

الطبيعة القانونية لإقرار الذمة المالية للموظف العام وأثره في الوقاية من الفساد

الإداري - دراسة مقارنة

د. هدى محمد عبد الرحمن السيد

أستاذ القانون الإداري المشارك بكلية الحقوق

جامعة دار العلوم - الرياض - المملكة العربية السعودية

hoda.m@dau.edu.sa

المخلص

4

موضوع هذه الدراسة: إقرار الذمة المالية للموظف العام، وأثره في الوقاية من الفساد الإداري. لذلك بدأت بتوضيح أصل الذمة المالية وحقيقتها، والطبيعة القانونية لإقراراتها في النظامين: السعودي والمصري، والمقارنة بينهما في: التشريعات وفي اجراءات التطبيق وفي نظرتهما لمفهوم هذه الذمة المالية. ثم انتقلت إلى المرافق العامة كأداة للدولة، تختص بتوفير الأمن بشقيه، وإقامة العدل، وتوفير الحاجات الأساسية، ومواجهة الفقر والمرض، والوقاية من الفساد، والارهاب، والمخدرات، والتلوث.. إلخ. والتعامل مع العالم الخارجي ومع المنظمات المختلفة داخل الدولة، وإلى الموظف العام - كقائد أو وكيل عن الدولة - يقوم بتشغيل الجهاز الإنتاجي، ويتحمل مسؤولية تطبيق خطط وسياسات الدولة، وتوجيه عمليات الإنتاج إلى المجالات التي تحقق الصالح العام، وإلى العلاقة بينهما وبين إقرار الذمة المالية. وانتهت الدراسة إلى أن إقرار الذمة المالية، هو العامل الرئيسي في وقاية الموظف والمجتمع من الفساد، وخلصت إلى مجموعة من النتائج، ترتب عليها مجموعة من التوصيات، بموجبها يمكن لأحد النظامين أن يأخذ من الآخر أو يضيف إليه ما يصلح له، بحسب ما يتلاءم مع ظروف وأوضاع كل منهما. هذا، وتتقدم الباحثة بالشكر لعمادة الدراسات العليا والبحث العلمي بجامعة دار العلوم على الدعم المادي للمشروع. الكلمات المفتاحية: الذمة المالية، الطبيعة القانونية، المرافق العامة، الحاجات العامة، الوقاية من الفساد.

The legal nature of the public employee's financial disclosure declaration and its impact on preventing administrative corruption –

-A comparative study-

Hoda Mohamed Abdel Rahman El-Sayed

**Associate Professor of Administrative Law at the Faculty of Law
Dar Al Uloom University- Riyadh – Kingdom of Saudi Arabia**

hoda.m@dau.edu.sa

Summary

The recognition of the financial disclosure declaration of the public employee, and its impact on the prevention of corruption, is at the heart of this study. As a result, it began by clarifying the origin and reality of financial disclosure, the legal nature of its declarations in the two systems: Saudi and Egyptian, and comparing them in terms of legislation, implementation procedures, and their understanding of the concept of financial disclosure.

Then it progressed to public utilities as a state tool, concerned with providing security in both aspects, establishing justice, meeting basic needs, combating poverty and disease, preventing corruption, terrorism, drugs, and pollution, and so on. And dealing with the outside world and various organizations within the state, as well as the public employee - as a deputy or agent for the state - who operates the production apparatus and bears responsibility for implementing the state's plans and policies and directing production operations to areas that achieve the public interest, and the relationship between them and financial disclosure.

According to the study, financial disclosure declaration is the most important factor in protecting employees and society from corruption. It concluded with a set of results, which resulted in a set of recommendations, according to which one of the two systems can take from the other or add to it what works for it, depending on what suits each of their circumstances and conditions.

The authors extend their appreciation to the Deanship of Post Graduate and Scientific Research at Dar Al Uloom University for funding this work.

Keywords: financial disclosure declaration, legal nature, public utilities, public needs, prevention of corruption.

مقدمة:

يعد الفساد من أكبر التحديات التي تعوق التنمية والنمو، حيث يؤثر على الإستقرار الإقتصادي والإجتماعي، ويقلل من قدرات الدولة على توفير إحتياجات الأفراد من السلع والخدمات بالكم والكيف الملائمين.. إن الآثار المدمرة والنتائج السلبية للفساد المالي والإداري يؤثر سلباً على كل مقومات الحياة في المجتمع، حيث يبدد الأموال والثروات، ويضيع الوقت والطاقات، ويعرقل تنفيذ المسؤوليات، ويخفض من نوعية الخدمات التي يتلقاها المواطنون، ويمنع وصول هذه الخدمات لمستحقيها بعدالة ويسر، كما أنه يتعارض مع القيم الأخلاقية والنظم الديمقراطية، ويعطل أعمال القانون، ويهدد حقوق الانسان، الأمر الذي يؤثر على عملية البناء والتقدم.

ويبدأ الفساد من الموظف العام الذي يمثل أداة أساسية في يد الحكومة من أجل أداء رسالتها تجاه المواطنين، فهو الذي يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة، فضلا عن كونه الممثل الحقيقي لها والممثل القانوني لإرادة الاشخاص الاعتبارية العامة. بل ويذهب جانب من الفقه إلى أن الدولة لا تعني سوى الموظف العام، فهي لا تساوي إلا ما يساويه موظفوها.. فهم صناع إنجازها وهم أيضا عوامل تخلفها. (خليل، ٢٠١٧)

وقد أعطى القانون سلطات متعددة للموظف العام عند قيامه بواجباته الوظيفية، يمارسها في النطاق المحدد لها، وذلك بهدف منع استغلال وظيفته خارج نطاق القوانين والتشريعات المنظمة، أو تحقيق ثراء غير مشروع.. ونظرا لأن الفساد يقع من الموظف العام، وأن آثاره السيئة تهدد كيان المجتمع، فإن الأداة الأساسية في مكافحته والحد من أخطاره، تتمثل في تطبيق نظام إقرارات الذمة المالية بصورة فعالة، وإقرارات الذمة المالية تعمل على تقويم الموظف العام، وحماية المال العام، وتأكيد الثقة بأجهزة الدولة وموظفيها، والحد من العبث بقيم وأخلاقيات الوظيفة، حتى لا تخرج عن الهدف الأصلي الذي وجدت من أجله، فضلا عن إحكام الرقابة على كل من يتولى وظيفة عامة. (العويسي، ٢٠١٥).

وهكذا، يلاحظ أن إقرارات الذمة المالية تحمي الموظف العام من الفساد، وتعمل على رفع مستوى أدائه. والموظف العام يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق المرافق العامة، التي هي أداة الدولة في تحقيق أهدافها، المتمثلة في تنظيم المنافع العامة التي يحصل عليها الأفراد، سواء بطريق مباشر أو غير مباشر.

١ - مشكلة الدراسة:

يوجد بكل المجتمعات كثير من المشكلات التي لا يمكن القضاء عليها نهائياً، وإنما فقط الحد منها والتقليل من أضرارها الاقتصادية والاجتماعية، مثل: الفساد والارهاب والمخدرات.. إلخ، فقد انتشر الفساد بشكل كبير وأصاب مرافق الدولة الأساسية، وبخاصة تلك التي تقدم الحاجات الضرورية المرتبطة بالحياة اليومية للأفراد، مما يترتب عليه أضرار بالغة سواء بالنسبة للفرد أو المجتمع.

ومن أهم الأدوات التي تستخدم لمكافحة هذا الوباء: إقرارات الذمة المالية، تلك الأداة التي يلزم التعرف على مضمونها وتشريعاتها القانونية والتوعية بأهمية دورها في تفعيل أداء الموظف العام، والعلاقة بينها وبينه، وأهميتها بالنسبة للأدوات الأخرى التي تكافح وتراقب الفساد، ودورها في بناء وتقديم المجتمع.. وهكذا تظهر مشكلة الدراسة والتعرف عليها قبل الدخول في معالجتها.

٢ - أهمية الدراسة:

تتضح أهمية الدراسة من خطورة ظاهرة الفساد، ومن أهمية دور الموظف العام في تسيير الجهاز الإنتاجي للدولة، ومن أهمية إقرارات الذمة المالية التي تؤدي دوراً كبيراً في حماية المال العام وتجريم الاعتداء عليه وإساءة استخدامه من قبل الموظف العام المنوط به مسؤولية حماية هذا المال، وحسن توجيهه إلى مجالات الاستخدام المحددة وفقاً لمجموعة من القواعد والإجراءات.

ومن ناحية أخرى، فإن إقرارات الذمة المالية تعمل على تقويم الموظف وتعديل مساره إلى الصواب، كما أن هؤلاء الموظفين - وبخاصة في المستويات العليا - هم بمثابة القدوة في المجتمع، ومن ثم يؤدي ذلك إلى فاعلية جميع العاملين والمتعاملين معهم الأمر الذي يؤدي إلى زيادة إنتاجية عنصر العمل.

٣- الهدف من الدراسة:

وعن طريق توضيح الجوانب المختلفة للمشكلة والعمل على حلها والحد من تداعياتها، تظهر النتائج الإيجابية بتفعيل إقرارات الذمة المالية ورفع مستوى أداء الموظف العام، وتنمية الجهاز الإداري وزيادة قدرته على العمل والإنتاج، والوصول إلى الهدف النهائي من النشاط الاقتصادي والمتمثل في رفع مستوى معيشة الافراد في المجتمع.

٤- منهج الدراسة:

اعتمدت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي والمقارن في دراسة إقرارات الذمة المالية من الناحيتين القانونية والتطبيقية في كل من المملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية، حيث قامت بدراسة أهم المصادر ذات الصلة والتعرف على نتائج التطبيق بتتبع مراحل وتطور العمل بإقرارات الذمة المالية في كلا البلدين ودورها في حماية المال العام وفي تقويم أداء الموظفين.

٥- حدود الدراسة:

أ - الحدود الموضوعية: وتتنحصر في التأصيل القانوني لإقرارات الذمة المالية في كل من البلدين، ودور هذه الإقرارات في تقويم أداء الموظفين.

ب- الحدود الزمنية: ليس للدراسة حدود زمنية، وإنما هي تتناول الطبيعة القانونية لإقرارات الذمة المالية، وكيفية تطبيقها في البلدين، ومدى نجاحها في تقويم الموظف ومكافحة الفساد وتحقيق الصالح العام.

ج- الحدود المكانية: تختص الدراسة بإقرارات الذمة المالية في كل من المملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية، مع المقارنة بينهما من الناحيتين القانونية والتطبيقية، وتوضيح أوجه الاتفاق والاختلاف ومدى استفادة أحد النظامين من الآخر.

٦- خطة الدراسة:

الفصل الأول

التأصيل القانوني لإقرارات الذمة المالية في النظامين المصري والسعودي

المبحث الأول: أصل وحقيقة الذمة المالية

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لإقرارات الذمة المالية في النظام المصري

المبحث الثالث: الطبيعة القانونية لإقرارات الذمة المالية في النظام السعودي

الفصل الثاني

أثر إقرارات الذمة المالية في الوقاية من الفساد

المبحث الأول: المرافق العامة

المبحث الثاني: الموظف العام

المبحث الثالث: إقرار الذمة المالية والوقاية من الفساد

النتائج والتوصيات

الفصل الأول

التأصيل القانوني لإقرارات الذمة المالية

يتكون هذا الفصل من ثلاثة مباحث، يتضمن الأول أصل وحقيقة الذمة المالية وعلاقتها بالعمل المشروع، والعلاقة الطردية بين العمل وبينها. والمبحث الثاني والثالث: يتضمنان الطبيعة القانونية لإقرارات الذمة المالية في النظامين المصري والسعودي والمقارنة بينهما في اجراءات التطبيق.

المبحث الأول أصل وحقيقة الذمة المالية

١- العمل:

جاء في المعجم الوجيز: عَمِلَ: فعل فعلا عن قصد، وعمل: مهن وصنع. والعامل: من يعمل في مهنة أو صنعة. والعمل: المهنة والفعل. والعمل في الاقتصاد: "مجهود يبذله الإنسان لتحصيل منفعة". (المعجم الوجيز، ٢٠٠٠: ٤٣٥)

وعرف بأنه: "كل جهد يبذله الإنسان - ذهني أو بدني - لخلق منفعة اقتصادية أو زيادة منفعة شيء جديد". أو أنه: "المجهود الإنساني المبذول من خلال العملية الإنتاجية بقصد انتاج سلع وخدمات".

ويفهم من هذا، أن العمل يقتصر على المجهود الإنساني، وأنه يضم كافة المجهودات البشرية سواء الفكرية أو العضلية، وأنه يتم بغرض الحصول على منافع اقتصادية أو سلع وخدمات تشبع الحاجات الإنسانية. وأنه عمل مقصود وهادف، وأن العامل يؤديه طواعية ويقدر طاقته.. أي أن الجهد المبذول لا بد أن يكون مفيد من الناحيتين: الاقتصادية والاجتماعية.

