش قط إلا سلط الله عليهم الموتان)(١).

وقد قام النبي ﷺ بممارسة رقابته على عماله، وأرسى مبادئ هامة في هذا الشأن ترسخ لقيم النزاهة والتجرد والإخلاص في أداء العمل الوظيفي.

فقد روى البخاري في صحيحه عن أبي حميد الساعدي أنه قال: استعمل رسول الله رجلاً من الأزد على صدقات بني سليم، يدعى بن اللتبية، فلما قدم قال: هذا مالكم وهذا هدية، فقال رسول الله (هلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه فينظر يهدى له أم لا أمك، والذي نفسي بيده لا يأخذ أحد منه شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبتة إن كان بعيراً له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاه تيعر)، ثم رفع بيده حتى رأينا عفرة إبطينه فقال (اللهم هل بلغت اللهم هل بلغت) ثلاثاً(٢). فهذا المال الذي أعطى له كان استغلالاً منه لنفوذه الوظيفي، فقد أعطى له بسبب وظيفته، ولذلك نهاه الرسول ﷺ عن ذلك.

وروى الإمام مسلم في صحيحه، عن عائشة رضي الله عنها، أن قريناً أهمهم شأن المرأة المخزومية التي سرقت في عهد النبي ﷺ في غزوة الفتح، فقالوا: من يكلم فيها رسول الله ﷺ؟ فقالوا: ومن يجترئ عليه إلا أسامة بن زيد حب رسول الله ﷺ؟، فأتى بها رسول الله ﷺ، فكلمه فيها أسامة بن زيد، فتلون وجه رسول الله ﷺ، وقال (أنتفع في حد من حدود الله؟)، فقال له أسامة: استغفر لي يا رسول الله، فلما كان العشي قام رسول الله ﷺ، فاخطب، فأثنى على الله بما هو أهله، ثم قال: (... أما بعد، فإنما أهلك الذين من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد، وإنني - والذي نفسي بيده - لو أن فاطمة بنت

١ - الماوردي (أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي) " الأحكام السلطانية "، طبعة دار الحديث - القاهرة، ج ١، ص ٨٠.

٢ - رواه البخاري (محمد بن إسماعيل أبو عبدالله البخاري الجعفي) " الجامع الصحيح المختصر "، طبعة دار ابن كثير، بيروت، ١٤٠٧ - ١٩٨٧، ج ٢، ص ٩١٧.

محمد سرقت لقطعت يدها)، ثم أمر بتلك المرأة التي سرقت فُطِعت يدها. قالت عائشة رضي الله عنها: فحسنت توبتها بعد وتزوجت، وكانت تأتيني بعد ذلك، فأرفع حاجتها إلى رسول الله ﷺ (١). وكان الخليفة أبو بكر ﷺ يمارس الدور الرقابي بنفسه على عماله، ومن ذلك ما ذكره ابن قتيبة حين قال: قدم معاذ من اليمن بعد وفاة رسول الله ﷺ على أبي بكر ﷺ، فقال له: إرفع حسابك. فقال: أحسابان، حساب من الله وحساب منكم؟ لا والله لا ألي لكم عملاً أبداً (٢).

وقد وضع أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ﷺ هذه الرقابة كأهم واجب من واجبات القائد. فقد روى أنه سأل بعضاً من رعيته: أرأيتم إن استعملت عليكم خيراً ما أعلم، ثم أمرته بالعدل فيكم، أكننت قضيت ما على؟ قالوا: نعم، قال: لا، حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا (٣). وقد كان عمر من أكثر الخلفاء تطبيقاً لأسلوب الترهيب على الولاة والعمال في الدولة الإسلامية، فقد كان شديداً على الولاة والعمال. فقد روى أبو داود بسنده، عن أبي فراس، قال: خطبنا عمر بن الخطاب ﷺ، فقال: إني لم أبعث عمالي ليضربوا أبقاركم، ولا ليأخذوا أموالكم، فمن فعل به ذلك فليرفعه إليّ أقصه منه، قال عمرو بن العاص: لو أن رجلاً أدب بعض رعيته أتقصه منه؟ قال: إي والذي نفسي بيده أقصه، وقد «رأيت رسول الله صلى الله عليه وسلم أقص من نفسه» (٤).

وقد أرسى عمر قاعدة هامة في شأن محاسبة من يستغل نفوذه، تتمثل في أنه كلما علت مكانة من يستغل نفوذه كلما كان الأولى تغليظ عقوبته. ولذلك نجده ﷺ عندما تولى الخلافة جمع أهل بيته، وقال لهم: إن الناس ينظرون إليكم كما ينظر الطير إلى اللحم، فإذا وقعتم وقعوا، وإن هبتم هابوا، وإني والله لا أوتئى برجل منكم وقع فيما نهيتُ الناس عنه، إلا ضاعفتُ له العذاب لمكانه مني (٥).

وعندما تولى الإمام علي بن أبي طالب - كرم الله وجهه - الخلافة سارع إلى عزل الولاة والموظفين الذين كان قد عينهم الخليفة عثمان بن عفان ﷺ، بهدف إخماد الثورة التي تجتاح الأقاليم، بسبب ظلم أولئك العمال، واسترد منهم الإقطاعات التي كان عثمان قد أقطعها لهم من بيت المال، وقام بتعيين موظفين آخرين بدلاً منهم، على أساس الكفاءة والصلاحية، وأرسل إلى الأشتر النخعي - أحد القادة العسكريين في عهده - كتاباً يجمع فيه بين كل مقومات الإدارة الناجحة، قال فيه (انظر أمور عمالك، فاستعملهم اختياراً، ولا تولهم لمحابة وأثرة، ... ثم تفقد

١- الإمام مسلم (أبو الحسين بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري) " الجامع الصحيح المسمى صحيح مسلم"، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، طبعة دار إحياء التراث العربي ببيروت، ج ٣، ص ١٣١٥.

٢ - ابن قتيبة (أبو محمد عبد الله بن مسلم الدينوري) "عيون الأخبار"، دار الكتب العلمية - بيروت، ١٤١٨ هـ، ج ١، ص ١٢٥.

٣ - أخرجه البيهقي " السنن الكبرى"، طبعة دار الكتب العلمية، بيروت، ج ٨، ص ٢٨٢.

٤ - أخرجه أبو داود في سننه، مرجع سابق، ج ٦، ص ٥٩٤.

٥ - الخطيب البغدادي (أحمد بن علي أبو بكر) " تاريخ بغداد"، طبعة دار الكتب العلمية - بيروت، ج ٤، ص ٢١٤.

أعماله، وابتعث عليهم العيون من أهل الصدق والوفاء، فإن تعهدك في السر أمورهم حدوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية، وتحفظ من الأعوان، فإن أحد منهم بسط يده إلى خيانة اجتمعت بها عليه، عند أخبار عيونك، اكتفيت بذلك شاهدًا، فبسّط عليه العقوبة في بدنه"^(١). نخلص مما سبق إلى أن الرسول الكريم وخلفاءه الكرام وضعوا أسساً هامة وفعالة، في شأن الرقابة على عمالهم في الأمصار، تقوم على الرقابة الشديدة والمستمرة وعدم التهاون في محاسبة المقصرين منهم، أو المستغلين نفوذهم في إيذاء الناس أو نهب أموالهم أو نهب أموال الدولة، أو خيانة أمانة المهمة التي أوتمن عليها، مع تشديد العقوبة كلما علت درجة الموظف، دون محاباة لأحد منهم، والقصاص منهم لصالح من آذوهم من الناس. وهذه الأسس العظيمة جدير بها أن ترسي دعائم دولة القانون القائمة على العدل، المحققة للخير العميم، المحاربة للفساد واستغلال النفوذ، والساعية نحو حكم رشيد وإدارة متقدمة.

^١ - نقلا عن د. عبد الله طلبة " ظاهرة التسبب في إدارات الدول النامية"، بحث منشور بمجلة الأمن، العدد ٤، الصادر في شهر ذي الحجة ١٤٠١ هـ، منشور على شبكة الانترنت ، ص ٢٠٦ وما بعدها.

المبحث الثاني

مواجهة استغلال النفوذ من منظور

علم الإدارة العامة

يواجه علم الإدارة العامة ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي داخل الهيئات والمرافق الحكومية بعدة طرق، فيقدم لنا عدة أنواع من الإدارات الحديثة، والتي انتقلت إلينا عبر العولمة وعصر الانفتاح التكنولوجي المتسارع، وتساهم في وضع حلول لهذه الظاهرة المدمرة. ومن هذه الإدارات ما يلي :

(١) إدارة الصراع :

لما كانت نفس الإنسان تختلج فيها جوانب الخير والشر، وكانت هذه النفس أمانة بالسوء، فإن الإنسان يعيش في صراع دائم مع هذه النفس، في محاولة لانتصار جوانب الخير فيها على جوانب الشر.

وتهتم إدارة الصراع في مجال الوظيفة العامة بكيفية التغلب على هذا الصراع الداخلي للإنسان عن طريق ما يلي :

- تزويد الفرد بالقيم النبيلة، والاهتمام بالتنشئة الاجتماعية السليمة التي تؤسس للقيم والمفاهيم الإسلامية في مجال العمل.
- العمل على تحديد معيار عادل للرواتب، يحقق الكفاية للموظف، ويوفر له مستوى مناسباً للمعيشة، حتى يتحقق للموظف ما يعرف بالرضا الوظيفي^(١)، فمن أهم عناصر هذا الرضا تحديد

^١ - ويعرف أحد الكتاب الرضا الوظيفي بأنه يمثل حصيلة لمجموعة العوامل ذات الصلة بالعمل الوظيفي، والتي تقاس أساساً بقبول الفرد ذلك العمل بارتياح ورضا نفس = = وفاعلية بالإنتاج، نتيجة للشعور الوجداني الذي يمكن للفرد من القيام بعمله دون ملل أو ضيق.