والعمل في كل الشرائع والتشريعات، هو أساس الملكية، وهو أداة الإنتاج الرئيسية، وأقوى الدوافع النفسية لدى الانسان، لأنه يتلاءم مع فطرته، ولأنه يمثل جهد الإنسان المبدع والمفكر والذي بدونه لا تعمل كل الأدوات الأخرى، إذ هو الذي يجمعها وينسق بينها وينسب حسب الفن الإنتاجي المستخدم، ويقودها ويشرف على أدائها ويتحمل مسئولية عملها". (السيد، ٢٠٢٠: ١١٠)

٢- الدخل:

العمل أساس دخل الفرد، والذي يتمثل في تيارات نقدية يحصل عليها الفرد بصورة دورية (أسبوع- شهر) وبطريقه مشروعة، ولا بد أن يكون مصدره العمل أو امتلاك أحد أدوات

الإنتاج، مثل: إيجار العقارات وعوائد رؤوس الأموال وأرباح المشروعات، والتي هي أصلاً مكونه عن طريق دخل العمل.

أي أن الدخل لا بد أن يكون مقابل عمل، فليس كل ما يحصل عليه الفرد يعتبر دخلاً، لأن العبرة بالدخول المكتسبة، هي التي تكون نتيجة العملية الإنتاجية وحدها، أما غيرها فإنها لا تدخل في حساب دخل الفرد، مثل: الإعانات الإجتماعية أو التعويضات عن الكوارث الطبيعية أو عن البطالة أو المعاشات التي تتحملها الدولة، أو كل ما يمكن الحصول عليه من أموال بطرق غير مشروعة.

ودخل الفرد الذي هو نتيجة عمله، بعد أن يتخطى حداً معيناً، أو بعد أن يغطي حاجاته الضرورية، ينقسم إلى قسمين: أحدهما يوجه إلى الإنفاق على السلع والخدمات الاستهلاكية، والثاني يدخره الفرد، إما على شكل أرصدة نقدية محتجزة - مجوهرات أو سلع ثمينة - وإما على شكل حسابات أو ودائع في المؤسسات المالية مقابل عائد، وإما على شكل أصول إنتاجية أو إستثمارات مختلفة يمتلكها وتحقق له أرباحاً، وهذا الشكل الأخير من الدخل هو الأساس في تكوين الثروة.

٣ - الثروة:

الدخل أساس الثروة، ويقصد بها: مجموع الأموال الإقتصادية التي يمتلكها الفرد والنقود التي يحوزها في لحظة معينة.. أي أنها تتضمن في تلك اللحظة: النقود بأشكالها المختلفة، والمسكن الذي يملكه - إذا كان يمتلك مسكناً- وما يحويه من أثاث وأجهزة ومعدات، وما لديه من أصول وممتلكات.. إلخ. ومن ثم فإن الثروة بهذا المعنى يختلف مفهومها عن الدخل، الذي هو كما تقدم يمثل الإيرادات النقدية التي يحصل عليها الفرد كل فترة زمنية معينة.. أي أن الثروة هي رصيد يقاس في لحظة معينة، بينما الدخل هو تيار نقدي يحصل عليه الفرد بصفة دورية.

فالثروة في الإقتصاد تتضمن كافة الأشياء والأموال القابلة للتملك والتفويض والتبادل، كالمحاصيل الزراعية والعقارات، والمشروعات، والأسهم، والسندات.. إلخ، ومن ثم فإن الدخل الذي هو نتيجة للعمل أو امتلاك أحد أدوات الإنتاج هو مصدر الثروة.. أي أن الثروة هي ذلك الجزء المتبقي من الدخل بعد الانفاق الجاري على الإستهلاك. (الرفاعي، ٢٠١٦: ٤٣٧)

٤- كسب العمل:

الكسب ثمن العمل، حسب مفهوم الأخير، فقد جاء في المعجم الوجيز، الكسب: طلب الرزق. وكسب الشيء: جمعه، وكسب الإثم: تحمله. وكسب المال: ربحه. (المعجم الوجيز، ٢٠٠٠: ٥٣٤). وجاء في القرآن الكريم: "لها ما كسبت وعليها ما اكتسبت". أي أن الكسب المشروع، والذي يكون نتيجة للجد والإجتهاد والإحساس بالمسؤولية التي تحتم على الموظف أن يسعى وأن يعمل وفقاً لقواعد العمل وطرقه المشروعة، ليحقق المنافع لنفسه ولمن يعول، ويصبح عضواً فاعلاً في المجتمع.

أما الكسب غير المشروع:

فإنه يعرف بأنه: "المال الذي يحصل عليه لنفسه أو لغيره، كل من يمارس العمل العام أو يتصل به، بسبب استغلال النفوذ الذي يخوله له هذا العمل". (عبد العزيز، ١٩٦٨: ٥)

أو أنه: الزيادة في ثروة الموظف مقارنة بدخله المشروع في وقت محدد، حيث يعتبر هذا دليل على وجود ائراء غير مشروع، ويؤكد عدم استطاعته تبرير هذه الزيادة أو إثبات تملكه لها عن طريق عمله، وبطريقة مشروعة.

وقد عرفت إتفاقية الأمم المتحدة للفساد، الإئراء غير المشروع، بأنه: "زيادة موجودات موظف زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع". (الرفاعي، ٢٠١٦: ٤٣٨)

- والكسب غير المشروع، لا يدخل في ثروة الشخص أو الموظف العام، لأنه ليس نتيجة لجهده أو عمله، وإنما هو نوع من أخطر أنواع الفساد وأشدّها ضرراً بالمجتمع.

- ويعد الكسب غير المشروع جريمة، أساسها تأكيد حماية الوظيفة العامة من خطر التعدي عليها، فضلاً عن حماية المال العام وحماية صالح المواطنين وضمن حسن سير العمل العام. (العويسي، ٢٠١٥: ٢٣٣).

- والكسب غير المشروع في القانون قاصر فقط على الزيادة في أموال الموظف العام التي لا يستطيع اثبات مصدرها. وبالتالي لا يدخل فيها: الإختلاس والرشوة وغيرها من الجرائم والمفاسد المالية. (الرفاعي، ٢٠١٦: ٥١٥).

٥- الذمة المالية:

الذمة في اللغة: العهد والضمن. فقولهم في ذمتي لك كذا، أي في ضماني. (ج) نمم. (المعجم الوجيز، ٢٠٠٠: ٢٤١).

وعند بعض الفقهاء: معنى يصير به الإنسان أهلاً لوجوب الحق له أو عليه، وعند البعض الآخر: صفة تعرف بأنها: "صفة يصير بها الشخص أهلاً للإيجاب له أو عليه"، أو أنها "صفة يصير بها الإنسان أهلاً للإلتزام". (الرفاعي، ٢٠١٦: ١٣٧)

والمالي: كل ما يملكه الفرد أو الجماعة، من أمتاع، أو عروض تجارة، أو عقار، أو نقود، أو حيوان. (ج) أموال، وقيل إن المال: هو كل ما ملكته من جميع الأشياء أو ما كان له قيمة مادية بين الناس، وجاز شرعاً الإنتفاع به في حالة السعة والإختيار". (المعجم الوجيز، ٢٠٠٠: ٥٩٥)

وقد عرفت الذمة المالية في القانون، بأنها: "صلاحية الإنسان لإكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات". أو: "صلاحية الإنسان لوجوب الحقوق المشروعة له أو عليه". كذلك

عرفت بأنها: "مجموع ما للشخص وما عليه من حقوق وواجبات قانونية". (الرفاعي، ٢٠١٦: ١٣٨)

وبأنها: "ذلك الجانب من الشرعية القانونية، الذي يستغل ما قد ينشأ للشخص من حقوق، وما يمكن أن يترتب عليه من التزامات مالية من وقت ولادته إلى حين وفاته". (العويسي، ٢٠١٥: ٣٨)

ويتضح من هذه المفاهيم: أن الذمة المالية تتضمن كل ما للشخص من حقوق وما عليه من التزامات مالية، أو تتضمن الثروة التي يمتلكها الفرد بطرق مشروعة، محسوبة في وقت محدد. أو أن الذمة: وعاء يستوعب كل ما يملكه الشخص من أموال وما عليه من التزامات في وقت معين.

والذمة المالية = كسب العمل = الثروة = العمل.. والعمل هو أداة الكسب، بل هو السبيل إلى الحياة.. وهو مقابل الحياة نفسها.. والقادر على العمل ولا يعمل بدون عذر فإنه لا يستحق الحياة.. ومجموع الذم المالية = إمكانيات الدولة وقدرتها على العمل والإنتاج والتقدم. (المصري، ١٩٨٢: ١١)

٦- الذمة المالية في النظامين:

اختلفت صيغة التعبير عن الذمة المالية في النظامين السعودي والمصري. فقد عرفها النظام السعودي بأنها: "كل ما يملكه الموظف من أموال وحقوق مالية وعينية ومعنوية داخل المملكة وخارجها، وما له وما عليه من ديون". [ف (الخامسة) من م (الأولى) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]

فبموجب اقرار محدد يجب على الموظف أن يكشف في وقت معين عن كل أملاكه أو ثروته سواء كانت أموال أو حقوق مالية أو عينية أو معنوية، ثابتة أو منقولة، في الداخل

أو في الخارج. كذلك يجب عليه أن يكشف عن كل مصادر دخله، سواء كان العمل أو امتلاك أحد أدوات الإنتاج.

وعن طريق إجراء المقاصة بين مجموع ما للشخص من حقوق وما عليه من التزامات ذات قيمة مالية، والحصول على الصافي أو الذمة المالية الحقيقية، تطبق مجموعة من الإجراءات، حددها النظام للتعرف عما إذا كانت هذه الذمة المالية يدخل فيها كسب غير مشروع من عدمه.

أي أن النظام السعودي يقوم بدراسة الجوانب المختلفة التي يتحدد على أساسها الذمة المالية ثم يفرض مجموعه من الاجراءات القانونية حتى يصل إلى حقيقتها.

أما النظام المصري، فإنه يعرف الذمة المالية بالدخول مباشرة الى الكسب غير المشروع، حيث يعرفه بأنه: "كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانون عقابي أو للآداب العامة". [م (الثانية) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع]

وبإمعان النظر، يتضح أنه لا يمكن التوصل الى الكسب غير المشروع إلا بتطبيق الإجراءات القانونية التي ينص عليها كل من النظامين.. أي أن النتيجة واحدة، وهي الوصول الى حقيقة الذمة المالية.. أما في التطبيق فإنه توجد بعض الاختلافات القانونية والنظامية بين النظامين سوف يكشف عنها في المبحثين التاليين من هذا الفصل. وبناء على ذلك، فإنه يمكن أن نستخلص: أن هناك اتفاقاً تاماً بين كل من النظامين في أمور ثلاث أساسية، هي:

- أن الموظف العام أو كل عامل يجب ألا يحصل إلا على مقابل عمله أيًا كان حجمه وأهميته .. صيانة للمال العام.

- أن بداية الذمة المالية واحده: حيث تنتشأ في النظام السعودي بولادة الانسان حيا، وتكون مستقلة وكاملة. [م (التاسعة عشرة) من نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم]

والأولاد القصر في النظام السعودي هم من لم يبلغوا سن الرشد وهو تمام الثامنة عشره. [الفقرتين (م، د) من نظام الجنسية السعودية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (١٧٥) وتاريخ ١٣٧٩/٩/٢٦هـ.. ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية، ص: ٧٩]

بينما تنتشأ الذمة المالية في النظام المصري من خلال ما جاء في نظام الكسب غير المشروع، الذي نص على أنه: "يجب على كل من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع لهذا القانون من تاريخ العمل به، أن يقدم إقراراً عن ذمته المالية وزوجه وأولاده القصر". [م (الثالثة) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع]

- أن الهدف واحد: فقد أعطي المنظم للموظف العام سلطات متعددة كي يمارس عمله في نطاق محدد، ويمنعه من استغلال الوظيفة استغلالاً يحقق أغراضاً أو ثراء غير مشروع، إذ إن الهدف هو الصالح العام.

أي أن الهدف النهائي من تطبيق النظام في الدولتين، هو: حماية المال العام وتأكيد الثقة بأجهزة الدولة وموظفيها، والحد من العبث بقيم وأخلاقيات الوظيفة، وتقديم السلع والخدمات في يسر وسهولة، وصولاً إلى تحقيق الإستقرار الإقتصادي والإجتماعي، وتنمية الإقتصاد القومي. (حسني، ١٩٨٧: ٦) (السيد، ٢٠٠٥: ١٠)

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لإقرارات الذمة المالية في النظام المصري

بدأ العمل بنظام الكسب غير المشروع في جمهورية مصر العربية بموجب المرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٥٢ بشأن الكسب غير المشروع، والقوانين المعدلة له، والقانون رقم ١٤٩ لسنة ١٩٦١ بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالكسب غير المشروع.

ثم صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ في شأن الكسب غير المشروع [نشر بالجريدة الرسمية: العدد ١٨، في ٢ مايو ١٩٦٨، وعمل به اعتباراً من أول نوفمبر ١٩٦٨]، الذي نص في المادة ٢٢ منه على أن: "يلغى المرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٥٢ بشأن الكسب غير المشروع والقوانين المعدلة له والقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٦١ بتقرير بعض الأحكام الخاصة بالكسب غير المشروع.

ومع ذلك يستمر العمل بهذه القوانين بالنسبة إلى من كانوا يخضعون لها وتركوا الخدمة قبل العمل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٨، على أن تتولى فحص الاقرارات الواجب فحصها طبقاً لها اللجان المنصوص عليها في المادة السادسة من هذا القانون. (وهي نفس اللجان المنصوص عليها في المادة الخامسة من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المعمول به الآن).

ولقد اكتمل تطبيق نظام الكسب غير المشروع في مصر، بإصدار قانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع [نشر بالجريدة الرسمية: العدد ٣١ في ١٩٧٥/٧/٣١، وعمل به اعتباراً من أول نوفمبر ١٩٧٥]، حيث نص في المادة ٢٥ منه على أن: "يلغى القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ في الكسب غير المشروع ومع ذلك يستمر العمل به و بالمرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٥٢ بشأن الكسب غير المشروع، والقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٦١ بتقرير بعض الاحكام الخاصة بالكسب غير المشروع، وذلك بالنسبة

إلى من كانوا يخضعون لها وتركوا الخدمة أو زالت صفتهم قبل العمل بهذا القانون، على أن تتولى فحص الإقرارات الواجب فحصها الهيئات المنصوص عليها في المادة الخامسة منه". وهكذا يتضح أنه بموجب القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع وقرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٩٧ لسنة ٢٠١٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع.. يطبق نظام الكسب غير المشروع في جمهورية مصر العربية.

ولقد صدر هذا القانون في الخاضعين لأحكامه والتشريعات التي تنظم العمل به، والجهات المنوطة بتنفيذه، وبعض الاجراءات الأخرى التي تنظم سير العمل به. ونوضح ذلك على النحو التالي:

أولاً: نطاق التطبيق:

حدد القانون في مادته الأولى الخاضعون لأحكامه، وهم:

- ١- القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين في الجهاز الإداري للدولة، عدا فئات المستوى الثالث.
- ٢- رئيس وأعضاء مجلسي النواب والشورى، ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية، سواء كانوا منتخبين أو معينين.
- ٣- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة، والوحدات الاقتصادية التابعة لها، عدا شاغلي المستوى الثالث (وهم في الغالب صغار الموظفين الذين يتولون أعمال ووظائف صغيرة لا تتيح لهم فرص الكسب غير المشروع). (عبد التواب، ٢٠٠٥: ٤٣).
- ٤- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالشركات التي تساهم الحكومة، أو الهيئات العامة، أو المؤسسات العامة، أو الوحدات الاقتصادية العامة

بنصيب في رأس مالها، وذلك فيما عدا الأجانب والعاملين الذين لا يتجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث.

٥- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية والاتحادات العمالية والنقابات العمالية العامة والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

٦- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية، عدا العاملين الذين لا يتجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث.

٧- العمد والمشايخ.

٨- مأمور التحصيل والمندوبون له، والأمناء على الودائع والسيارفة، ومندوبو المشتريات والمبيعات، وأعضاء لجان الشراء والبيع في الجهات المشار إليها في البنود السابقة.

٩- الممولون الخاضعون لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٨٣ إذا جاوز مجموع معاملات الممول مع الجهات المبينة بالقانون المذكور خمسين ألف جنيه.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية، أن يضاف إلى المذكورين في البنود السابقة فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل، إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذي يقومون به.

ثانياً: واجبات الخاضعين لأحكام القانون:

يجب على من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع لهذا القانون من تاريخ العمل به

الآتي:

[م (الثالثة) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع]

١- أن يقدم اقرار ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر، يبين فيه الأموال الثابتة والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون.

٢- أن يقدم بصفة دورية إقرار الذمة المالية خلال شهر يناير التالي لإنقضاء خمس سنين على تقديم الإقرار السابق، وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون.

٣- أن يقدم إقراراً خلال شهرين من تاريخ إنهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.

٤- ويجب أن تتضمن الإقرارات المنصوص عليها في البندين: الثاني والثالث علاوة على البيانات المنصوص عليها في البند الأول، مصدر الزيادة في الذمة المالية.

٥- لا يجوز للمقر عنه عند إعداد إقرار الذمة المالية، أن يحيل إلى بيانات إقراره السابق، وإنما عليه دائماً ذكر بيانات الإقرار وفقاً للقانون. [مادة (١٩) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع]

وهكذا، يتضح أن القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع قد نص على إقرارات الذمة المالية التي هي بمثابة الأصل والأساس في التوصل إلى حقيقة الثروة، وما يطرأ عليها من تغير، وهي أيضاً الأصل في الرقابة على الوظائف العامة، وهي التي من شأنها أن تجعل الموظف بعيداً عن الشبهات والشك في براءة ذمته، وتحميه من ارتكاب جريمة التريح وإستغلال وظيفته.

وإقرارات الذمة المالية هي: "وثيقة مكتوبة يعدها الخاضع للقانون، وفق نموذج يصدر به قرار من الوزير المختص، تتضمن على وجه التفصيل عناصر الذمة المالية للمقر ولزوجته وأولاده القصر عن فتره الخضوع".

وقد حدد القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع، إقرارات الذمة المالية التي يلزم على الخاضع لأحكامه تقديمها في ثلاثة أنواع على النحو التالي: [م (الثالثة) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع]

- إقرار بدء الخضوع للقانون: وهو إقرار يقدمه كل من يدخل في إحدى الفئات التي تخضع للقانون، وذلك في خلال مدة قدرها شهرين من تاريخ الخضوع، يتضمن عناصر الذمة المالية له ولزوجه وأولاده القصر عند اعداده للإقرار. [الفقرة الأولى من المادة (الثالثة) من القانون]

- الإقرار الدوري: وهو إقرار يقدمه الخاضع للقانون خلال شهر يناير التالي لإنقضاء مده قدرها خمس سنين على تقديمه الإقرار السابق عليه، يتضمن ما يكون قد طرأ من زيادة أو نقصان لعناصر الذمة المالية له ولزوجه وأولاده القصر.. والمبررات التي أدت الى حدوث الزيادة أو النقصان وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا القانون. [ف (الثانية) من المادة (الثالثة) من القانون]

- إقرار إنتهاء الخضوع للقانون: وهو إقرار يقدمه الخاضع للقانون خلال فترة شهرين من إنتهاء الخضوع. ويتضمن عناصر الذمة المالية له ولزوجه وأولاده القصر، لحظة زوال خدمته أو صفته، وما يكون قد طرأ عليها من زيادة أو نقصان، والمبررات التي أدت إلى حدوث الزيادة أو النقصان. [ف (الثالثة) من المادة (الثالثة) من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع]

ثالثاً: أجهزة تطبيق إقرارات الذمة المالية:

يدير العمل بإقرارات الذمة المالية للموظف العام في جمهورية مصر العربية، إدارة أطلق عليها: "إدارة الكسب غير المشروع" أنشئت بموجب القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع، حيث نص في المادة السادسة منه على أن: "تتشأ بوزارة العدل إدارة تسمى إدارة الكسب غير المشروع، تشكل من مدير يختار من بين مستشاري محاكم الاستئناف، ومن عدد كاف من الرؤساء بالمحاكم الابتدائية، يندبون طبقاً لأحكام قانون السلطة القضائية".

وهذه الإدارة تتعاون مع مجموعة من الأجهزة الأخرى في القيام بهذا العمل،
يتمثل أهمها في:

١- الجهات التي تقدم إليها إقرارات الذمة المالية:

صدر قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ١١١٢ لسنة ١٩٧٥ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع في مادته الثانية الجهات التي يقدم إليها الخاضعين لأحكام هذا القانون إقرارات الذمة المالية، وهي مجموعة من الجهات تمثل كل واحدة منها قيادة عمل ما في الجهاز الإداري للدولة. وتتمثل هذه الجهات في الآتي:

- رئيس ديوان رئيس الجمهورية: بالنسبة لرئيس الجمهورية ونوابه، ومساعد رئيس الديوان، لمن هم في درجة نائب رئيس وزراء أو وزير فئة ممتازة برئاسة الجمهورية.
- أمين عام مجلس النواب والشيوخ: بالنسبة إلى رئيس المجلسين ووكلائهما والأعضاء.
- أمين عام مجلس الوزراء: بالنسبة إلى رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم.
- مدير إدارة شؤون الضباط للقوات المسلحة: بالنسبة إلى رجال القوات المسلحة.
- مدير الإدارة العامة لشئون الضباط بوزارة الداخلية: بالنسبة إلى رجال الشرطة.
- مدير إدارة العمد والمشايخ بوزارة الداخلية: بالنسبة لهم.
- سكرتير المجلس المحلي: بالنسبة إلى أعضاء المجلس.

- مديرو إدارات شئون العاملين في الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة وجميع الوحدات الاقتصادية والاجتماعية التي تعمل داخل الجهاز الإداري للدولة، أو التي تحقق منفعة عامة. [البنود (٩، ١٠، ١١) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ١١١٢ لسنة ١٩٧٥]

- مديرو إدارات شئون العاملين بالجهات المتعامل معها: وذلك بالنسبة للممولين الخاضعين لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه، والمنصوص عليهم في البند ١٠ من المادة ١ من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥.

- الجهات التي يحددها رئيس الجمهورية: بالنسبة للفئات التي يصدر قرار بإخضاعها لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥.

وإذا كان للخاضع أكثر من صفة، وجب عليه أن يقدم إقراره إلى جهة عمله الأصلي، وأن يخطر باقي الجهات الأخرى بما يفيد ذلك.

ويقدم إقرار نهاية الخدمة أو زوال الصفة إلى الجهة التي انتهى عمل المقر بها.

ويجب على كل جهة من تلك الجهات أن تلتزم بالآتي:

- أن تقدم إلى إدارة الكسب غير المشروع خلال شهر يناير من كل عام بياناً بأسماء الأشخاص التابعين لها. (والذين يلتزمون خلال العام بتقديم إقرارات الذمة المالية)، والتاريخ المحدد لتقديمها. وأن ترسل إليها هذه الإقرارات خلال مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ تقديمها.

- أن تخطر إدارة الكسب غير المشروع بأسماء الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون الذين تخلفوا عن تقديم إقراراتهم في المواعيد المحددة لها، وذلك خلال شهر

من تاريخ إنتهاء تلك المواعيد. [ف (الثانية) من م (الخامسة) من اللائحة التنفيذية للقانون]

- موافاة إدارة الكسب غير المشروع بالبيانات والإيضاحات التي تطلب منها بناء على الشكاوى والإخطارات التي تقدم أو تحال إلى هذه الإدارة. [المادة (الثانية) من قانون الكسب غير المشروع]

ويجب على مصلحة الشهر العقاري، ومأموريات وإدارات المرور والجهات المختصة بإصدار التراخيص بإقامة المباني والمصانع والمنشآت وتراخيص الهجرة الى الخارج، أن تخطر إدارة الكسب غير المشروع بصورة من التعامل أو التراخيص، مع بيان وافٍ من جهة العمل بالنسبة إلى الخاضعين لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ من واقع بطاقتهم الشخصية أو العائلية، وذلك حتى يتم إحصاء وحصر كل الخاضعين للقانون. [ف (الأخيرة) م (الخامسة) من اللائحة التنفيذية]

كما يجب على كل جهة من هذه الجهات أن تعد ملفاً خاصاً لكل من الخاضعين لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في نطاق عملها، على أن يودع بهذا الملف ما يقدم من إقرارات أو يحال من إخطارات وبيانات. ويلحق هذا الملف بملف الخدمة إن وجد. [م (السابعة) من اللائحة التنفيذية]

- كذلك تتولى الجهات المختصة بتلقي الإقرارات، تنبيه الخاضعين لأحكام القانون بالمواعيد المحددة لتقديم إقراراتهم، قبل إنقضاء هذه المواعيد بشهر على الأقل. [م (الحادية عشرة) من اللائحة التنفيذية]

هذا، وتحرر إقرارات الذمة المالية على النموذج المخصص لذلك، والذي يصدر به قرار من وزير العدل، أو يكون تقديمها أو الإخطار عنها، إما بتسليمها بموجب إيصال أو بإرسالها بالبريد بكتاب موسى عليه مصحوب بعلم الوصول. [م (الثالثة) من اللائحة التنفيذية]

ويكون لمن يجري في شأنه الفحص والتحقيق، الحق في الإطلاع على الإقرار المتعلق به وما يصدر فيه من قرارات، وفي الحصول على صور منها، بتصريح من الهيئة المختصة بالفحص والتحقيق. [م (السابعة عشرة) من اللائحة التنفيذية] ويمتنع على الجهات المنوط بها تلقي الإقرارات، أو حفظها، أو تداولها، أو فحصها، أو إجراء التحقيق، أو التصرف فيها، أن تفشي ما بها من بيانات.. وتعتبر القرارات وكذلك الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع من الأسرار. [م (الخامسة عشرة) من اللائحة التنفيذية]

٢- هيئات الفحص والتحقيق:

نصت المادة الخامسة من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ على أن يتولى فحص إقرارات الذمة المالية وتحقيق الشكاوى المتعلقة بالكسب غير المشروع، هيئات الفحص والتحقيق الآتية:

- هيئة أو أكثر تشكل كل منها من مستشاري محكمة النقض يختارون في بداية العام القضائي بطريق القرعة، ويكون رئاستها لأقدمهم، وذلك بالنسبة: لرئيس الجمهورية ونوابه، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه، ومن هم في درجاتهم، والوزراء ونوابهم، وأعضاء مجلس النواب.
 - هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل، تتألف كل منها من مستشار بمحاكم الاستئناف، وذلك بالنسبة إلى من هم في درجة الوزير ونائب الوزير والفئة الممتازة ووكلاء الوزارات ومن هم في درجاتهم.
 - هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل، تتألف كل منها من رئيس محكمة، وذلك بالنسبة إلى باقي الخاضعين لأحكام هذا القانون.
- وتقوم هذه الهيئات بالآتي:

- فحص إقرارات الذمة المالية وتحقيق الشكاوى المتصلة بالكسب غير المشروع. ولها في سبيل ذلك طلب البيانات والإيضاحات والحصول على أوراق من الجهات المختصة بما في ذلك تلك التي تعتبر بيانات سرية أو صور من تلك الأوراق وكذلك التحفظ عليها.