د. جمال محمد مرسى " الرضا الوظيفي"، طبعة الدار الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢١.

كما يعرفه كاتب آخر بأنه (شعور الفرد بالسعادة والارتياح، أثناء أدائه لعمله، ويتحقق ذلك بالتوافق بين ما يتوقعه الفرد من عمله ومقدار ما يحصل عليه فعلاً في هذا العمل).

د. صلاح الدين محمد عبد الباقي " الرضا الوظيفي في المنظمات"، طبعة مكتبة الدار الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٢١.

ويعرفه كاتب ثالث بأنه (عبارة عن مشاعر العاملين تجاه أعمالهم، وهو ينتج عن إدراكهم لما تقدمه الوظيفة لهم، ولما ينبغي أن يحصلوا عليه من وظائفهم، كما أنه محصلة للاتجاهات الخاصة نحو مختلف العناصر المتعلقة بالعمل والمتمثلة بسياسة الإدارة في تنظيم العمل، ومزايا العمل في المنظمة، والأمان بالعمل، ومسؤوليات العمل وانجازه والاعتراف والتقدير) .

د. محمد عبد الغنى حسن " مهارات إدارة الصراع"، طبعة دار الكتب، القاهرة، ط ١، ٢٠٠١،

الأجر المناسب للموظف، وتناسب هذا الأجر مع تكلفة المعيشة، واتباع سياسة محددة وعادلة للمكافآت.

- فلا شك أن للمرتب أهمية بالغة بالنسبة للموظف، وتظهر أهميته فيما يلي^(١) :
- أ. أنه يشكل المصدر الأساسي لدخل الموظف، وخاصة في دول العالم الثالث، حيث ترتفع نسبة الإعالة، وبالتالي يعتبر الأجر المحدد الرئيسي للمستوى المعيشي للأفراد وأسرهم.
 - ب. أنه يحدد المركز الاجتماعي للموظف في المجتمع، وذلك من خلال ما يؤمنه من حاجاته.
 - ج. أنه يلعب دوراً هاماً في تحقيق الاستقرار النفسي والمعنوي للموظف، وبالتالي يجب أن يشعر الموظف بأن مرتبه يؤمن له ذلك الاستقرار.
 - د. أنه يمثل مقياساً لقيمة الفرد وأهميته بالنسبة للمؤسسة التي يعمل بها فبقدر ما يأخذ من مرتب يشعر بقيمته لدى هذه المؤسسة.
 - هـ. تلعب الأجور دوراً هاماً في بقاء الموظف في المنظمة التي يعمل بها أو انتقاله إلى غيرها .

إن انخفاض مستوى الرواتب والأجور المدفوعة لموظفي الدولة يعتبر من الأسباب الرئيسية لانتشار ظاهرة الفساد واستغلال النفوذ، داخل مؤسسات الدولة، وخاصة إذا كان راتب الموظف لا يمكنه من توفير العيش الكريم له ولأفراد أسرته، لأن ذلك يدفعه للبحث عن مصادر أخرى لزيادة دخله، ولو كانت مصادر غير مشروعة، كالرشوة واستغلال النفوذ. وأهم علاج لمثل هذه الظواهر الإجرامية هو تقرير أجور مناسبة لموظفي الدولة، تتماشى مع ارتفاع تكاليف المعيشة، من أجل تأمين حياة حرة وكريمة لهم ولعوائلهم.

وقد أكدت الدراسات والأبحاث أن الدخل المالي إذا كان مناسباً للموظف فإنه قد يحقق له درجة عالية من الرضا^(٢)، فإذا تحقق ذلك الرضا فإنه يقضي على الصراع النفسي عند الموظف، مع قوى الشر داخله، والتي تدفعه إلى الفساد واستغلال النفوذ، وبين قوى الخير النابعة من فطرته القويمة التي فطر الله الناس عليها.

وقد أحسنت الحكومة المصرية حين وضعت حدين أدنى وأقصى للأجور^(٣)، في محاولة منها لكبح جماح المطالب الفئوية المتزايدة لموظفي الدولة، وخاصة مع ازدياد تدهور الحالة

^١ - راجع في ذلك : سومر أديب ناصر " أنظمة الأجور وأثرها على أداء العاملين في شركات ومؤسسات القطاع العام الصناعي في سورية "، بحث ماجستير في إدارة الأعمال، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين، سوريا، ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ١٣.

^٢ - إيهاب محمود الطيب " أثر المناخ التنظيمي على الرضا الوظيفي "، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠٠٨، ص ٥٠.

^٣ - فقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٤ بتاريخ ١٢ يناير ٢٠١٤، بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور، بحيث لا يقل الأجر عن ١٢٠٠ جنيه، بداية من يناير ٢٠١٤، وصدر أيضاً قرار رئيس الوزراء رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤، بتاريخ ١٨ يناير ٢٠١٤، بشأن تحديد الحد الأقصى للأجور، بحيث لا يزيد على خمسة وثلاثين ضعف الحد الأدنى، وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه

الاقتصادية للدولة، في ظل امتداد الفترة الانتقالية، بعد ثورة يناير ٢٠١١. لكن للأسف لم يساهم هذا القرار في ارتفاع دخل الموظف، في ظل عدم تطبيقه بشكل متكامل وعلى كل موظفي الدولة، وفي ظل عدم تطبيق الحد الأقصى منه، وتدنى الحد الأدنى.

(٢) إدارة الذات :

يقصد بإدارة الذات قدرة الفرد على توجيه مشاعره وأفكاره وإمكانياته نحو الهدف الذي يصبو إلى تحقيقه، فالشخص الذي يستطيع أن يحسن إدارة نفسه هو ذلك الذي يستفيد من مواهبه وطاقاته ووقته، ليحقق أهدافه العالية، مع استمراره على حياة متوازنة^(١). فإذا طبقنا ذلك على الموظف العام، فإن عليه أن يعمل جاهداً في إدارته لذاته، فيبعدها عن ارتكاب أى عمل فاسد، كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ، لتحقيق فوائد زائلة، بل يبتعد بنفسه عن أية شبهات فاسدة تسيء إلى سمعته الوظيفية أو تقدر في ذمته المالية.

(٣) إدارة التغيير :

يقصد بإدارة التغيير تلك الإدارة المبدعة التي تقدمها قيادة بعيدة عن العمل بطريقة تقليدية، ومواكبة للتقدم في مختلف المجالات المتعلقة بالعمل، وتميل دائماً إلى التجديد في أسلوب العمل^(٢).

وتتم إدارة التغيير بسلسلة من المراحل التي من خلالها يتم الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع الجديد، أى أن التغيير هو تحول من نقطة التوازن الحالية إلى نقطة التوازن المستهدفة. ومن ضمن المتغيرات التي تعوق إدارة التغيير درجة المعاناة الناجمة عن الفساد الإداري، ومدى وضوح الفوائد والمزايا التي سيحققها التغيير إلى الأفضل والقضاء على هذا الفساد. فكلما كان من الممكن التغلب على الصعوبات التي تعوق التغيير، والناجمة عن وجود قدر من الفساد في الجهاز الإداري، وكلما كانت المزايا التي سيحققها التغيير للأفضل واضحة، كلما ساعد ذلك القائد الإداري على إحداث التغيير المنشود نحو إدارة أفضل خالية من مظاهر الفساد الإداري.

٤. إدارة الأزمات :

يعرف البعض إدارة الأزمات بأنه (محاولة منظمة لتجنب أزمة في منظمة معينة، أو لإدارة أحداث سببتها أزمة قائمة)^(٣).

شهرياً، مع استثناء العاملين بهيئات التمثيل الدبلوماسي والقنصلي والتجاري وغيرهم ممن يمثلون جمهورية مصر العربية، أثناء عملهم في الخارج، وباستثناء العاملين في الهيئات ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديداتها قرار من رئيس مجلس الوزراء.

١ - د. ظافر صالح الشهري " ما المقصود بإدارة الذات؟"، مقال منشور على موقع صيد

الفوائد Saaid.net على شبكة الانترنت.

٢ - راجع في نفس المعنى : منير حسن أحمد شقورة " إدارة التغيير وعلاقتها بالإبداع الإداري لدى مديري المدارس الثانوية في محافظات غزة من وجهة نظر المعلمين"، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، فرع غزة، ٢٠١٢، ص ٣.

ويعرفها أحد الكتاب علم إدارة الأزمات بأنه (العلم الذى يعنى بالأساس بكيفية التغلب على الأزمات، بالأدوات العلمية والإدارية المختلفة، وتجنب سلبياتها والاستفادة من إيجابياتها) (٢). ويهدف علم إدارة الأزمات إلى قهر الأزمة وإملاء الإرادة على صانعيها، وهو أمر يستلزم أولاً وأخيراً قوة إرادة وجدل وصبر فى إدارة الأزمات (٣).

ولا يعتبر الفساد الإدارى أزمة بحد ذاته فقط، بل هو مولد لأزمات متعددة داخل المنظمة، فبه يهدر المال العام، وتنتشر جرائم الرشوة والاختلاس، وتنتشر مبادئ فاسدة كالمحسوبية والوساطة واستغلال النفوذ، وتنتشأ ثقافة جديدة هدامة بين الموظفين تقوم على الفهولة والشطارة والانتهازية.