- النظر فيما لم يتم فحصه من الإقرارات ومراجعة الفحص، وفقاً لأحكام القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ في شأن الكسب غير المشروع. [م (الثالثة عشرة) من اللائحة التنفيذية]

وعليها عند فحص الإقرارات: البدء بإقرارات المستويات الأعلى، نزولاً إلى المستويات الأدنى، وإقرارات مأموري التحصيل والمندوبين له، والأمناء على الودائع والصيارفه، ومندوبي المشتريات والمبيعات، وأعضاء لجان الشراء والبيع في الجهات المبينة في المادة ١ من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥. [م (الرابعة عشرة) من اللائحة التنفيذية]

فإذا لم تجد هيئات الفحص والتحقيق شبهة كسب غير مشروع، أصدرت قراراً مسبباً في ذلك. ولا يحول هذا القرار دون إعادة الفحص إذا وجد ما يبرر ذلك، وبناء على طلب من إدارة الكسب غير المشروع أو بلاغ يقدم لهيئات الفحص والتحقيق.

وتتبع الإجراءات المنصوص عليها في المادتين: ١٠ و ١٤ من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ إذا تبين لهيئات الفحص والتحقيق وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع. [الفقرة (الأولى والثانية والثالثة) من المادة (الخامسة عشرة) من اللائحة التنفيذية].

٣- إدارة الكسب غير المشروع:

نصت المادة ٦ من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ على أن: "تنشأ بوزارة العدل إدارة تسمى "إدارة الكسب غير المشروع"، تشكل من مدير يختار من بين مستشاري محاكم الاستئناف ومن عدد كاف من الرؤساء بالمحاكم الابتدائية يندبون طبقاً لأحكام قانون السلطة القضائية".

كما نصت اللائحة التنفيذية لهذا القانون [المواد: (٨، ٩، ١٠، ١١)] على اختصاصات هذه الإدارة، والتي تتمثل أهمها في الآتي:

- مراقبة جهات تلقى الإقرارات: عند قيامها بالواجبات المنوطة بها وفقاً لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ وعليها متابعة أعمالها في هذا الخصوص وإبلاغ النيابة العامة بما يقع من مخالفات لأحكام المادة رقم ٨ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وذلك فضلاً عن إبلاغ رياسات تلك الجهات بهذه المخالفات.
- متابعة قيام الجهات المنصوص عليها في المادة ٦ من هذا القرار بواجباتها وعليها إخطار رياسات الجهات بما يقع منها من مخالفات في هذا الخصوص.
- طلب ملفات إقرارات الخاضعين لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ والبيانات والإيضاحات الخاصة بهم من الجهات المعنية وعرضها على هيئات الفحص والتحقيق.
- كذلك، تقوم إدارة الكسب غير المشروع بالإعلان عن مواعيد تحرير إقرارات الذمة المالية الدورية خلال شهري نوفمبر وديسمبر من كل عام في صحيفتين واسعتي الانتشار، وفي الإذاعة والتلفزيون، كما أن لهذه الإدارة القيام بالتوعية التي تراها لازمة لإحاطة الخاضعين للقانون بأحكامه بوسائل الإعلام المختلفة وفي الأوقات التي تراها مناسبة.

- معاونة هيئات الفحص والتحقيق في القيام بما عليها، ولها في سبيل ذلك تكليف الرقابة الإدارية أو غيرها من الجهات المعنية الأخرى ببحث بيانات حالات الكسب غير المشروع أو الشكاوى المتعلقة بها.

٤- سرية البيانات وعقوبة المخالفات:

سريه البيانات: من بين مقومات النظام وعدالته، سرية البيانات، وقد نص القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع على أن إقرارات الذمة المالية والشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع وما يتخذ بشأنها من فحص وتحقيق من الأسرار التي يجب عدم افشائها. [المادة (١٧) من القانون] وقد أكد ذلك المادة الثامنة عشر من اللائحة التنفيذية رقم ١١١٢ لسنة ١٩٧٥، حيث نصت على أنه: "يتمتع على الجهات والهيئات المنوط بها تلقي الإقرارات، أو حفظها، أو تداولها، أو فحصها، أو إجراء التحقيق، أو التصرف فيه، أن تفشي ما بها من بيانات، وتعتبر الإقرارات وكذلك الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع من الأسرار".

وهكذا يتضح أن من واجبات الموظف العام أن يحتفظ بأسرار العمل الذي يعمل به سواء كانت سريه بطبيعتها أو أن الجهة الرئاسية هي التي فرضتها، وليس الموظف فقط وإنما كل الجهات المعنية بعمل ما كما هو واضح من النصوص المختلفة وفي الأوقات التي تراها مناسبة. (معوض، ٢٠٠٦: ١٦٤).

الجزاءات: نظراً لأهمية الدور الذي يؤديه الموظف العام وأهمية مكافحة الفساد وحماية المال العام ورفع مستوى أداء الإقتصاد القومي.. فإن قانون الكسب غير المشروع قد تضمن بعض الجزاءات إذا ما ثبت أن هناك خروجاً عن القواعد المنظمة للعمل ومن بين هذه الجزاءات ما يلي:

- أنه إذا تبين من الفحص وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع، فإن الهيئة المختصة والتي تختلف درجاتها باختلاف مستويات الخاضعين للقانون تتبع الإجراءات المنصوص عليها في المواد من ١٠ الى ١٤ من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥.
- إذا تخلف الخاضع لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ عن تقديم إقرار عن ذمته المالية وفقاً لأحكامه، وجب على إدارة الكسب غير المشروع إبلاغ النيابة العامة عن واقعة التخلف عن تقديم الإقرار لإتخاذ ما يلزم.
- ولا يحول التخلف عن تقديم الإقرار دون قيام الهيئة المختصة بفحص عناصر الذمة المالية للمتخلفين وفقاً لأحكام المادة ١٩ من هذا القانون. [م (السادسة عشرة) من اللائحة التنفيذية]
- يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن عشرين جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من تخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة.
- يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة في تلك الإقرارات.
- كما يعاقب بغرامة لا تتجاوز مائة جنيه كل من يخالف أحكام المادة ٨ من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥. كذلك، يعاقب على مخالفة أحكام المادة ١٧ بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين.
- يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أبلغ كذباً بنية الإساءة عن كسب غير مشروع، ولو لم يترتب على ذلك إقامة الدعوى. [المواد (من ٢٠ إلى ٢٢) من القانون ٦٢

لسنة ١٩٧٥ في شأن الكسب غير المشروع]. ولا تمنع العقوبات المقررة في هذا القانون من توقيع عقوبة أخرى أشد تكون مقرره في قانون آخر.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية لإقرارات الذمة المالية في النظام السعودي

أنشئت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية بموجب الأمر الملكي رقم ٦٥ وتاريخ ١٣/٤/١٤٣٢ الموافق ١٨/٣/٢٠١١، وتضمنت اختصاصاتها كافة القطاعات الحكومية دون استثناء مع تمتعها بالاستقلال الإداري (الرفاعي، ٢٠١٦: ٨٥). حيث تخضع للإدارة الذاتية ولرئيسها الإشراف الإداري والمالي عليها، وعلى العاملين بها، ويعين رئيس الهيئة برتبة وزير. [م (السابعة) من تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد] وكان قد صدر في المملكة المرسوم الملكي رقم ١٦ بتاريخ ٧/٣/١٣٨٢ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ١٤٤/٢/١٣٨٢ والمتضمن في فقرته الأولى على محاسبة الموظفين عن مصادر ثروتهم وثورات أولادهم القصر أو البالغين الذين لم يعرف عنهم التكسب وكذلك ثروات أزواجهم.

ونصت الفقرة الثانية منه على محاسبة الموظف الذي يعجز عن إثبات مصدر شرعي لما يملكه هو أو من ذكر في الفقرة الأولى وأثار الشك في طريقة اكتسابها. ونظراً لأن الوظيفة العامة تمنح الموظف سلطة كبيرة وهذه السلطة ليست مطلقة وإنما محددة بنطاق اختصاصه وفي نفس الوقت تعد أمانة وعليه أن يؤديها على وجه يحقق المصالح العامة التي وكل أمرها إليه دون طمع في غنم لنفسه أو لغيره أو أن يدخل في ذمته مالا وجد بحكم وظيفته وراء تحقيق هذه المصالح. (العويسي، ٢٠١٥: ١٢٥)

ولأن إقرارات الذمة المالية تعد أحد الأدوات المهمة التي لجأت إليها الدول للمحافظة على المال العام وضبط تصرفات الرؤساء والموظفين والعمال في المال الذي تحت أيديهم بصفتهم الوظيفية، فإن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد قد قامت بإصدار لائحة بضوابط

الإدلاء بإقرارات الذمة المالية حيث تلزم هذه اللائحة الموظفين بالإفصاح عن ممتلكاتهم المالية، بما في ذلك الأموال الثابتة والمنقولة في داخل المملكة أو في خارجها.

كما اشترط تنظيم الهيئة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٦٥ وتاريخ ١٤٣٢/٥/٢٨ فيمن يباشر أي من الوظائف المتعلقة باختصاصات الهيئة، أن يدلي بإقرار يوضح ذمته المالية [ف] (الثالثة) من المادة (التاسعة) من تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد]. وهذا هو ما نصت عليه اللائحة الوظيفية للهيئة المعتمد بالأمر الملكي رقم ١٨١ وتاريخ ١٤٣٢/٩/١١ هـ. [ف] (الثانية) من المادة (الرابعة) من اللائحة الوظيفية للهيئة]

أولاً: نطاق التطبيق:

قصر النظام السعودي نطاق تطبيق اقرارات الذمة المالية على موظفي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الذين يباشرون وظائف تتعلق باختصاصاتها. [م] (الثانية) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية] ويتمثلون فيما يلي:

- ١- العاملون في إدارة حماية النزاهة.
- ٢- العاملون في إدارة مكافحة الفساد.
- ٣- العاملون في إدارة متابعة المشاريع والشأن العام.
- ٤- العاملون في إدارة البحوث والدراسات.
- ٥- العاملون في إدارة إقرارات الذمة المالية.
- ٦- العاملون في القسم الوظيفي.
- ٧- العاملون في إدارة الرصد والاحصاء والقياسات.
- ٨- العاملون في إدارة الاتفاقيات والمنظمات الدولية.
- ٩- العاملون في إدارة التوعية والتثقيف. [م] (الثانية) من تنظيم الهيئة الوطنية

لمكافحة الفساد]

وفضلا عن ذلك، فإنه يجوز لرئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تطبيق لائحة إقرارات الذمة المالية على أي موظف أو هيئة أخرى تعمل في الهيئة لم ينص عليها التنظيم. ويعتبر من الصلاحيات الممنوحة له. [م (الثانية) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]

ويظهر مما تقدم أن لائحة الإدلاء بإقرارات الذمة المالية قد استثنت بعض العاملين بالهيئة من التطبيق، حيث لا تشمل رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ونائبيه والخبراء والمستشارين والمتعاونين الذين تتعاقد معهم الهيئة بعقود مؤقتة لأداء أعمال محددة تتطلب خبرات لا تتوفر لدى موظفي الهيئة [م (الثانية) في اللائحة الوظيفية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد]

كذلك استثنى من التطبيق: زوجة الموظف وأولاده القصر (وبالتالي لا يجب عليهم تقديم إقرارات بدمتهم المالية) والعاملين في بقية قطاعات ومؤسسات الدولة، حيث يقتصر نطاق التطبيق على العاملين بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد دون غيرهم. [م (الثانية) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]

وبالمقارنة بين النظامين المصري والسعودي، نجد أن المنظم السعودي قد قصر نطاق تطبيق إقرارات الذمة المالية على العاملين بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الذين يباشرون اختصاصاتها.. بينما تسري أحكام النظام المصري على جميع موظفي الدولة عدا فئات المستوى الثالث، كذلك يتضح أن النظام السعودي قد قصر تقديم إقرارات الذمة المالية على الموظف دون بقية أفراد الأسرة، بينما النظام المصري أوجب تطبيقها على زوجة الموظف وأولاده القصر. (العويسي، ٢٠١٥: ١٣٤)

ويجب على الخاضعين لنظام إقرارات الذمة المالية مجموعة من الالتزامات، من

أهمها:

- أن المقر يجب أن يكتب إقراره على النموذج الذي أعدته الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، أي أن إقرار الذمة المالية لا يصح أن يقدم على أوراق أخرى، أو أن يقوم الموظف بالأدلاء بذمته المالية شفاهةً أمام الإدارة المختصة.
 - كذلك يجب على الموظف المقر أن يضمن إقراره: اسمه، رقم هويته الوظيفية، وعنوانه، ومسمى الوظيفة التي يشغلها. [ف (الأولى) من م (الرابعة) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]
 - يفصح عن جميع ما يملكه من أموال وحقوق مالية وعينية ومعنوية، بما في ذلك الأموال الثابتة والمنقولة في داخل المملكة وخارجها، كالنقود والحسابات البنكية والأوراق المالية، والعقارات، والمعادن، والسلع. [ف (الثانية) من م (الرابعة) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]
 - وأن يوضح في إقراره مصادر دخله الجاري ومقدار هذا الدخل. [ف (الثالثة) من م (الرابعة) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]
- ثانياً: إقرارات الذمة المالية ومواعيد تقديمها:**

١- مفهوم إقرارات الذمة المالية:

- الإقرار من قرر: أي الاعتراف والثبات. وأقر بالشيء (الحق أو الذنب): اعترف به. وأقر العامل على العمل: رضي عمله وأثبتته.. ويظهر من هذا: أن كلمة الإقرار تجري على أسنة العرب، ويقصد بها: الاعتراف بالحق والاقرار به. (المعجم الوجيز، ٢٠٠٠: ٤٩٦) (العويسي، ٢٠١٥: ٣١)
- ويعرف الإقرار في النظام بعدة تعريفات، منها: (العويسي، ٢٠١٥: ٣٧)

- أنه: "اعتراف شخص بحق الآخر، سواء قصد من هذا الاعتراف ترتيب الحق بذمته أم لم يقصده".

- أنه: "اعتراف شخص بواقعة من شأنها أن تنتج ضده اثارا قانونية، مع قصده أن تعتبر هذه الواقعة صحيحة في حقه".
 - وقد عرفه النظام السعودي، بأنه: "هو ما يحصل أمام قاضي الدعوة أثناء السير فيها متعلقا بالواقعة المقر بها".
 - وعرفه النظام المصري، بأنه: "اعتراف الخصم أمام القضاء بواقعة قانونية مدعى بها عليه، وذلك أثناء السير في الدعوة المتعلقة بهذه الواقعة".
- والفرق بين التعريفين السعودي والمصري: أن الأول اشترط في صحة الإقرار أن يكون أمام قاضي الدعوة، بينما الثاني اقتصر على أن يكون الإقرار أمام القضاء فقط.. أي أنه قد يكون أمام قاضي الدعوة وقد لا يكون.

٢- مواعيد تقديم الإقرارات:

- قسمت مواعيد إقرارات الذمة المالية إلى ثلاثة أنواع: [م (الخامسة) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]
- الإقرار الابتدائي: يقدم قبل مباشرة الموظف لمهام وظيفته، ويعتبر شرطاً للالتحاق بالوظيفة. [ف (الثالثة) من م (التاسعة) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]
 - الإقرار الدوري: حيث يجب على الموظف تقديم إقرار الذمة المالية بصفة دورية كل ثلاث سنوات من تاريخ شغل الوظيفة، على أن يكون تقديمه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نهاية كل فترة. وذلك طوال مدة خضوعه لأحكام هذا النظام [ف (الثانية) من م (الخامسة) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]. والهدف من ذلك مراقبة الذمة المالية للموظف أثناء شغله الوظيفة.
 - الإقرار الأخير: حيث يجب على الموظف أن يقدم إقرار بذمته المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء خدمته، وهو إقرار نهاية الخضوع لأحكام هذا النظام، وزوال

صفة الخاضع، سواء كان انتهاء الخدمة بالإستقالة أو الإحالة إلى التقاعد أو الفصل. [ف (الثالثة) من م (الخامسة) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]

وبالمقارنة بين النظامين: السعودي والمصري، يتضح أنهما اتفقا على أن إقرارات الذمة المالية ثلاثة أنواع، واختلفا في وقت تقديم هذه الإقرارات، على النحو التالي:

- ١- الإقرار الابتدائي: في النظام السعودي يجب تقديمه قبل مباشرة الموظف لعمله، بينما في النظام المصري يجب تقديمه خلال شهر من مباشرة العمل.
- ٢- الإقرار الدوري: في النظام السعودي يجب تقديمه كل ثلاث سنوات، بينما في النظام المصري يجب تقديمه كل خمس سنوات.
- ٣- إقرار نهاية الخدمة: في النظام السعودي يجب تقديمه خلال شهر من تاريخ نهاية الخدمة، بينما في النظام المصري يجب تقديمه خلال شهرين من تاريخ نهاية الخدمة.

وهذا الإختلاف في التوقيت بين الإقرارات الثلاث في كلا النظامين. تختلف أهميته بحسب إختلاف وجهات النظر.. فقد يرى البعض بالنسبة للإقرار الابتدائي، أن التوقيت في النظام السعودي أفضل، حيث جعل تقديم الإقرار شرطاً للالتحاق بالوظيفة، بينما يرى البعض أن النظام المصري أفضل، حيث جعل تقديم الإقرار الابتدائي خلال شهر من تاريخ مباشرة الوظيفة.

ثالثاً: الجهة المختصة بتلقي إقرارات الذمة المالية:

أنشئت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية بموجب الأمر الملكي رقم ٦٥ أ وبتاريخ ١٣/٤/١٤٣٢ ، ومن بين أسباب إنشائها: مكافحة الفساد وحماية المال العام، ومن بين إدارتها: إدارة إقرارات الذمة المالية، ولقد حددت

لائحة ضوابط الإداء بإقرارات الذمة المالية، الجهة المنوطة بتلقي هذه الإقرارات، والتي تتمثل في: "إدارة إقرارات الذمة المالية".

كما حددت اللائحة اختصاصات هذه الإدارة، والتي تتمثل في الآتي:

١- تلقي إقرارات الذمة المالية من الموظفين. [ف (الأولى) من م (الثامنة) من

اللائحة]

٢- فحص إقرارات الذمة المالية مبدئياً، فإذا وجدت ملاحظة على الإقرار، فإن لها أن تبديها، ويحق لها أن تطلب من الموظف المقر أي إيضاحات تتعلق بالمعلومات الواردة في الإقرار. [ف (الثانية من م (الثامنة) من اللائحة]

٣- تزويد الموظف بإشعار يثبت أنه قام بتسليم اقرار الذمة المالية. [ف (الأولى) م (التاسعة)]

٤- تزويد الإدارة العامة للموارد البشرية بإشعار يفيد قيام الموظف بتقديم الإقرار المطلوب منه، وذلك من أجل حفظه في ملفه. [ف (الثانية) من م (التاسعة) من اللائحة]

٥- إعادة إقرار الذمة المالية إلى الموظف إذا وجدت أن المعلومات الواردة فيه أو مرفقاته مشوبة بنقص أو خلل جوهري. [م (العاشرة) من لائحة ضوابط الإداء بإقرارات الذمة المالية]

٦- توضيح أي تغيير في الذمة المالية للموظف المقر، حيث يظهر التغيير في الذمة المالية من خلال مقارنة الإقرارين: الدوري والأخير، بما تضمنه الإقرار السابق لهما. [م (الحادية عشرة)]

ويتضح من خلال المقارنة بين النظامين: السعودي والمصري، أن الجهة المعنية بتلقي إقرار الذمة المالية في النظام السعودي، هي: إدارة إقرارات الذمة المالية، وذلك لإقتصار تطبيق هذه الإقرارات على موظفي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، خلافاً للنظام

المصري الذي تعددت فيه الجهات المعنية بتلقي الإقرارات، ذلك لأن إقرارات الذمة المالية في النظام المصري تطبق على جميع موظفي الدولة، ما عدا المستوى الثالث، الأمر الذي أدى إلى تعدد الإلتزامات على تلك الجهات.

كذلك يتضح من المقارنة، أن النظام المصري قد ألزم الجهة المعنية بتلقي الإقرارات أن تقوم بإعلام الخاضعين للنظام بموعد تقديم الإقرار، وذلك قبل شهر من نهاية الموعد، بينما النظام السعودي لم ينص على ذلك. (العويسي، ٢٠١٥: ٦٤ - ٦٥)

رابعاً: سرية البيانات وعقوبة المخالفات:

يتضح مما تقدم، فإن سرية البيانات وعقوبة المخالفات، يعدان من مقومات نظام إقرارات الذمة المالية، بل من مقومات أي عمل أو نظام آخر، ما دام العمل بطبيعته يستلزم ذلك.. إن أي عمل نافع تحكمه قوانين وتشريعات وإجراءات معينة، وعلى العامل أو الموظف أن يلتزم بها، كي يحقق العمل الهدف منه.

سرية البيانات: لقد أوجبت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على الموظف العام عدم إفشاء أسرار العمل بصفة عامة. حيث نصت اللائحة الوظيفية على أنه يجب على الموظف العام: "عدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته، ولو بعد إنقطاع صلته بها". و "عدم إخراج الوثائق والمطبوعات الرسمية أو نسخ منها خارج نطاق الهيئة، ما لم يكن ذلك لأغراض العمل". (العويسي، ٢٠١٥: ٦٤ - ٦٥)

وقد أكدت لائحة ضوابط الإداء بإقرارات الذمة المالية على سرية هذه الإقرارات حيث اعتبرتها وثائق سرية، يجب على الموظف المختص المحافظة عليها، فلا يجوز له إفشاء أي معلومة عن عمله، كما لا يجوز لأي شخص الإطلاع على تلك البيانات باستثناء الأشخاص المخولين بالإطلاع عليها، وهم: رئيس الهيئة ونائبيه والعاملين بإدارات إقرارات الذمة المالية. [م (الثالثة) من اللائحة]

بل إن اللائحة قد أوجبت على الإدارة المختصة (إدارة إقرارات الذمة المالية) أرشفة وحفظ تلك الإقرارات وما يتعلق بها من وثائق ومستندات، ويكون ذلك بوضعها في سجل سري خاص بالموظف المقر. [م (الثالثة عشرة) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]

عقوبة المخالفات: وقد رتب المنظم السعودي عدداً من العقوبات على من يقوم بإفشاء المعلومات الواردة بإقرارات الذمة المالية. [م (الخامسة عشرة) من لائحة ضوابط الإدلاء بإقرارات الذمة المالية]

وهي عقوبات تتفاوت بحسب جسامه الفعل، إذ كلما كان الفعل المرتكب جسيماً كلما كانت العقوبة أشد.. وتتمثل هذه العقوبات في: الإنذار واللوم والخصم من المرتب والحرمان من العلاوة الدورية وإنهاء الخدمة. (العويسي، ٢٠١٥: ١٧٥)

ويتبين من هذه العقوبات التي يمكن توقيعها على الموظف المخالف، أن عقوبتي الإنذار واللوم يجمع بينهما عامل مشترك، يتمثل في أن كلا منهما يعتبر من العقوبات الإدارية أو المعنوية حيث تمس اعتبار الموظف دون ذمته المالية، بينما تعتبر باقي العقوبات من العقوبات المالية، لأنها تتعلق بالأجر أو الدخل الذي هو مقابل الوظيفة، والذي يعول عليه في حياته وحياة من يعولهم. (العويسي، ٢٠١٥: ١٧٨)

ويتضح مما تقدم أن النظام السعودي، اعتبر إفشاء الأسرار المتعلقة بإقرارات الذمة المالية، مخالفة لمقتضيات واجبات الوظيفة، ورتب على ذلك عقوبة تأديبية أو مالية. بينما النظام المصري اعتبر هذه المخالفة جريمة جنائية ورتب عليها عقوبة الحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين.. أي أن القانون المصري قد شدد العقوبة على نفس المخالفة، ردعا لجريمة إفشاء الأسرار.