ولعلاج الفساد الإدارى من منظور إدارة الأزمات يمكن إتباع الخطوات التالية :

• تكوين فريق عمل متكامل يعمل بجد للقضاء على الفساد الإدارى ومسبباته داخل المنظمة.

• حل المشكلات المصاحبة للفساد الإدارى بتحديد المشكلة، وإجراء المشورة، ومن ثم اختيار الحل الأنسب من الحلول المتاحة للخروج من الأزمة.

• دراسة الأسباب المؤدية إلى انتشار الفساد واستغلال النفوذ، ومواجهتها والقضاء عليها، فبالقضاء عليها نقضى على ذلك الفساد ومظاهره المختلفة.

٥- الإدارة بالأهداف :

يقصد بالإدارة بالأهداف تعزيز المشاركة الديمقراطية للرؤساء والمرؤسين فهى أسلوب إدارى وليس نظرية أو مدرسة إدارية يقوم على مبدأ المشاركة (٤).

وتقوم الإدارة بالأهداف على مجموعة من المبادئ، من أهمها مبدأ المشاركة بين الرئيس الإدارى والمرؤوسين فى تحديد أهداف المنظمة، وهذه المشاركة تؤدى بلا شك إلى نتائج غاية فى الأهمية للعمل الإدارى، ومنها (٥):

أ- الالتزام :

١ - Pearson C. M. & Clair J. A "Reframing Crisis Management", Academy of Management Review, ٢٣, ١٩٩٨, p. ٥٩ - ٧٦.

٢ - د. السيد عليوة " إدارة الأزمات والكوارث - مخاطر العولمة والإرهاب الدولى"، طبعة دار الأمين، ط ٣، ٢٠٠٤، ص ٢٥.

٣ - د. محسن أحمد الخضيرى " إدارة الأزمات"، مجموعة النيل العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٢٥٩.

٤ - أنور بن سالم آل مدشل " الإدارة بالإهداف"، بحث منشور على شبكة الانترنت، موقع المنتدى العربى لإدارة الموارد البشرية، ص ٢.

٥ - السهاد بنت سعيد بن حميد البوسعيدى " الإدارة بالإهداف"، سلطنة عمان، وزارة التربية والتعليم، ص ٣ وما بعدها.

لما كان من المفروض أن يقوم المرؤوسون بالمشاركة في تحديد أهداف منظماتهم الإدارية أو القسم الذي يعملون فيه، فإن هذا من شأنه مساعدة المنظمة على إيجاد نوع من الالتزام لدى جميع العاملين نحو تحقيق الأهداف الموكلة اليهم.

ب- تحمل المسؤولية :

فعندما يشارك المرؤوسون رئيسهم في صياغة الأهداف وتحديدها، وحينما يتفق موظفو القسم الواحد على أهداف قسمهم، ويوزعون الأدوار بينهم، بحيث يتولى كل منهم أهدافاً محددة خاصة به، فإن هذا من شأنه أن يجعل كل موظف مسؤولاً عن أهدافه وإنجازها.

ج- رفع الروح المعنوية :

فمشاركة المرؤوسين لرؤسائهم في تحديد أهداف العمل يساعدهم تحقيق ذاتهم، بالإضافة إلى إكسابهم الشعور بأهمية ما يقومون به من عمل، وأن ما ينجز من أعمال إنما هو نتيجة إخلاصهم وتفانيهم في العمل، مما يرفع روحهم المعنوية.

ولما كان غموض أهداف العمل الإداري، وعدم وضوحها، هو من أهم أسباب انتشار الفساد واستغلال النفوذ، فإنه يجب على كل منظمة إدارية تسعى إلى علاج ظاهرة الفساد الإداري أن تمارس أسلوب الإدارة بالأهداف.

فتؤكد المنظمة على ضرورة العمل الجماعي بروح الفريق، وتعمق المشاركة الفعالة والإيجابية بين الرئيس والمرؤوس، مما يحقق نوعاً من الرقابة الذاتية لدى الموظف العام، من أجل تحقيق الأهداف، (١)، وهو ما يعنى انحسار مظاهر الفساد واستغلال النفوذ، حيث تلعب هذه الرقابة الذاتية دوراً أفضل، فيما نرى، من الرقابة التي تفرض على الموظف من رئيسه المباشر، أو من أى جهاز رقابي.

٦. إدارة الاتصالات:

يقصد بالاتصال تلك العملية التي يتم فيها تبادل المعلومات بين أفراد المنظمة. والاتصالات الإدارية الفعالة هي جزء هام من عمل المدير الناجح (٢).

ولكلمة الاتصالات معنيان، الأول يركز على عملية تدفق المعلومات في المنظمة، وهو الاتصال الرسمي. أما في المعنى الثاني فالاتصالات لا تعنى نقل المعلومات بين الأفراد فقط، وإنما تشمل نقل الحالة النفسية واحتياجاتها والأحاسيس والانطباع والشعور الشخصي ووجهة النظر والقدرة على الإنتاج (٣).

١ - أحمد إبراهيم أحمد "الإدارة المدرسية في مطلع القرن الحادى والعشرين"، طبعة دار الفكر العربى، ط١، ٢٠٠٣، ص ٣٠٣.

٢ - هانى عرب " فن الاتصال فى الإدارة"، ملتقى البحث العلمى، على موقع المنتدى العربى لإدارة الموارد البشرية، السعودية، ١٤٢٧ هـ، ص ١١.

٣ - هانى عرب " الوجيز فى مهارات الاتصال الإدارية"، ملتقى البحث العلمى، على موقع المنتدى العربى لإدارة الموارد البشرية، ص ٤.

ولما كان من أحد مسببات الفساد الإداري هو عدم كفاية الاتصالات بين الرئيس ومرؤوسيه، كان لابد من الاهتمام بإدارة الاتصالات وممارستها بفعالية، حتى يستطيع المدير أن يقوم الوضع الخاطئ داخل المنظمة في الوقت المناسب.

ففي إدارة الاتصالات الإدارية يجب تشجيع الأسئلة وتبادل الأفكار المطروحة بين الموظفين، وتوجيه النقد للعمل الخاطئ في الوقت المناسب، وإيجاد مناخ إيجابي للاتصال بين هؤلاء الموظفين وقياداتهم يسمح بتقبل أفكارهم وآرائهم التي تهدف إلى تطوير العمل داخل المنظمة الإدارية ومحاربة مظاهر الفساد المختلفة.

٧. الإدارة بالمشاركة :

ويقصد بالإدارة بالمشاركة أن يعتمد القائد الإداري على مشاركة العاملين في المنظمة الإدارية له في قيادة العمل الإداري، بآرائهم واقتراحاتهم ومشاركتهم في اتخاذ القرار. فيتعين على الإدارة أن تحترم رأى كل موظف فيها، وتشعره بأن له صوتاً مسموعاً، وذلك حتى يعتبر نفسه جزءاً من المنظمة الإدارية، ويقوى بذلك الشعور بالولاء لها، ويجعله يعمل لصالحها، ويمتنع عن ارتكاب أى فساد داخلها.

وقد حث الإسلام على هذه المشاركة، فأمر كل قائد بمشاورة العاملين معه، والرفق بهم، واحترام آرائهم. قال تعالى ﴿ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴾ (١).

٨- إدارة الجودة :

تسعى إدارة الجودة إلى التحسين المستمر للعمل الإداري، وهذا التحسين لا يقتصر فقط على الخدمة أو السلعة، بل يتعداه ليشمل تحسين مستوى الكفاءة في الأداء الوظيفي وتنمية العلاقات المبنية على المصارحة والثقة بين العاملين في المنشأة (٢).

وهذا الاتجاه ليس بجديد على الفكر الإسلامي، ففي الحديث الشريف يقول الرسول الكريم ﷺ (إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه). فإذا راعت إدارة المنظمة الإدارية الجودة في أداؤها، على المستوى الذاتي، وعلى مستوى المنظمة ككل، ابتعدت عن أحد مسببات الفساد الإداري، فسوء تقديم الخدمة قد يدفع البعض إلى سلوك سبل ملتوية، بهدف الحصول على خدمة أفضل، وقد يدفع بعض الموظفين إلى الاستفادة من الوضع القائم واستغلال نفوذهم للتكسب غير المشروع، مستغلين حاجات الناس الملحة.

٩- الإدارة بالاتفاق :

١ - سورة آل عمران . الآية ١٥٩ .

وراجع في الحديث عن الشورى في الإسلام وفي الإدارة الحديثة رسالتنا للدكتوراه وعنوانها " الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها - دراسة مقارنة"، كلية الحقوق جامعة حلوان، ٢٠٠٣.

٢ - ناصر العديلي " الجودة الشاملة"، مجلة التدريب والتقنية، ١٤٢٢ هـ، العدد ٢٦، ص ٣٨ -

ويقصد بهذا الأسلوب " مجموعة من الاتفاقات المشتركة بين الجهة الإدارية والعاملين بها، بحيث يتولد عن هذه الاتفاقات ثقة متبادلة بينهما، وإيمان متبادل بينهما بالموظف وبقدراته وإمكاناته واستعداده.

وتقوم الإدارة بالاتفاق على عدة أسس هي^(١):

- وضع تصور لمتطلبات العاملين في المنظمة وطرق الوفاء بها.
- وضع تصور لمتطلبات المنظمة من العاملين.
- تحديد متطلبات كل فرد داخل المنظمة تجاه الآخرين، عن طريق الاتفاقات الفردية والجماعية.