الفصل الثاني

أثر إقرار الذمة المالية في الوقاية من الفساد

إن إقرار الذمة المالية، له علاقة: قانونية، وفنية، وتنظيمية، وإدارية.. علاقة قوية تضامنية، تبغي هدفاً واحداً، يتمثل في تحقيق الصالح العام. لذلك، لزم التعرض لكل من: المرفق العام، والموظف العام، وإقرار الذمة المالية في بحوث ثلاثة متتالية على النحو التالي:

المبحث الاول

المرافق العامة

أولاً: مفهوم المرافق العامة:

جاء في المعجم الوجيز: ارتفق به: انتفع واستعان. و(المرفق): ما ينتفع به ويستعان. ومنه: مرافق المدينة، وهي ما ينتفع به السكان عامة، كأجهزة النقل والشرب والإضاءة. (ج) مرافق.. أي أن المرافق هي: كل ما ينتفع به. (المعجم الوجيز، ٢٠٠٠: ٢٧٢)

وفي الاصطلاح، عرفه الفقه بأنه: "كل مشروع تنشئه الإدارة العامة بداءة أو تنقله من الملكية الخاصة للملكية العامة بالتأميم مستهدفة بذلك تحقيق النفع العام". (سليمان، ١٩٨٩: ٣٢٣)

كذلك عرف بأنه: "كل نشاط تقوم به الأشخاص العامة بقصد اشباع حاجة تحقق الصالح العام". وبأنه: "المشروع الذي تقوم جهة الإدارة بتنظيمه وتسييره بنفسها أو يكون خاضعا لرقابتها ويهدف إلى تحقيق نفع عام". (الكحلاوي، ٢٠١٨: ١٥٧). ومن هذه المفاهيم يمكن التأكيد على أن المشروعات الإنتاجية كي تعتبر مرافق عامة لا بد أن يتوفر لها شرطان أساسيان:

١- أن ينشئ المرفق أحد الأشخاص العامة: أي أنه يشترط حتى يعتبر المرفق عاما، أن ينشئه أحد الأشخاص المعنوية العامة، كالدولة أو أي من وحداتها المحلية، أو الهيئات العامة، أو المؤسسات العامة، أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة.

ومن ثم فإنه إذا قام أحد أشخاص القطاع الخاص بإنشاء مدرسة أو حديقة بهدف تحقيق النفع العام، فإنه لا يعتبر ذلك مرفقا عاما، وإنما يدخل في إطار المشروعات الخاصة.

وعلى الجانب الآخر، فإنه إذا أنشأ أحد الأشخاص المعنوية العامة مدرسة تعليمية أو وحدة صحية، وكان الهدف ليس تحقيق الربح، وإنما نشر التعليم أو رفع المستوى الصحي، فإن مثل هذا يعتبر مرفقا عاما.

٢- أن يحقق المرفق منفعة عامة: فالغرض من المرفق العام لا بد أن يكون دائما تحقيق النفع العام.. أي السعي نحو اشباع حاجات الجمهور دون النظر للربح. بل ويعتبر ذلك من أهم أسباب قيام الدولة وشرعية وجودها.. فقيام الدولة كتنظيم سياسي كان بغرض تحقيق المنفعة العامة أو اشباع الحاجات الجمعية للمواطنين، إذ لا يمكن لأي حكومة أن تحظى باحترام وثقة مواطنيها إلا إذا أحسوا أن المرافق العامة تعمل من أجل صالحهم. (السيد، ٢٠١٩: ١٤٢)

ثانيا: المرافق العامة في الوقت الحاضر:

إنه نتيجة التطور والتغير المستمرين، وضرورة مواكبتها، وكذا ضرورة السير في نفس الطريق الذي يسير فيه العالم بكل مستحدثاته ومبتكراته، أخذت الدولة تدخل في كل الأنشطة الإنتاجية وتمتلك العديد من المشروعات والمرافق المتنوعة.. ومن ثم فإنه يمكن التمييز بين نوعين من المرافق العامة في الوقت الحاضر:

- **النوع الأول:** ويتمثل في كل ما تمتلكه الدولة، ويكون معدا للاستخدام العام، مثل: الطرق والكباري والأنفاق ومحطات الطاقة، وأبنية الوزارات، والمصالح العمومية، والمطارات، والموانئ.. إلخ. وهذا النوع من المرافق الغرض الرئيسي منه هو النفع العام بدون مقابل غالبا.. أي أنه مخصص للنفع العام، ويتميز بأنه لا تجري عليه جميع التصرفات الناقلة للملكية، فلا يجوز بيعه أو التصرف فيه، كما لا يجوز أن يكون محلا للتملك من جانب الافراد، ما دام يؤدي وظيفته في خدمة الصالح العام. ومع أن الهدف الأول والرئيسي من مثل هذا النوع من المرافق هو: تحقيق النفع العام إلا أنه يجوز للدولة أن تحصل على موارد في مقابل الانتفاع بخدمات هذه المرافق كما لو فرضت رسوم على دخول الحدائق العامة، والمتاحف، والمطارات، والموانئ. إذ الغرض من ذلك ليس الحصول على موارد وإنما أداة تنظيمية لاستخدام بعض المرافق. (سليمان، ١٩٨٩: ٣٢٣)

- **النوع الثاني:** يختلف عن الأول من حيث أنه غير معد للاستخدام العام وإنما تمتلكه الدولة وتديره كمصدر لتمويل بعض الأنشطة التي تقوم بها، إذ إن مسؤوليات الدولة قد زادت واتسع دورها في الوقت الحاضر، بحيث أصبحت تتولى القيام بالمشروعات الكبيرة التي تتطلب استثمارات ضخمة لا يستطيع القطاع الخاص أن يوفر التمويل اللازم لها أو يستطيع ولكنه لا يدخلها نظرا لقلّة العائد، أو المشروعات التي يصعب تحديد المستفيدين منها، أو التي توفر منتجات ضرورية سلعية أو خدمية، إذ في مثل هذه المشروعات تتدخل الدولة وتنشئها أو تمتلكها كي تستطيع أن توفر المنتجات بأسعار تتناسب مع مستويات دخول غالبية الافراد.. هذا فضلا عن المشروعات التي تبغي الدولة من ورائها منع الاحتكار أو الاستغلال أو تهدف إلى عدالة توزيع الدخل والثروة.

إن الدولة الآن، تمتلك أرضا زراعية، أو عقارات مبنية، أو مشروعات صناعية تجارية، أو أوراق مالية تستثمرها في السوق المالي.. وكل هذه الصور وغيرها من الملكية تدر موارد مالية للدولة تستخدمها في تغطية تكاليف النشاط العام الذي تقوم به، مثل المرافق العامة التقليدية أو الوحدات الاقتصادية التي لا تغطي تكاليف منتجاتها، كشركات الملاحة أو الطيران أو السكك الحديدية.. وقد يكون الغرض من قيام الدولة بهذا النشاط تحقيق الربح أو تقديم خدمة للأفراد أو تيسير استهلاكهم لنوع معين من السلع الضرورية. وفي جميع الاحوال يمكن أن تحقق الدولة موارد مالية مثلها في ذلك مثل القطاع الخاص، إذ تمارس الدولة ملكيتها كفرد عادي يحصل على موارد من عناصر الثروة التي يمتلكها.

والمرافق العامة، سواء تلك التي لا يمكن لغير الدولة أن يقوم بها، أو التي يمكن أن يقوم بها كل من الدولة والقطاع الخاص. وإن كانت تتعدد أهدافها، إلا أنها في النهاية تبقى تعظيم المنفعة العامة التي يحصل عليها الافراد، سواء بطريق مباشر أو غير مباشر.

وفيما يلي بعض الأهداف التي يمكن أن تنشأ من أجلها المرافق العامة:

- **أهداف قومية:** كقيام بعض المشروعات المرتبطة بالأمن القومي، مثل صناعة الأسلحة والذخائر.
- **أهداف اقتصادية:** كإنشاء الدولة المنتجة للبتترول: معامل لتكريره أو إنشاء اسطول بحري لنقله أو مختلف المشروعات الصناعية والتجارية التي تمتلكها الدولة وتديرها بنفسها قاصدة من وراء ذلك تحقيق إيراد عام يساعدها على تحقيق أهدافها الاقتصادية.
- **أهداف اجتماعية:** فمن مسؤوليات الدولة الرئيسية توفير الحياة الكريمة والملائمة لجميع أفراد المجتمع وذلك بتسهيل حصول الغالبية منهم على احتياجاتهم بيسر، وبما يتفق مع قدراتهم المالية، ومن ثم فإنها تعمل على توفير أنواع معينة من

المنتجات الضرورية كالغذاء والكساء والسكن والكثير من الخدمات وبيعها لهم على أساس نفقات الإنتاج الفعلية أو بأقل من هذه النفقات، مثال ذلك: مشروعات النقل والمواصلات والمياه ومصانع الأدوية.

- **أهداف مالية:** كأن تقوم الدولة باستثمار بعض أموالها في الأسهم والسندات التي تدر عليها أموالاً، مثل الأرباح والتوزيعات التي ترد إليها كنتائج لأموالها المستثمرة في تلك الأوراق.

ثالثاً: دور الدولة في توفير الحاجات الضرورية:

إن دور الدولة في الوقت الحاضر - كما تقدم - لم يعد يقتصر على الدور التقليدي المتمثل في: الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدالة وتغطية ما قد يحجم أو يعجز عنه الأفراد، وإنما أخذ يتغير ويتسع مع تغير البيئات والمستحدثات الجديدة على المستويين المحلي والاجنبي، حتى أصبح الآن يتضمن كل النشاطات الإنتاجية التي تحقق منفعة الانسان.

وهذا التغير والتوسع في دور الدولة، لم يعد أمراً اختيارياً، وإنما أصبح ضرورة لحتمية مواكبة ما قد يحدث في العالم من متغيرات ومعارف جديدة، ولزيادته قدرتها على اشباع الحاجات الأساسية للأفراد.

وتملك كل من البلدين (المملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية)، مجموعة من المرافق العامة متعددة النشاطات والاعراض، يستطيع كل منهما عن طريقها: رفع مستوى معيشة الافراد، والسير في طريق النمو والتقدم.. يساعدهما في ذلك أن كلا منهما ينتهج سياسة الاقتصاد الحر (المشترك) الذي يسمح للدولة بالتدخل لتحقيق الصالح العام فضلاً عن توافر إرادة سياسية قادرة على تعبئه مواردها والمحافظة عليها والعمل على تنميتها وتطويرها والاعتماد على مرافقها العامة في اشباع الحاجات الضرورية للأفراد. (الكحلوي، ٢٠١٨: ١٥٤)

وفي ضوء هذا النشاط المزدوج للدولة، وفي ظل كل المتغيرات الداخلية والخارجية، يمكن أن نجمل دور الدولة في الآتي: (السيد، ٢٠١٩: ٢٣ - ٣٠)

١- توفير الخدمات العامة والاجتماعية:

توفير الخدمات العامة: وهذه الخدمات تتعلق بكيان الدولة نفسها وبوجودها، كما أنها بطبيعتها لا يمكن أن يقوم بها على خير وجه أي جهة أخرى، ومنها: الأمن الداخلي والخارجي والقضاء ومرافق المياه والصرف الصحي وأدوات السياسة الخارجية لحماية مصالح الدولة والوفاء بالمسؤوليات الدولية.. إلخ.

توفير الخدمات الاجتماعية: وهذه أيضا خدمات تتعلق بكيان الدولة ووجودها وإنسانيتها ولا يمكن أن يؤديها أي جهاز آخر بكفاءة، كمساعدة الفقراء والمحتاجين ورعاية العجزة والمسنين ومعالجة العشوائيات ومكافحة الارهاب والتلوث والمخدرات والأوبئة والأمراض والكوارث الطبيعية كالأمطار والسيول، والاهمال والتسيب.. إلخ. وبصفة عامة توفير الأمن الاجتماعي والاقتصادي لجميع أفراد المجتمع.. وقد أصبحت هذه الوظائف ذات أهمية متزايدة في الوقت الحاضر.

إن الدولة تقوم بتوفير الخدمات العامة وتتدخل للتأكد من توفير الخدمات الاجتماعية. وليس من الضروري أن تتدخل لإشباع الحاجات الاجتماعية عن طريق استبعاد القطاع الخاص كلية، وإنما قد ترى الدولة اشراك هذا القطاع وبعض الجمعيات والمؤسسات الأهلية مع وضع بعض الاجراءات والترتيبات المكلمة.

كذلك فإن تدخل الدولة قد يأخذ اشكالا متعددة. ففي حالة التعليم والصحة مثلا، فإن الدولة هي الأساس مع السماح باشتراك القطاع الخاص. وقد تشجع الدولة المشروعات التي تنتج السلع الضرورية أو تقوم بالبحوث العلمية، وتتبنى التطورات التكنولوجية التي تساعد على تقدم المجتمع.. وفي الاجمال فإن العبرة هي إيجاد

الصيغة المناسبة لتقديم الخدمات العامة والاجتماعية بما يحقق المصالح الجماعة في ضوء احتياجات المجتمع من جهة وامكانيات الدولة من جهة أخرى.

٢- تحقيق عدالة التوزيع:

لا يقتصر دور الدولة على توفير الحاجات العامة والاجتماعية في ظروف مناسبة، وإنما أيضا تتدخل لتحقيق العدالة في توزيع الدخل والأعباء بين الافراد، وبشكل يساعد على إزالة الفوارق بين الطبقات وتدعيم قيم التعاون في العمل والانتماء للمجتمع.. وبطبيعة الحال، فإن العدالة في التوزيع تراعي في نفس الوقت اختلاف الاسهام في الانتاج والعدالة في توزيع فرص العمل ومختلف الخدمات التي تقدمها الدولة ومحاسبة كل حسب جهده وعمله وتطبيق نظام الثواب والعقاب.. فليس من يعمل كمن لا يعمل.. فالعدالة في التوزيع تقتضي توفير الفرص المتساوية للجميع دون تمييز وبعيثة لا يضار أحد أو تبطل قدرته على الانتاج أو على التقدم والنجاح بسبب يرجع إلى: الارث، أو النسب، أو اللون، أو الدين، أو الجنس، أو غير ذلك من الاسباب التي تعرقل قدرته على الاسهام في دفع عجلة المجتمع إلى الامام.