إن علاج ظاهرة الفساد الإداري يحتاج إلى هذا الأسلوب، فبتحديد متطلبات العاملين تجاه بعضهم البعض، وتجاه المنظمة، وتحديد متطلبات المنظمة الإدارية من عاملها، يشعر الموظف بالولاء لهذه المنظمة، والإخلاص للعمل فيها، وبالتالي يبتعد عن كل صور الفساد الإداري ومن بينها استغلال النفوذ.

^١ - د. أحمد إبراهيم أحمد ، المرجع السابق، ص ٣١٠.

المبحث الثالث

مواجهة استغلال النفوذ من منظور قانوني

تقوم الوظيفة العامة على فكرة أساسية قوامها أنها خدمة عامة تقدمها الدولة للناس، عن طريق أجهزتها الإدارية ومن يعمل فيها من موظفين. ولكي ينأى المشرع بالموظف عن مواطن الشبهة، ويمنعه من استغلال نفوذه، في غير ما خصص له، ألزمه ببعض الأمور، بغرض منعه من التعرض لهذا المحذور، ولو بحسن نية. ولكي يتحقق الفائدة من هذا التنظيم القانوني، فتمتنع مظاهر الإضرار بالوظيفة العامة، وأهمها استغلال الموظف لسلطاته الوظيفية في تحقيق مآرب غير مشروعة، يتعين علينا أن نسعى نحو إصلاح إداري شامل للجهاز الإداري للدولة، يكفل أعمال القانون، وتحقيق الانضباط الوظيفي المأمول.

ونتناول هاتين النقطتين في مطلبين متتاليين.

المطلب الأول

القيود القانونية المفروضة على الموظف

لمنع استغلاله لنفوذه

ولكن من المؤسف أن الموظف العام في الدول النامية لم يستوعب فكرة أنه خادم للشعب، وأنه يعمل لتحقيق الصالح العام، وبأن الوظيفة التي يشغلها هي تكليف مفروض عليه، فهو على العكس من ذلك يعتقد أن الوظيفة العامة هي مجموعة من السلطات يزهو ويختال بها، وهو ما دفع البعض منهم إلى استغلال هذه السلطات، لتحقيق مآربه الشخصية، على حساب المصلحة العامة، وهو ما يعنى ترسيخه للفساد الإداري.

ومما يساعد على تفاقم هذه المشكلة ويزيد من آثارها السيئة ذلك الغموض والإطالة في الإجراءات والنظم والتعليمات إلى الحد الذي أصبح فيه المواطن يعتقد أن الموظف يستطيع أن يمنع أو يمنع وأن ينفذ فوراً أو يؤجل ذلك^(١).

فالموظف يتمتع، كممثل للإدارة، بقدر من السلطة، يهدف إلى تمكينه من تحقيق المصلحة العامة، ويجب على الموظف ألا يستعمل هذه السلطة إلا لتحقيق مصلحة عامة، فإذا ابتغى تحقيق مصلحة خاصة، له أو لذويه، فإنه يكون منحرفاً عن جادة الصواب، مخالفاً لواجباته الوظيفية التي وضعها القانون على عاتقه، مستغلاً لنفوذه الوظيفي، ومستحقاً بالتالي للعقاب الجنائي والتأديبي.

ولذلك وضع قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، في المادة ٧٧، في الفقرات من ٩ إلى ١٥ منها، مجموعة من القيود على عاتق الموظف، بغية الحيلولة بينه وبين استغلال نفوذه في غير ما خصص له.

ومن أهم هذه الواجبات ما يلي :

أولاً : الزام الموظف العام قانوناً بالتجرد عن المصالح الشخصية

يلتزم الموظف العام بأن يتجرد في عمله عن المصالح الشخصية، فيكون عمله من أجل غاية واحدة هي تحقيق المصلحة العامة، وهي الغاية التي يجب أن تتغياها كل أعمال الإدارة. وهذا ما

^١ - راجع في هذا المعنى: د. على السلمي " السلوك التنظيمي "، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠،

تقرره المادة ١/٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بقولها أن (الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين، تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها..).

فإذا انحرف الموظف عن تحقيق هذه الغاية، مبتغياً تحقيق مصالح شخصية له أو لغيره، فإنه يعد مرتكباً لجريمة إدارية، يستحق عليها عقوبة تأديبية. وهذا الالتزام بالتجرد عن المصالح الشخصية يشمل منع الموظف العام من تلقي أو طلب الرشاوى، ومنعه من كل عمل من الأعمال التجارية أو المضاربات المالية، وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات أو معلومات تصل إليه عن طريق وظيفته، ومنعه من شراء العقارات أو المنقولات التي تطرحها الحكومة للبيع في الدوائر التي يؤدي فيها الموظف أعمال وظيفته، أو التي تتصل بها^(١).

ثانياً : التزام الموظف بعدم الجمع بين وظيفتين

وهذا الحظر لا يقوم إلا حيث يترتب على الجمع بين وظيفتين الإضرار بواجبات الوظيفة العامة، أو كان غير متفق مع مقتضياتها، فالحكمة من الحظر هو ألا يؤدي الجمع إلى أن يستغل الموظف وظيفته العامة في تحقيق منافع لوظيفته الأخرى، بشكل غير مشروع، فإذا لم يكن من شأن الجمع بين الوظيفة والعمل الآخر ترتيب هذا الأثر فلا يقوم الحظر، وذلك كأصل عام. فإذا كان العمل الإضافي للموظف يعتبر امتداداً لعمله الأصلي، بأن يكون متصلاً بأعمال وظيفته، ولو كان يؤديه خارج نطاق عمله الأصلي، فإنه لا يعد جامعاً بين وظيفتين جمعاً محظوراً. كما لا يعتبر نذب الموظف للقيام بعمل ما، في غير الجهة المعين بها، تعييناً في أكثر من وظيفة، لأن النذب هو شغل مؤقت للوظيفة، أو تكليف بأعمال محددة لفترة معينة^(٢)، وهو بذلك يختلف عن التعيين الذي هو إسناد وظيفة معينة إلى شخص ما، للنهوض بأعبائها على وجه الدوام والاستقرار.

وكذلك لا تعتبر إعاره الموظف، للعمل في جهة أخرى غير جهة عمله الأصلية، تعييناً جديداً، فهي عمل لمدة مؤقتة يحددها القرار الصادر بالإعارة، ولا يتولى خلالها أعباء وظيفته الأصلية. الأثر المترتب على شغل العامل لأكثر من وظيفة:

يترتب على شغل الموظف العام لوظيفتين، في نفس الوقت، وفقاً لما تقرره المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، أنه يحق لأي من الجهتين توقيع جزاء إداري

^١ - راجع د. عبد الله طلبه "ظاهرة التسيب الوظيفي في إدارات الدول النامية"، المرجع السابق، ص ٢٠١.

^٢ - وهذا ما نصت عليه المادة ٥٦ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن النذب، والتي تنص على أنه (يجوز بقرار من السلطة المختصة نذب العامل للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من نفس درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة، = في نفس الوحدة التي يعمل بها، أو وحدة أخرى، إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك. وتنظم اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالنذب).

عليه، فإذا قامت إحدى الجهتين بمعاقبته امتنع على الجهة الأخرى معاقبته مرة أخرى، لأن القاعدة أنه لا يجوز معاقبة الموظف عن المخالفة الواحدة مرتين.

ثالثاً : التزام الموظف بألا يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو مكافأة

تحظر الفقرة الثانية من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على الموظف أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو مكافأة، ولو في غير أوقات العمل الرسمية، إلا بإذن من السلطة المختصة. ومع ذلك يجوز أن يتولى الموظف، بأجر أو بمكافأة، أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية، إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو المعين له مساعد قضائي ممن تربطهم به صلة قربي أو نسب حتى الدرجة الرابعة. كما يحظر عليه أن يتولى أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكاً أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قربي أو نسب، حتى الدرجة الرابعة، وذلك بشرط إخطار الجهة الرئاسية التابع لها بذلك.

والسبب في هذا الحظر أن الموظف قد يستغل نفوذه الوظيفي لصالح عمله لدى الغير، فإذا رأت جهة الإدارة أنه لا علاقة بين العاملين انتفت هذه الشبهة، وسمحت له بذلك العمل الإضافي. وكذلك الأمر بالنسبة لحظر توليه أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكاً أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قربي أو نسب، حتى الدرجة الرابعة، فالعلة فيه أنه قد يستغل نفوذه الوظيفي في تحقيق منافع مالية له أو لغيره.

ولما كانت أعمال القوامة والوصاية والوكالة عن الغائبين والمساعدة القضائية، لمن تربطهم بالموظف صلة قربي أو نسب حتى الدرجة الرابعة، تنتفي فيها شبهة استغلال الموظف لنفوذه، فإن القانون يسمح لها للموظف، وبغير إذن من الجهة الإدارية التي يعمل بها.

رابعاً : التزام الموظف بعدم قبول أي هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته

تحظر المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة - في فقرتها رقم ١٤ - على الموظف، سواء بنفسه أو بواسطة غيره، قبول أي هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض، بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته، وذلك منعاً لاستغلال نفوذه الوظيفي، في تقديم منفعة ما لمقدم الهدية أو المكافأة أو العمولة أو القرض، في مقابل ما يقدم إليه.

ولا يجوز التحجج في هذا الشأن بأن إعطاء مثل هذه الهدايا، أو العمولات، أو ما يطلق عليه "الإكراميات"، هو عرف سائد في الجهاز الإداري، فمن المعروف أنه لا يجوز للعرف أن يخالف القانون.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن (... النص في المادة ٩/٧ من اللائحة الصادرة بقرار رئيس المجلس الأعلى لاتحاد الإذاعة والتلفزيون رقم ٢ لسنة ١٩٧١ .. ما هو إلا ترديد للأصل العام الوارد في نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ...) ، وهذه النصوص قاطعة الدلالة في حظر قبول أي هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض، نظير قيام العامل بواجبات وظيفته، والقول بأن هذا خطأ شائع يأخذ حكم العرف السائد

مردود عليه بأنه لا يجوز أن يقوم عرف مخالف لنص صريح، وإذا كان هناك مثل هذا العرف فهو عرف فاسد، لا يعتد به، ولا يسبغ على العمل صفة المشروعية^(١).

^١ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٥٧ لسنة ٣٤ ق، جلسة ٢ فبراير ١٩٩١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، المكتب الفني، س ٣٦، ص ٦٠٨.

خامساً : التزام الموظف بعدم ممارسة أعمال تجارية

تلزم المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الموظف العام بعدم مزاوله أية أعمال تجارية، وبوجه خاص أن يكون له أى مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.

كما تحظر عليه الاشتراك فى تأسيس الشركات، أو قبول عضوية مجالس إدارتها، أو أى عمل فيها، إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلى أو شركات القطاع العام.

والعلة فى حظر مثل هذه الأعمال على الموظف أنه قد يستغل نفوذه الوظيفى بشأنها، وبما يضر بالوظيفة العامة، فقد يستغل وظيفته فى تحقيق مكاسب لأعماله التجارية، أو تسهيلها، إذا كانت تتصل بأعمال وظيفته، فيستغل نفوذه فى تسهيل هذه الأعمال.

فإذا خالف الموظف هذا الالتزام، فاستغل منصبه الوظيفى لممارسة هذه الأعمال المحظورة عليه، فإنه يعد مرتكباً لجريمة استغلال النفوذ الوظيفى.

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الرأى، وأضافت أنه إذا أذنت الجهة الإدارية بممارسة بعض الأعمال، على خلاف أحكام القانون، كان هذا الإذن باطلاً، لمخالفته للقانون^(١).

ماهية العمل التجارى:

يلزم لتحديد طبيعة العمل الذى يزاوله العامل وبيان ما إذا كان تجارياً من عدمه الرجوع إلى أحكام القانون التجارى، ولا محل للرجوع إلى قوانين الضرائب للتعرف على مدى خضوع العمل أو النشاط للضريبة، إذ أن ذلك لا يصلح معياراً لبيان طبيعة العمل.

وفى هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣١٧٥ لسنة ٢٩ ق بجلسة ١٩٨٨/٤/٩ بأن " مفاد نص المادة ١٤/٧٧ هـ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أن العامل إذا زاول عملاً تجارياً فإنه بذلك يكون قد ارتكب فعلاً محظوراً عليه، يستأهل مساءلته عنه ومجازاته عليه، غير أن اعتبار العمل الذى يزاوله العامل تجارياً أو العكس هو أمر لا يجوز أن يكون محلاً لاجتهاد أو تفسير الجهة الإدارية، ذلك أن العبرة فى اعتبار العمل تجارياً هو بما يقضى القانون باعتباره تجارياً من الأعمال.

وفى فتوى أخرى للجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، بجلستها المنعقدة فى ٧ / ١ / ١٩٧٧، رأت أن حظر مزاوله الأعمال التجارية لا يشترط فيه احترام العامل للتجارة، أى مزاوله الأعمال التجارية بصفة مستمرة ومنتظمة، بل إن مرد هذا الحظر هو أن يزاول العامل ما يعد عملاً تجارياً، فى مفهوم القانون التجارى، وهو ما يتميز بعنصر جوهرى هو المضاربة.

وقد خلصت المحكمة الإدارية العليا إلى الرجوع لقواعد القانون التجارى لتحديد طبيعة العمل مثار النزاع، وعلى ذلك فالعمل لا يعد تجارياً إلا إذا تميز بعنصر جوهرى هو المضاربة والسعى للحصول على ربح^(١).

^١ - راجع فى ذلك: حكم المحكمة الإدارية العليا، فى جلسة ٢٤ يونيو ١٩٧٨، مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى خمسة عشر عاماً (١٩٦٥ : ١٩٨٠)، المكتب الفنى، ص ٣٩١٢.

^١ - راجع حكم المحكمة في جلسة ١٥ / ٦ / ١٩٦٥، مجموعة المبادئ في عشر سنوات (١٩٥٥ - ١٩٦٥)، المكتب الفني، ص ٢٠٦١ .

حدود هذا الحظر :

ذهبت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة إلى أنه لا يجوز للموظف أن يكون شريكاً موصياً في أية شركة تجارية، لأنه يتعهد بتقديم حصته، وهذا التعهد يعد عملاً تجارياً محظوراً عليه، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تأذن له بذلك^(١).

ومن ناحية أخرى، لا تجيز المادة ٧٧ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة للموظف أن يجمع بين أى عمل في الحكومة أو القطاع العام أو أية هيئة عامة، وبين عضوية مجلس الإدارة في إحدى الشركات المساهمة أو الاشتراك في تأسيسها أو الاشتغال ولو بصفة عرضية بأى عمل أو الاستشارة فيها، سواء كان بأجر أو بغير أجر، إلا إذا كان ممثلاً لهذه الجهات.

ويمتد نطاق الحظر كذلك إلى حالة قيام العامل بمباشرة العمل التجارى، بوصفه نائباً عن الغير، لأن التصرف وإن كان ينسحب إلى الأصل، إعمالاً لأحكام النيابة في القانون، إلا أنه صادر من النائب وليس من الأصل.

وفى هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن قيام الموظف بإدارة مشروع تجارى تملكه زوجته يعد بمثابة عمل تجارى محظور عليه قانوناً القيام به. وبررت المحكمة ذلك بقولها أنه (... ولئن كان من المقرر أن للزوجة ذمة مالية مستقلة عن الزوج، بحيث لا يسأل الموظف عن ممارسة زوجته للتجارة، إلا أنه من المحظور على الموظف العام، طبقاً للمادة ٧٧ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة، إذا كان هذا العمل لا يتفق مع مقتضيات وظيفته، ومن المحظور عليه أن يزاول أى أعمال تجارية، وبوجه خاص أن يكون له أى مصلحة فى أعمال

^١ - راجع الفتاوى الصادرة عن الجمعية، القاعدة رقم ١٥٥، جلسة ٢٧ فبراير ١٩٦٢، مجموعة أبو شادى .

وقد خالفت المحكمة الإدارية العليا هذا الرأى، فأجازت للموظف - وهى محقة فى ذلك - أن يشترك كشريك موصى فى شركة توصية بسيطة، وذلك بناء على حجج قوية ساقتها فى حكمها، فذكرت أن هذا (... أمر جائز طالما لا يتعارض مع واجبات الوظيفة وطبيعتها، ولا يشكل مخالفة مسلكية موجبة للمؤاخذة التأديبية، لأن هذا العمل لا يعتبر قط من الأعمال التجارية، وهو ليس أكثر من صورة من صور توظيف الأموال المسلم بصحته قانوناً، وهو عمل مشروع للعاملين فى الدولة وغيرهم، على حد سواء، ولا يكسب الموظف صفة التاجر بأى حال، ما دام لم يقترن بنشاط آخر يضى على هذا العمل الصفة التجارية، طبقاً لأحكام القانون التجارى، كما لا يعتبر اشتراكاً محظوراً فى تأسيس الشركات، لأن التأسيس، طبقاً للقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ ... والقانون رقم ١٥٩ لسنة = ١٩٨١، ينصرف فقط إلى تأسيس شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة...) .

راجع حكم المحكمة الصادر فى الطعن رقم ١٧٢٢ لسنة ٣١ ق، بجلسته ٢٢ نوفمبر ١٩٨٧، مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة، المكتب الفنى، س ٣٣، ص ١٩٢ .

تتصل بأعمال وظيفته، وذلك حتى يتأبى الموظف العام عن مواطن الزلل والشبهات، ويلتفت إلى أعمال وظيفته ومقتضيات تقلده لمنصب عام، دون أن يكون شغله لهذا المنصب مع ما يصاحبه من مكناات وسلطات مجالاً لتربحه ونفعه الشخصي، بدون وجه حق. وعلى هذا المقتضى، ولئن كان تملك زوجة المطعون ضده للمحل التجارى ومزاولتها التجارة لا يشكل في حد ذاته مخالفة تأديبية قبله، إلا أن ثبوت اشتراكه في إدارة هذا المحل المتخصص في بيع الأدوات الرياضية، وقيامه بذاته في المحل ببيع الأدوات الرياضية للمدارس الخاضعة لإشرافه كموجه للتربية الرياضية، إنما يثبت توافر مصلحته الشخصية في أداء هذه الأعمال المتصلة بأعمال وظيفته، ويلقى ظللاً من الريب على تربحه بدون وجه حق من وضعه الوظيفي (...)(١).