٣- التعامل مع العالم الخارجي:

إنه في ظل عالم متغير، تتعمق فيه الثورة العلمية والتكنولوجية وتظهر فيه أثر المؤسسات الدولية والاقليمية على المتغيرات الدولية، وتزداد فيه التحولات السياسية الكبرى والمتلاحقة ويتعاضم فيه الاهتمام بأمر كانت تعد إلى عهد قريب أمور داخلية، مثل: حقوق الانسان والديمقراطية والتنمية الاجتماعية والتجارة الداخلية والخارجية والازمات الدولية: الاجتماعية والاقتصادية. فضلا عن ثورة الاتصالات غير المسبوقة، إنه في ظل كل ذلك أصبح دور الدولة في النشاط الاقتصادي أكثر عمقا وأشد اتصالا بدول العالم.

إن التعاملات الاقتصادية الدولية، أصبحت في هذا العالم المتغير والمفتوح تشكل جزءاً أساسياً ومؤثراً في الاقتصاد القومي، والدولة هي التي تمتلك أدوات هذه السياسة وتقوم بتنفيذها.. فهي التي تقوم بوضع الوسائل والإجراءات التي تتبعها الأجهزة المختلفة الخاصة بتيارات التبادل الدولي لتحقيق التوازن بين الصادرات والواردات وحماية الصناعة الوطنية واستقدام الاستثمارات المباشرة وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية بينها وبين دول العالم وتحديد موقف الدولة بالنسبة للعالم الخارجي من حيث حقوقها والتزاماتها ومن ثم تحديد ما يطرأ على دائيتها ومديونيتها من تغير حتى تستطيع اتخاذ السياسات النقدية والمالية والتجارية المناسبة لحصولها على أكبر استفادة من تعاملها مع العالم الخارجي.

٤ - الإشراف العام على الأنشطة الانتاجية:

فالحكومة أو السلطات العامة في كلا الدولتين تضع الإطار العام أو الخطة العامة التي يلزم أن يعمل جميع قطاعات الاقتصاد القومي (قطاع الافراد، وقطاعات الانتاج والخدمات العامة، والقطاع الأهلي والتعاوني، والقطاع الخارجي) داخلها.. والهدف من ذلك تحقيق مستوى عال ومستقر من التوظيف.. وتوجيه الموارد الاقتصادية نحو تحقيق رغبات المجتمع وتحقيق أقصى معدل ممكن من النمو الاقتصادي ومساعدة الدولة على الوفاء بالتزاماتها تجاه العالم الخارجي.

واشراف الدولة أو تدخلها في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المختلفة تحكمه قوانين وقواعد منظمة، تضمن سير السلطات الحاكمة في الطريق الصحيح وهي تؤدي هذا الدور باستخدام النفقات العامة والإيرادات العامة، اللتين هما من الشعب ولصالح الشعب. فكلاهما يستخدمهما السلطات الحاكمة في تسيير مرافقها العامة بموجب قوانين وقواعد تشريعية واقتصادية يوافق عليها مجلس النواب، حتى لا تهدر أموال المواطنين في استخدامات لا تعود عليها بالمنفعة.

كذلك فإن الدولة ليست كيانا متميزا عن غيرها من الافراد وإنما هي مجموعة من الأجهزة والمؤسسات التي تجمع افرادا عادييين ومن الممكن إذا لم تتوافر ضوابط مناسبة أن تتحول تلك السلطة في أيدي هذه الأجهزة والمؤسسات إلى وسيلة لخدمة مصالحهم الخاصة باسم المصلحة العامة.. ومن ثم فإنه إذا كان للدولة أن تتدخل في الأنشطة المختلفة عن طريق القهر واستخدام السلطة فإن الوجه المقابل هو ضرورة توفر القوانين والضوابط المنظمة بحيث لا تستخدم هذه السلطة إلا فيما يعود بالخير على المواطنين. (السيد، ٢٠١٩: ٣٠)

المبحث الثاني

الموظف العام

الموظف العام يشغل وظيفة عامة، تعتمد على الأمانة والمسئولية، والعلاقة الدائمة بينه وبين الدولة، والوكالة العامة .. أي أن الموظف وكيل عن الدولة (الجريش، ٢٠٠٢، ٢٤ - ٢٧). ولذلك، فإن الموظف العام هو الذي يقوم بتشغيل المرافق العامة، بكل أنواعها ومجالاتها وأهدافها .. إنه ينوب عن الدولة في تقديم الخدمات العامة والاجتماعية، ويدافع عن أمنها: الداخلي والخارجي. ويواجه: الفقر والمرض والمخدرات والإرهاب .. إلخ. ويمثل الدولة في علاقاتها مع العالم الخارجي، ولدى مرفق القضاء، وأمام المجالس التشريعية وغيرها (عبد الله، ٢٠١٧: ٤٠). ونوضح بعض جوانبه فيما يلي:

أولاً: مفهوم الموظف العام:

وجد في تحديد حقيقة الموظف العام مجموعة من المفاهيم توضح بعض خصائصه،

منها:

- أنه: "كل شخص يشغل وظيفة عامة وفقا لإجراءات قانونية صحيحة ويعمل دائما في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام بالطريق المباشر". (الظاهر، ٢٠١٣: ١٩)

- أو أنه: "الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ويصدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة". (الكحلوي، ٢٠١٨: ١٥٤)
 - أو أنه: "هو الشخص الذي يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو غيرها من الوحدات الإدارية بالأسلوب المباشر وتكون مساهمته في هذا العمل عن طريق اسناد مشروع لوظيفة تتطوي على قرار بالتعيين من الإدارة وعلى قبول التعيين من صاحب الشأن". (العجمي، ٢٠٢٠: ١٩٩)
 - أو أنه هو: "الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام عن طريق شغل منصب يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق". (رسالن، ١٩٩٧: ٦٧)
- وأياً كان تعريف الموظف العام في الفقه أو القضاء فقد اتفق كلاهما على أن الموظف العام يراد به: "كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام". (مرجان، ٢٠١٥: ٤٢)
- وحتى يتحقق ذلك فلا بد من توافر عناصر ثلاثة في الشخص ليعتبر موظفاً عاماً: (مرجان، ٢٠١٥: ٤٣)
- أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام.
 - أن يصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة.
 - أن يشغل وظيفة دائمة أو مؤقتة شريطة أن يكون شغله لها بصورة مستمرة لا عرضية.

ثانياً: دور الموظف العام في الجهاز الإداري للدولة:

تظهر أهمية الموظف العام من أهمية دور الدولة في النشاطين: الاقتصادي والاجتماعي، ومن أهمية المحافظة على المرافق العامة والمال العام ومختلف المشروعات

التي تدخل ضمن الجهاز الإداري للدولة. ومن أهمية تحقيق الصالح العام لكل أفراد المجتمع.

فالموظف العام يشغل مركزاً قانونياً يسمح له بأداء عمل معين في نطاق تنفيذ السياسة العامة للدولة ومن ثم فإنه يعتبر الممثل الحقيقي للدولة في ممارسة أعمالها والممثل القانوني لإرادة الأشخاص الاعتبارية العامة. بل ويرى جانب من الفقه أن الدولة ليست سوى الموظف العام إذ لا تساوى إلا ما يساويه موظفوها.. فهم صناع انجازاتها وهم أيضا عوامل تقدمها أو تخلفها. (خليل، ٢٠١٧: ٧)

ويرى آخرون أن الموظف العام هو مرآة الدولة فالمواطنون وبخاصة أصحاب الحاجات الضرورية من السلع والخدمات ينظرون إلى الحكومة من خلال نظرتهم للموظف العام وأن هذه الحكومة تؤدي دورها في المجتمع وتسير مرافقها العامة باضطراد وانتظام عن طريق موظفيها الذين ينقلون سياساتها إلى الواقع العملي ويحولونها إلى خطط وبرامج تحقق أهداف المجتمع.

ومن ثم تحظى الوظيفة العامة باهتمام المشرع والفقهاء في كل دول العالم باعتبارها خدمة عامة تضم مجموعة من الاختصاصات والمسئوليات يمارسها شاغلها للصالح العام. (جعفر، ١٩٩٦: ١٥٣) وأن نجاح الدولة أو فشلها في تأدية دورها يقاس من مستوى أداء موظفيها.. فكلاهما (النجاح والفشل) يعكسه مستوى أداء موظفيها. (مصطفى، ١٩٨٣: ٨٩)

ثالثاً: واجبات الموظف العام:

كما تقدم، فإن الموظف العام يمثل أداة رئيسية في يد الدولة تستخدمها في تأدية رسالتها تجاه مواطنيها إذ هو بمثابة العقل المفكر والعصب النابض في جهازها الإنتاجي. وعلى الجانب الآخر، فإن الموظف العام يتحمل مجموعة من الواجبات يمثل الخروج عنها وعن أي منها جريمة تأديبية تجعله يخضع للتحقيق الإداري الذي لو انتهى بالإدانة يوقع عليه الجزاء سواء من قبل السلطة الرئاسية أو من خلال خضوعه لمحاكمة تأديبية.

- ومن أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام الآتي:
- يتعين على الموظف العام أن يؤدي عمله بدقه وفقاً لما تقضي به القوانين واللوائح والتعليمات المنظمة للعمل، الأمر الذي يضمن نجاح المرافق العامة في أداء مهمتها، ومن ثم فإنه لا يجوز للموظف العام أن يحتج بعد علمه بالتعليمات واللوائح، إذ من واجبه دائماً أن يبحث عن كافة القواعد التي تحكم عمله وعن القرارات التي تنظم مركزه الوظيفي واختصاصاته. (كامل، ٢٠١٧: ١٣)
 - يجب على الموظف العام بصفته ممثلاً للدولة أن يحسن معاملة المتعاملين مع المرفق الذي يعمل به، فلا يفرق بينهم بسبب انتماءاتهم أو يفضل فرداً أو جماعة على أخرى وأن يحرص على إنهاء احتياجاتهم في الوقت المناسب.. فلا يتكاسل أو يتراخي في إنجاز الأعمال كما لا يجوز له التعسف في استعمال سلطته أو يمتنع عن قضاء مصالح المواطنين باعتباره مخصص لخدمتهم وذلك على قدم المساواة. (كامل، ٢٠١٧: ٢٤)
 - أن يلتزم بطاعة واحترام تعليمات رؤسائه وتنفيذها شريطة أن تكون تلك التعليمات صحيحة ومشروعة.. وهذا لا يمثل عائقاً بين الموظف وابداء رأيه ومناقشة رؤسائه على أن يكون ذلك في نطاق الأدب المطلوب في التعامل بين الرئيس والمرؤوس وأن يكون ابداء الرأي والمناقشة بهدف الصالح العام [المادة (٧٧) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة].
 - يجب على الموظف العام عدم إفشاء أسرار العمل الذي يطلع عليها بحكم وظيفته سواء كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك وبظل هذا الالتزام قائماً حتى بعد ترك الموظف لعمله.
 - يجب على الموظف العام أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلماً يتفق مع الاحترام الواجب لوظيفته.. فقد أتى ذلك من المشرع

حرصاً على أن يكون الموظف العام في أجمل صورة بوصفه ممثلاً لجهة عمله وممثلاً للدولة إذ كما تقدم رأي البعض أن تقدم الدولة ورقبها يرتبط بمدى رقى وكفاءة موظفيها.

▪ فضلاً عن أن الموظف العام يجب عليه المحافظة على أملاك الدولة وصيانتها، وفي ذلك نصت المادة رقم ٧٦ فقره ٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة أنه يجب على الموظف العام "المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة حمايتها".

وبوجه عام، فإن الموظف العمل يلتزم مجموعة من الواجبات يسأل عنها من تاريخ تعيينه على وظيفة معينة ومباشرته لمهامها مقابل ما تمنحه هذه الوظيفة من حقوق.. على اعتبار أن كل حق يقابله واجب. (الجريش، ٢٠٠٣: ٤٩)

رابعاً: العلاقة بين الإدارة والموظف العام: (الكحلاوي، ٢٠١٨: ٢٢٣)

يرى الرأي الغالب في الفقه: أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الإدارية الصادرة في هذا الشأن بحيث يخضع الموظف لهذه القوانين وتلك اللوائح وما تحدده عليه من واجبات وما تخول له من حقوق مالية وغير مالية.. أما دور الموظف في هذا الشأن فإنه يقف عند حد قبول أو رفض قرار التعيين اتساقاً مع المبدأ العام "عدم جواز اجبار أي شخص على العمل".

ويترتب على هذه العلاقة اللاتحوية مجموعة من النتائج تتمثل في الآتي:

▪ أن للإدارة الحق في تعديل القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة العامة دون أن يكون للموظف أي دخل كما لا يستطيع الموظف التمسك بالحقوق المكتسبة أو المطالبة بالتعويض.