الاستثناءات التي ترد على هذا الحظر :

١- جواز اشتراك الموظف في تأسيس شركة مساهمة أو القيام بأعمال الاستشارة فيها :

تجيز المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، في فقرتها الثانية، للموظف أن يشارك في تأسيس إحدى شركات المساهمة أو يقوم بأعمال الاستشارة فيها، بناء على شروط تحددها، فتقرر أنه (ويجوز استثناء من حكم الفقرة السابقة، ومن الأحكام الأخرى المانعة في القوانين الخاصة، أن يرخص للشخص بالاشتراك في تأسيس إحدى شركات المساهمة أو بأعمال الاستشارة فيها، وذلك بإذن خاص من الوزير المختص التابع له الشخص، كما يجوز له مباشرة الأعمال الأخرى المشار إليها في الفقرة السابقة، بشرط ألا يترتب على ذلك توليه رئاسة مجلس الإدارة، أو القيام بأعمال العضو المنتدب، وذلك بإذن خاص من رئيس مجلس الوزراء. وفي جميع الأحوال لا يصدر الإذن إلا بعد بحث الأمر، والتأكد من عدم ارتباط وظيفة الشخص بعمل الشركة أو التأثير فيها، وبشروط ألا يتعارض الترخيص مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها).

ومعنى ذلك أن الغرض الأساسي من هذا الحظر هو ألا يستغل الموظف نفوذه الوظيفي في تحقيق منافع للشركة التي اشترك في تأسيسها أو كان عضواً بمجلس إدارتها أو قام بأعمال الاستشارة فيها، ولذلك وضع النص القانوني شروطاً للاستثناء من هذا الحظر يضمن بها عدم استغلال هذا النفوذ، وهو ما يتضح جلياً من استعراض هذه الشروط، وهي :

أ. صدور إذن خاص من الوزير المختص التابع له الموظف في حالة اشتراكه في تأسيس إحدى شركات المساهمة، أو قيامه بأعمال الاستشارة فيها.

ب. صدور إذن خاص من رئيس مجلس الوزراء في حالة جمع الموظف بين أى عمل في الحكومة أو القطاع العام أو أية هيئة عامة، وبين عضوية مجلس الإدارة في إحدى الشركات المساهمة، وبشروط ألا يترتب على ذلك توليه رئاسة مجلس الإدارة، أو القيام بأعمال العضو المنتدب.

ج. لا يصدر الإذن في الحالتين إلا بعد بحث الأمر، والتأكد من عدم ارتباط وظيفة الموظف بعمل الشركة أو التأثير فيها، وبشروط ألا يتعارض الترخيص مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها.

^١ - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩٢١ لسنة ٢٩ ق، جلسة ١١/٢١/١٩٨٧، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، المكتب الفنى، س ٣٣، ص ١٤٤.

٢- جواز الترخيص للعامل بالعمل كسائق لسيارة لدى الغير لأنه لا يعتبر عملاً تجارياً: أفتت الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، بجلستها المنعقدة في ١٩٨٥/٥/٢٩، بأنه لا يجوز للموظف أن يعمل كسائق لسيارة يملكها أو يستأجرها لحساب الغير، أو يعمل كسائق لسيارة أجرة مملوكة للغير، لأنه بذلك يكون مباشراً لعمل تجاري، وهو أمر محظور عليه بنص القانون.

أما إذا كان الموظف يعمل لدى الغير، كسائق لسيارة خاصة، وكان دوره يقتصر على مجرد القيادة من مكان إلى آخر، تحت إشراف مالك السيارة أو المسئول عن إدارتها، دون أن يباشر بنفسه إدارة السيارة أو التعاقد مع أشخاص المنقولين أو أصحاب البضاعة، فإنه هذه الحالة يجوز الترخيص للعامل بمزاولة مثل هذا العمل، لحساب الغير، باعتباره ليس عملاً تجارياً، شريطة النظر إلى نوع الوظيفة وأعمالها ومسئولياتها ومقتضياتها وواجباتها، وما إذا كان التصريح للعامل بمزاولة المهنة في الخارج يتفق مع ذلك أم لا، وهو ما تنفرد به جهة الإدارة في كل حالة على حدة، فإذا لم يقدّم التناقض بين التصريح بمزاولة المهنة وأداء واجبات الوظيفة ومقتضياتها كان التصريح جائزاً، أما إذا كان ثمة تعارض بينهما فلا يجوز التصريح باستخراج رخصة القيادة المهنية.

المطلب الثاني

نحو إصلاح إداري شامل

لما كان الهدف من محاربة الفساد ومظاهره المختلفة، وعلى رأسها استغلال الموظف لنفوذه الوظيفي، هو السعي نحو خلق إدارة عامة نزيهة، وإعلاء شأن المصلحة العامة، لتكون هي نبراس كل عمل إداري، ومبتغى كل موظف عام، فإنه يكون لزاماً علينا أن ندعو إلى إصلاح إداري شامل يحقق لنا هذه الأهداف العليا، فلا تبقى مجرد كلمات يدعو إليها البعض، ويتشدد بها البعض الآخر.

ويعرف البعض الإصلاح الإداري بأنه " إدخال تعديل في تنظيمات إدارية قائمة، أو استحداث تنظيمات إدارية جديدة، وإصدار الأنظمة والقوانين واللوائح اللازمة لذلك" (١) . ويعرفه البعض الآخر بأنه " جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي وإداري هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات، تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه" (٢).

١ - صافي إمام موسى "إستراتيجية الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم في نطاق الفكر والنظريات"، طبعة دار العلوم للطباعة والنشر، الرياض، ١٩٨٥، ص ٩ .

٢ - حسن أبشر الطيب "مؤسسات التنمية الإدارية - أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية عمان، ١٩٨٤، ص ٢١ .

ويهدف الإصلاح الإداري إلى نشر الوعي والإدراك، بين السلطات العامة والمواطنين، حول أهمية تبني أحدث المفاهيم والأفكار في مجال علم الإدارة الحديثة^(١)، كما يهدف إلى تحسين مستوى مخرجات الجهاز الإداري، استهدافاً لخدمة المواطن، وتمشياً مع الأهداف الوطنية المعتمدة^(٢).

وحتى يتحقق هذا الإصلاح لا بد من مكافحة كل مظاهر الفساد الإداري، وأهمها استغلال النفوذ الوظيفي، لنبنى بعد ذلك إدارة عامة قائمة على أسس قوية، تحقق النفع العام للمواطنين، وتساهم في بناء دولة قوية ومتقدمة.

مقومات الإصلاح الإداري :

للقيام بعملية الإصلاح الإداري الشامل يجب على الدولة أن تعمل على:

١. وضع نظام جيد لتقييم الأداء الوظيفي، يساهم بشكل واضح في تحديد الموظف ذي الكفاءة، لتشجيعه مادياً ومعنوياً، وتقديمه كموظف مثالي يكون قدوة لزملائه، لعلمهم ينتهجوا نهجه، ويقتفوا أثره، طمعاً في تحقيق ما حققه من نجاح وظيفي.
٢. قيام وسائل الإعلام بتوعية المواطنين بالآثار السلبية لكل مظاهر الفساد على عملية التنمية، في المجالات المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
٣. تحقيق ما يسمى بالرضا الوظيفي، عن طريق زيادة دخول الموظفين بشكل يكفل لهم حياة كريمة، ويبعدهم عن اقتراف مواطن الفساد.
٤. تطوير المؤسسات الرقابية، كالجهاز المركزي للمحاسبات، ومنحها الاستقلالية الكاملة التي تمكنها من أداء دورها الرقابي بكل حيطة ونزاهة، وتجعلها يداً قوية للحكومة للقضاء على كل مظاهر الفساد الإداري.
٥. الحد من البيروقراطية المعقدة، والروتين، والحد من وضع العراقيل أمام مصالح الناس، فهذا الأمر يجعل المواطن يلجأ إلى طرق ملتوية، كالرشوة مثلاً، لإنهاء معاملته وتيسير أمره^(٣).
- فتبسيط اجراءات العمل والتخلص من المعوقات الادارية مسألة مهمة جداً في محاربة مثل هذه الطرق الملتوية، والتي تشيع مظاهر الفساد المختلفة بين موظفي الدولة، فتصبح مع مرور الوقت أمواراً معتادة لا يخجل الموظف من اقترافها، بل ويصل الأمر في بعض الحالات إلى اعتبارها حقاً من حقوقه، مما يرسخ مثل هذه القيم الفاسدة في مجتمع الوظيفة العامة.
٦. وضع ميثاق شرف للعمل الوظيفي، يحمل مجموعة من القيم التي يجب أن تسود في أروقة الوظيفة العامة، وأهم هذه القيم هي الأمانة الوظيفية، فهي من أهم الفضائل التي يجب أن تغرس في نفوس الموظفين، وعلى وسائل الإعلام والقائمين على التعليم أن يقوموا بدورهم في

^١ - رندة أنطوان "الإصلاح والتحديث الإداري"، صنعاء، المعهد الوطني للعلوم الإدارية، ٢٠٠٠، ص ٥٥.

^٢ - نزيه الأيوبي (١٩٨٦) " النظريات الإدارية الحديثة وأغراض التنمية الإدارية "، المجلة العربية للإدارة الصادرة عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية بعمان، المجلد ٨، العددان ٤، ٣، ص ٨٣٩.

^٣ - أحمد السيد كردى " الفساد الإداري "، مقال منشور على شبكة الانترنت، موقع شبكة كنانة أونلاين، بتاريخ ١٢ يونيو ٢٠١١.

هذا الشأن، من خلال تعميق الشعور بهذه القيم، وغرسها في نفوس النشء، ليكونوا نواة لموظفين صالحين.

٧. التشدد في محاسبة كبار موظفي الدولة، بتوقيع عقوبات صارمة عليهم، عند ثبوت ارتكابهم لأى جريمة من جرائم الفساد، وخاصة عن استغلالهم لنفوذهم الوظيفي في غير ما يحقق المصلحة العامة، وعدم التستر عليهم، وإبراز ذلك إعلامياً، فهذا بلاشك يبيث الرهبة في نفوسهم ونفوس صغار الموظفين من المصير الذى قد يلقونه إذا أقدموا على اقتراف أى جريمة من جرائم الفساد.

وختاماً، فإن هذه مجرد أسس لقيام عملية الإصلاح الإدارى المنشود، يمكن أن يضاف إليها، وأن تكون محلاً للنقاش، ونرجو أن تكون محلاً للتطبيق، لعلنا نخطو بمصرنا خطوات واسعة نحو دولة متقدمة بمعنى الكلمة، تأخذ مكانتها اللائقة بين الأمم، يساندها فى ذلك تاريخ مشرف، وإمكانات واسعة، وثروة بشرية كبيرة.

خاتمة

تناولنا فى هذه الدراسة الموجزة موضوعاً فى غاية الأهمية، وهو استغلال النفوذ الوظيفي، عن طريق الموظف العام، أو عن طريق غيره من الأشخاص ذوى الصلة بأصحاب النفوذ، لتحقيق منافع خاصة غير مشروعة، بما يعد اعتداء على الوظيفة العامة، وعلى حقوق الأفراد المتعاملين مع القائمين عليها، وانتهاكاً للقانون المنظم لها.

وقد تناولنا، فى الفصل الأول، مفهوم استغلال النفوذ الوظيفي، ، وميزنا بينه وبين بعض الجرائم المشابهة، كالرشوة والوساطة، واعتباره جريمة جنائية وتأديبية ثم تناولنا الأسباب التى تؤدى إليه، وما يمكن أن يترتب على انتشار هذه الظاهرة الخطيرة من آثار، سواء على المجتمع، أو على اقتصاد الدولة، أو على السياسة العامة لها.

أما فى الفصل الثانى فقد تناولنا سبل معالجة ومواجهة استغلال النفوذ الوظيفي، فى الشرع والفقه الإسلامى، ثم على المستوى الدولى، فى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ثم على المستوى القانونى، ومن خلال علم الإدارة العامة.

وقد خلصنا في نهاية هذه الدراسة إلى عدة نتائج هي :

- (١) أن استغلال النفوذ الوظيفي يعد من أهم مظاهر الفساد الإداري، وأخطرها على الوظيفة العامة، وأكثرها انتشاراً بين أصحاب الدرجات الوظيفية العليا.
 - (٢) أن استغلال النفوذ يعد جريمة جنائية لها عقوبة يحددها قانون العقوبات، كما يشكل في نفس الوقت جريمة تأديبية، باعتبار أن مرتكبها غالباً ما يكون موظفاً عاماً.
 - (٣) أن جريمة استغلال النفوذ تتشابه مع جريمة الرشوة في أنهما من الجرائم التي تمس سمعة الوظيفة العامة ونزاهتها، ولكن تختلف الجريمتان في أنه لا يشترط في مستغل نفوذه أن يكون موظفاً عاماً، وذلك بخلاف الرشوة، حيث يتعين أن يكون المرتشى موظفاً عاماً أو من في حكمه. كما تختلف جريمة استغلال النفوذ عن الوساطة، والتي تتمثل في توافر سلوك قوامه بذل فعل رجاء أو توصية أو وساطة من جانب صاحب المصلحة مباشرة، أو من قبل الغير لمصلحة هذا الأخير، والقيام بعمل، أو الامتناع عن عمل من أعمال الوظيفة، أو الإخلال بواجباتها، استجابة للرجاء أو التوصية أو الوساطة.
 - (٣) أن هناك عوامل متعددة تؤدي إلى انتشار ظاهرة استغلال النفوذ الوظيفي، إدارية واقتصادية واجتماعية وقانونية.
 - (٤) أن انتشار تلك الظاهرة يترتب عليه آثار سيئة، سواء على المجتمع، أو على سياسة الدولة، أو على اقتصادها.
 - (٦) أن الشريعة الإسلامية كانت سباقة في مضمار مكافحة ظاهرة استغلال النفوذ، بما وضعته من قواعد وأسس لمحاربة هذه الظاهرة، وما اتخذته من أسلوب فريد في هذا الشأن. كما أن القانون وعلم الإدارة العامة ساهما بدور بارز في هذا الشأن. وعلى المستوى الدولي قامت الأمم المتحدة بدور هام في هذا المجال، بإبرامها اتفاقية مكافحة الفساد، إسهاماً منها في محاربة هذه الظاهرة المنتشرة في كثير من دول العالم.
- وإذا كان لنا أن نقدم بعض التوصيات في هذا الشأن، فإننا نوصي بما يلي:
- (١) من أجل تحقيق الإصلاح الإداري الشامل يتعين وضع نظام جيد لتقييم الأداء الوظيفي، يساهم بشكل واضح في تحديد الموظف ذي الكفاءة، لتشجيعه مادياً ومعنوياً، وتحقيق ما يسمى بالرضا الوظيفي للموظف العام، عن طريق تقرير مرتب مجز وكاف يكفل له حياة كريمة، فتمنعه من سلوك سبيل غير مشروعة لزيادة دخله.
 - (٢) ضرورة وضع نظام يكفل المحاسبة الصارمة لمرتكبي جرائم الفساد الوظيفي، جنائياً وتأديبياً.
 - (٣) إنشاء جهاز إداري رقابي مستقل، أو تفعيل الأجهزة الموجودة وإعطائها صلاحيات واسعة، لتنفيذ جملة إجراءات إدارية ورقابية قانونية فعالة.
 - (٤) القيام بعملية إصلاح وتطوير شاملة للأجهزة الإدارية في الدولة، عن طريق إعادة هيكلتها، على نحو يمكنها من تقويم انحرافات القائمين عليها، ووضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة، باعتماد مبدأ الكفاءة والجدارة في تولى الوظائف العامة.
 - (٥) ضرورة تعديل التشريعات المنظمة للوظيفة العامة، بوضع عقوبات رادعة للجرائم التي تتصف بالخطورة، كاستغلال النفوذ الوظيفي، لتساهم في تحجيم هذه الظواهر الإجرامية، وتحمي العمل الإداري من شرورها.

وفي النهاية، وكما سبق القول، فإن هذه المقومات هي مجرد أسس مقترحة لتحقيق ما يسمى بالإصلاح الإداري، لوضع صورة متكاملة الأركان لهذا الإصلاح المأمول، لعل القائمين على أمر الوظيفة العامة يضعونها موضع التنفيذ، وصولاً إلى تنظيم جيد لها، تمتنع فيه مثل هذه الظواهر الإجرامية الخطيرة، وعلى رأسها استغلال النفوذ الوظيفي.

تم بعون الله وتوفيقه

مصادر ومراجع البحث

أولاً : المصادر العربية

** المصادر الإسلامية :

١. ابن تيمية (تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحلیم ابن تيمية) " السياسة الشرعية "، طبعة وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد بالمملكة العربية السعودية،
٢. ابن عبد ربه الأندلسي " العقد الفريد "، موقع الوراق، ج ١.
٣. ابن قتيبة (أبو محمد عبد الله بن مسلم الدينوري) " عيون الأخبار "، دار الكتب العلمية - بيروت، ١٤١٨ هـ، ج ١
٤. الإمام أبو داود (سليمان بن الأشعث بن إسحاق الأزدي) " سنن أبي داود "، تحقيق شعيب الأرنؤوط ومحمد كامل، طبعة دار الرسالة العالمية، ط ١، ١٤٣٠ هـ، ٢٠٠٩
٥. ابن حنبل " مسنده، تحقيق شعيب الأرنؤوط وآخرين، طبعة مؤسسة الرسالة، ط ١، ١٤٢١ هـ - ٢٠٠١ م، ج ١
٦. البخاري (محمد بن إسماعيل أبو عبدالله) "الجامع المسند الصحيح المختصر من أمور رسول الله صلى الله عليه وسلم وسننه وأيامه - المعروف بصحيح البخاري"، تحقيق محمد زهير بن ناصر الناصر، طبعة دار طوق النجاة، ط ١، ١٤٢٢ هـ، ج ١، ص ٢١.
٧. مسلم (أبو الحسين بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري) " الجامع الصحيح المسمى صحيح مسلم "، طبعة دار الجيل، بيروت، ج ٥.
٨. البيهقي (أحمد بن الحسين بن علي بن موسى الخراساني) في " السنن الكبرى "، طبعة دار الكتب العلمية، بيروت.
٩. الخطيب البغدادي (أحمد بن علي أبو بكر) " تاريخ بغداد "، طبعة دار الكتب العلمية - بيروت، ج ٤.
١٠. الماوردي (أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي) " الأحكام السلطانية "، طبعة دار الحديث - القاهرة، ج ١.

** مصادر عامة :

١. أحمد إبراهيم أحمد "الإدارة المدرسية في مطلع القرن الحادي والعشرين"، طبعة دار الفكر العربي، ط ١، ٢٠٠٣.
٢. د. أحمد خفاجي " جرائم الرشوة "، مطبعة دار قباء، ١٩٩٩.
٣. د. السيد عليوة " إدارة الأزمات والكوارث - مخاطر العولمة والإرهاب الدولي "، طبعة دار الأمين، ط ٣، ٢٠٠٤.
٤. د. بلال أمين زين الدين " ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن - مقارنة بالشريعة الإسلامية "، طبعة دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط ١، ٢٠٠٩.
٥. د. جمال محمد مرسى " الرضا الوظيفي "، طبعة الدار الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠٣.
٦. حسن أبشر الطيب " مؤسسات التنمية الإدارية - أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل "، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٤.
٧. سامي جبارين " سلسلة تقارير قانونية حول استغلال النفوذ "، إصدار الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

٨. د. سعود بن محمد النمر وآخرون " الإدارة العامة - الأسس والوظائف "، الرياض، ط ٤، ١٤١٧ هـ - ١٩٩٧.
٩. د. سليمان الطماوى " قضاء التأديب "، طبعة دار الفكر العربي، ١٩٩٥.
١٠. صافى إمام موسى " استراتيجية الإصلاح الإدارى وإعادة التنظيم فى نطاق الفكر والنظريات "، طبعة دار العلوم للطباعة والنشر.
١١. د. صباح كرم شعبان " جرائم استغلال النفوذ "، بغداد، مطبعة الشرطة، ١٩٨٣.
١٢. د. صلاح الدين محمد عبد الباقي " الرضا الوظيفى فى المنظمات "، طبعة مكتبة الدار الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٣. د. على السلمى " السلوك التنظيمى "، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠.
١٤. د. عماد صلاح عبد الرازق " الفساد والإصلاح "، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣.
١٥. د. عمر الفاروق الحسينى " شرح قانون العقوبات - القسم الخاص - جرائم الاعتداء على المصلحة العامة "، ٢٠٠٩، نسخة pdf منشورة على شبكة الانترنت.
١٦. د. فريز محمود أحمد الشلحوط " نظريات فى الإدارة التربوية "، الرياض، مكتبة الرشد للنشر والتوزيع، ١٤٢٣ هـ - ٢٠٠٢ م.
١٧. د. فؤاد محمود معوض " تأديب الموظف العام فى الفقه الإسلامى والقانون الوضعى "، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٦.
١٨. د. محسن أحمد الخضيرى " إدارة الأزمات "، مجموعة النيل العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.
١٩. د. محمد أنس قاسم جعفر " الدعاوى الإدارية "، طبعة دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٢٠. د. محمد زكى أبو عامر " قانون العقوبات الخاص "، طبعة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٨.
٢١. د. محمد عبد الغنى حسن " مهارات إدارة الصراع "، طبعة دار الكتب، القاهرة، ط ١، ٢٠٠١.
٢٢. د. محمود نجيب حسنى " قانون العقوبات - القسم الخاص بالجرائم المضرة بالمصلحة العامة "، طبعة دار النهضة العربية، ١٩٨٦.
٢٣. نزيه الأيوبى (١٩٨٦) " النظريات الإدارية الحديثة وأغراض التنمية الإدارية "، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية بعمان، المجلد ٨، العددان ٣، ٤.
٢٤. د. هلالى عبد الله أحمد " شرح قانون العقوبات - القسم الخاص "، القاهرة، طبعة دار النهضة العربية، ١٩٨٨.
- ** البحوث ورسائل الماجستير والدكتوراه :**
١. السهاد بنت سعيد بن حميد البوسعيدى " الإدارة بالإهداف "، سلطنة عمان، وزارة التربية والتعليم.
٢. أنور بن سالم آل مدشل " الإدارة بالإهداف "، بحث منشور على شبكة الانترنت، موقع المنتدى العربى لإدارة الموارد البشرية.
٣. إيهاب محمود الطيب " أثر المناخ التنظيمى على الرضا الوظيفى "، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠٠٨.

٤. د. حمدي أبو النور السيد " الإدارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها - دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، ٢٠٠٣.
٥. رندة أنطوان "الإصلاح والتحديث الإداري"، صنعاء، المعهد الوطني للعلوم الإدارية، ٢٠٠٠.
٦. د. سحر قدوري " مؤسسات المجتمع المدني وامكانياتها في الحد من الفساد الإداري"، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٨، بحث منشور على شبكة الانترنت.
٧. سومر أديب ناصر " أنظمة الأجور وأثرها على أداء العاملين في شركات ومؤسسات القطاع العام الصناعي في سورية"، بحث ماجستير في إدارة الأعمال، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين، سوريا، ٢٠٠٣-٢٠٠٤.
٨. د. عبد الله طلبية " ظاهرة التسبب في إدارات الدول النامية"، بحث منشور بمجلة الأمن، العدد ٤، الصادر في شهر ذي الحجة ١٤٠١ هـ، منشور على شبكة الانترنت.
٩. د. عبدالله طلبية " ظاهرة التسبب الوظيفي"، بحث منشور بمجلة الفكر السياسي الصادرة عن اتحاد الكتاب العرب بدمشق، العدد السادس، ١٩٩٩.
١٠. د. فتحي محمد أميمة " الفساد السياسي والإداري كأحد أسباب الثورات العربية - دراسة وصفية تحليلية - ثورة ١٧ فبراير في ليبيا نموذجاً"، ورقة بحثية منشورة على شبكة الانترنت، ومقدمة في مؤتمر فيلادلفيا الدولي السابع عشر، وعنوانه " ثقافة التغيير - الأبعاد الفكرية - العوامل - التمثلات"، المنعقد في الفترة من ٦-٨ نوفمبر ٢٠١٢.
١١. د. محمد مختار عثمان " الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة"، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ١٩٧٣.
١٢. منير حسن أحمد شقورة " إدارة التغيير وعلاقتها بالإبداع الإداري لدى مديري المدارس الثانوية في محافظات غزة من وجهة نظر المعلمين"، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، فرع غزة.
١٣. ناصر العديلي " الجودة الشاملة"، بحث منشور في مجلة التدريب والتقنية، ١٤٢٢ هـ، العدد ٢٦.
١٤. هاني عرب " الوجيز في مهارات الاتصال الإدارية"، ملتقى البحث العلمي، على موقع المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، السعودية، ١٤٢٦ هـ.
١٥. هاني عرب " فن الاتصال في الإدارة"، ملتقى البحث العلمي، على موقع المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، السعودية، ١٤٢٧ هـ.
- ** مقالات :**
١. أحمد السيد كردى " الفساد الإداري"، مقال منشور على شبكة الانترنت، موقع شبكة كنانة أونلاين، بتاريخ ١٢ يونيو ٢٠١١.
٢. د. أحمد البراك " جريمة الاتجار بالنفوذ في التشريع العقابي المقارن"، مقال منشور على صفحة [مقالات ودراسات قانونية](#)، موقع الدكتور أحمد البراك على شبكة الانترنت.
٣. أحمد مجدى " أزمة القيم"، مقال منشور بصحيفة الأهرام الرقمية على شبكة الانترنت، يناير، ٢٠٠٣.
٤. د. أحمد لطفي السيد مرعى " أصول جرائم الرشوة في النظام السعودي"، منشور على موقع جامعة الملك سعود، ١٤٢٧ - ١٤٢٨ هـ.

٥. حسين محمود حسن " دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير - نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة"، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١١.
٦. سامر نصر " أثر الفساد على عملية الاصلاح داخل سورية"، مقال مجلة الحوار المتمدن، العدد ٢٣٥٨، الصادر في ٢٠٠٨ / ٧ / ٣٠.
٧. د. ظافر صالح الشهري " ما المقصود بإدارة الذات"، مقال منشور على موقع صيد الفوائد Saaid.net على شبكة الانترنت.
- ثانياً : المراجع الأجنبية

١. André Bessière "I était une fois la Légion d'honneur", De la croix des braves au ruban rouge, L'Harmattan, ٢٠٠٨ .
٢. Didier Rebut" Les Conflits d'intérêts et Le droit pénal", Pouvoirs, ٢٠١٣.
٣. Dupuis Georges, Guédon Marie-José, Chrétienne Patrice, "Droit administratif", Paris, Dalloz, ٢٠٠٧.
٤. HAURIOU André « Droit constitutionnel et institutions politiques », Montchrestien, ١٩٧٠.
٥. Martin HIRSCH" pour en finir avec les conflits d'intérêts", Paris, Stock, ٢٠١٠.
٦. Pearson C. M. & Clair J. A "Reframing Crisis Management", Academy of Management Review, ٢٣, ١٩٩٨.
٧. SEBAN Didier " Participation des élus et des fonctionnaires à la vie associative quelles précautions sur le plan pénal?", Revue Lamy des Collectivités territoriales, octobre ٢٠١٠, n. ٦١
٨. SEGONDS Marc "Prise illégale d'intérêts"; Répertoire pénal, Dalloz, octobre, ٢٠٠٦.
٩. SOUTENAIN Jean François « Management », éd. Foucher Vanves, Avril ٢٠٠٩. .
١٠. WALINE M. « Traité élémentaire de Droit administratif », ٥ éd., ١٩٤٣.

ثالثاً : مصادر أخرى

** مواقع الكترونية :

١. Wikibepedia, the free Encyclopedia.
٢. www.undp.ps/ar/aboutundp/aboutpappar.htm

** صحف وتقارير دولية :

١. تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم بعنوان "الدولة في عالم متغير"، واشنطن، ١٩٩٧، ترجمة مؤسسة الأهرام، القاهرة.
٢. جريدة المصري اليوم، العدد ٢٨٥٨، بتاريخ ١٠ ابريل ٢٠١٢.

٣. جريدة الأهرام فى العدد الصادر بتاريخ ٢٥-١٠-٢٠٠٤ .
** معاجم لغوية :
إبراهيم مصطفى وآخرون " المعجم الوسيط "، مجمع اللغة العربية بالقاهرة، دار الدعوة.