- أن للإدارة الحق الكامل في اصدار قرارات النقل والترقية وانهاء الخدمة دون أن يكون للموظف أي دور.. مع حفظ حقه في الالتجاء إلى القضاء بالطعن على أي قرار من الإدارة يراه في غير صالحه.
 - أن الموظف لا يستطيع الامتناع عن العمل تحت أي صورة كالأضراب المفاجئ والاستقالة الجماعية، بل وينبغي عليه عند تقديم الاستقالة الاستمرار في العمل حتى تقبل هذه الاستقالة (كي لا يتعطل المرفق العام عن اداء خدماته للجمهور).
 - أن أي اتفاق بين الإدارة والموظف العام يكون باطلا إذا كان مخالفا للقوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة باعتبار أن ذلك متعلق بالنظام العام.
 - أن القضاء الاداري (ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية) هو المختص بالفصل في منازعات الوظيفة العامة.
- ويلاحظ من العلاقة بين الإدارة والموظف العام أن الإدارة تحرص على دوام سير المرافق العامة بانتظام مما أدى لاتخاذ مجموعة من المبادئ العامة تجاه الموظف العام، هي: (الكحلوي، ٢٠١٨: ١٣٧)

- تقييد حق الموظف في الاضراب.
- تنظيم استقالته.
- الاقرار بصحة أعمال الموظف الفعلي.

المبحث الثالث

إقرار الذمة المالية والوقاية من الفساد

أولاً: إقرار الذمة المالية:

١- مفهوم الإقرار:

تقدم توضيح مفهوم إقرار الذمة المالية في: الفقرة، وفي النظامين السعودي والمصري، ضمن المبحث الثالث من الفصل الأول.

٢- أهمية إقرار الذمة المالية:

أعطى القانون سلطات متعددة للموظف العام عند القيام بواجباته الوظيفية يمارسها في النطاق المحدد لها، وذلك بهدف منع استغلال الوظيفة استغلالاً خارج القوانين والتشريعات المنظمة، أو تحقيق ثراء غير مشروع.. وهذه السلطات هي أصلاً مستمدة من سلطات الدولة التي يعمل لديها الموظف (حسني، ١٩٨٧: ٦)،

ومن ثم تظهر أهمية إقرارات الذمة المالية في محاربة الفساد وفي حماية المال العام وتأكيد الثقة بأجهزة الدولة وموظفيها وحفظ كرامة الوظيفة العامة والحد من العبث في قيم وأخلاقيات هذه الوظيفة حتى لا تخرج عن الهدف الأصلي الذي وجدت من أجله. هذا فضلاً عن إحكام الرقابة على كل من يتولى وظيفة عامة، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى زيادة العائد من العمل العام. (العويسي، ٢٠١٥: ٦٣)

وليس هذا فقط، بل إن إقرار الذمة المالية، يحمي الموظف العام من أن تتأثر حوله الشبهات، حيث يحق لكل موظف أن يمتلك ما يشاء بطريقة مشروعة، غير أنه ليس من حقه استغلال وظيفته للحصول على كسب غير مشروع.

٣- إقرار الذمة المالية هو العامل الرئيسي في الوقاية من الفساد:

وحيث أن الفساد يقع غالباً من الموظف العام، وأن أثاره السيئة تهدد كيان المجتمع، فإن الأداة الأولى في مكافحة هذا الفساد والحد من أخطاره، تتمثل في تطبيق نظام

إقرارات الذمة المالية بصورة صحيحة وحازمة كما ورد في النظامين: السعودي والمصري.

إن إقرارات الذمة المالية في محاربتها للفساد تختلف عن أي وسيلة أخرى، حيث تبدأ من المنبع، بل من قبل أن يصبح الشخص موظفاً، وليس هذا فقط، بل إن الإقرار الدوري الذي يقدم كل ثلاث سنوات في النظام السعودي، وكل خمس سنوات في النظام المصري، يعد أداة جيدة لرقابة الموظف أثناء شغله الوظيفة.. بينما أي وسيلة أخرى تعد مؤقتة وبطيئة التغيير.

كذلك، فإن الخطوة الأولى في التطبيق، والتي تتمثل في أول واجبات الشخص تعد ضرورية، حيث اتفق النظامان: السعودي والمصري، على أنه يجب على كل من يقدم إقرار الذمة المالية، أن يكتبه على نموذج معين، سواء الذي اعتمده الهيئة العامة لمكافحة الفساد [م (الرابعة) من لائحة ضوابط الادلاء بإقرارات الذمة المالية]، أو الذي يصدر به قرار من وزير العدل [م (الثانية) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥]، أي أنه لا يصح تقديم إقرار الذمة المالية بأي صورة تخالف ذلك.

كما يجب على الموظف أيضاً عند تقديم إقرار الذمة الابتدائي (سواء قبل استلام العمل كما في النظام السعودي، أو بعد استلامه كما في النظام المصري) الكشف عن كل أملاكه، سواء كانت أموالاً أو حقوقاً مالية أو عينية أو معنوية، بما في ذلك الأموال الثابتة والمنقولة في الداخل وفي الخارج، مثل: النقود والحسابات البنكية والأوراق المالية والعقارات والمعادن والسلع [م (الثانية) من اللائحة التنفيذية للقانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥]، والكشف عن جميع مصادر الدخل الجارية ومعدل الدخل [ف (الثالثة) من م (الرابعة) من لائحة ضوابط الادلاء بإقرارات الذمة المالية]. وذلك

بتقديم المستندات اللازمة والتي ترتب من خلالها مدى مشروعية مصادر دخله من عدمه (العويسي، ٢٠١٥: ١٥ - ٢٠).

وهكذا، يتضح أن إقرارات الذمة المالية (أو نظام الكسب غير المشروع أو نظام من أين لك هذا؟) هو الذي يقي المجتمع من الفساد الذي ساد وانتشر فيه وتؤثر آثاره السيئة على كل من الموظف العام والمجتمع، حيث إنه يصيب بعض الموظفين في فكرهم وطموحاتهم ويجعلهم يهملون مرافق المجتمع ويستغلونها لغير صالحه وإنما لصالح ذاتهم.

ثانياً: الوقاية من الفساد:

١- الفساد الذي يقع من الموظف العام:

عرف الفقهاء الفساد بتعريفات متعددة، منها:

- أنه: "انتهاك الواجب العام والانحراف عن المعايير الأخلاقية في التعامل".
- أو أنه: "سلوك منحرف مقرون بهدف معين يتمثل في تقديم المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة".
- أو أنه: "إساءة استعمال الادوار والموارد العامة للحصول على مزايا خاصة".
- وقد عرفه البنك الدولي بأنه: "استعمال الوظيفة العامة للكسب الشخصي".

وتتفق هذه التعريفات على الآتي:

أن الفساد يقع من موظف عام وأنه يقع على مرفق عام وأن الهدف منه الحصول على مكاسب مادية أو معنوية لمصلحة مقترف الفساد أو لمصلحة غيره.. وأن المتورطين في الفساد من الموظفين العموميين وكبار مسؤولي الدولة وإن كان الواقع يؤكد أن الفساد لا يسلم منه القطاع العام أو الخاص.. هذا فضلاً عن أن الفساد يتمثل في مخالفة غير مشروعة للقوانين والمبادئ والأنظمة. (الرفاعي، ٢٠١٦: ٣٠).

٢- يهدد الفساد بصفة عامة بناء المجتمع:

حيث يصيب كل مقومات الحياة فيعوق أدوات الإنتاج ويضيع الأموال والثروات والطاقات ويضعف من الأداء الحكومي ويخفض مستوى أداء العاملين ويؤدي إلى زيادة مديونيات الدولة.. فضلاً عن تدهور خطير في الخدمات العامة والإجتماعية المتصلة بالجماهير وليس هذا فقط وإنما يدخل في المجالات السياسية والإجتماعية والثقافية. (مطر، ٢٠١٥: ٣٣٧)

٣- يؤثر الفساد إيجاباً وسلباً على سلوك وأداء الموظف العام، يوضح ذلك ما يلي:

١- الجانب الإيجابي:

الإنسان طيب بطبعه والحياة حالة طبيعية أفسدها الناس ومن ثم فإن الأصل عدم وجود فساد. من ناحية أخرى، فإن الموظف إذا تيسر له أسباب الحياة الهادئة ومارس عمله مع غيره في بيئة يسودها الحب والود والعلاقات الطيبة ويعلم ويتيقن أن النظام الذي يعمل داخله يتخذ معه حسب القوانين وضوابط العمل المنظمة نظام الثواب إذا أجاد والعقاب إذا أخطأ فإنه يؤدي عمله على أحسن وجه ويسير الجهاز الإنتاجي في طريقه الصحيح.

٢- الجانب السلبي:

من أهم الآثار السلبية للفساد على أداء الموظف العام ما يأتي:

- **تدني القيم الأخلاقية للموظف:** فإذا كان المجتمع أو العمل الذي يمارسه الموظف ينتشر فيه الفساد فإن ضميره قد ينحرف ومن ثم تتغير سلوكه ويتغير قيمه الأخلاقية، فالخلل الذي يصيب أخلاقيات العمل يبرر الفساد، ويوجد من الأسباب ما يحبذ على استمراره ويفقد الموظف ثقته بأهمية العمل وقيمه بالنسبة لذاته ولمجتمع

ويؤدي إلى توليد شعور بعدم المبالاة والإهمال وعدم الإخلاص والحرص على المصلحة الذاتية. (يوسف، ٢٠١٠: ٦٣)

▪ **فقدان الثقة في الجهاز الإداري للدولة:** ما دام الموظفون التنفيذيون يمارسون الفساد والعلاقة بينهم وبين رؤسائهم غير سوية لأن كلا منهما يسعى لتحقيق مصلحته الذاتية على حساب تحقيق المصالح العامة وأن مختلف الجماهير لا تحصل على احتياجاتها الضرورية من السلع والخدمات فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف قواعد الأعمال الرسمية، الأمر الذي يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الأجهزة الإدارية وضعف ثقة المتعاملين بها، فضلاً عن أن إتساع دائرة الفساد يؤدي إلى ضعف الهياكل الإدارية وعدم قدرتها على تأدية المطلوب منها. (تركي، ٢٠١٢: ٩)

▪ **عدم تطبيق العدالة والمساواة:** يؤدي الفساد إلى تدني قيمتي العدالة والمساواة بين الموظفين وبينهم وبين المتعاملين معهم، فالفساد يقلل من فرص تطبيقها عند توزيع فرص العمل سواء في التعيين أو الترقية، أي أن فرص العمل والترقيات العلمية والوظيفية تخضع لمعيار المحاباة أو المحسوبية أو الرشوة بدلاً من معيار المؤهل والتخصص والكفاءة، الأمر الذي يؤدي إلى طرد الخبرات الفنية والمؤهلات العلمية من الداخل إلى الخارج للبحث عن فرص عمل أكثر عدالة ومساواة ودخل أفضل وهدوء نفسي. (محمود، ١٩٦٤: ٨٩)

▪ **تقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة:** يؤدي الفساد وانتشاره إلى تقديم المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى نزاعات وصراعات في الجهة الواحدة وبين الموظفين والزملاء في الإدارة الواحدة. وطالما أن الأموال التي يتم الحصول عليها عن طريق الممارسات الفاسدة تفوق دخل العمل الشريف أو أن كسب العمل لا يغطي الاحتياجات الضرورية فإن ذلك

يدفع ذوي النفوس الضعيفة إلى ممارسة الكسب غير المشروع. (عبدالله ، ٢٠١٧: ٥٢، ٥١)

هذا فضلا عن أن الفساد يؤدي إلى عدم احترام الموظف لوقت العمل وامتناعه عن أداء العمل المطلوب منه والتراخي والإهمال وعدم الإلتزام بأوامر وتوجيهات الرؤساء، وكل ذلك يؤدي إلى ضعف الأجهزة الإدارية وفقدان الثقة بين المتعاملين مع الحكومة. (يوسف، ٢٠١٠: ٦٣)

٣- يؤثر على مجموعة كبيرة من جوانب المجتمع، نوضحها فيما يلي:

١- الجانب الإداري والفني:

في حالة انتشار الفساد ودخوله في قطاعات الأعمال والخدمات يؤثر في سلوك وتصرفات العاملين سواء كان ذلك في الجوانب الإدارية أو الفنية لعمليات الإنتاج وبالتالي يهمل الموظف عمله وتضعف قيادته لمرؤوسيه وبخاصة في المستويات الإدارية العليا التي تتحكم في تشغيل وتنظيم وتوجيه العاملين في الأجهزة التنفيذية، فتختل معايير شغل الوظائف وموازين تطبيق العدالة و مبدأ الثواب والعقاب، إذ قد يحصل المهمل أو المخطئ على درجة أعلى في السلم الإداري أو يحصل على حافز أكبر أو يحصل كل من المجد والمتكاسل على نفس الحافز، الأمر الذي يؤدي إلى تراخي العاملين ونقص الرغبة في العمل والإنتاج وعدم حصول أصحاب الدخول المنخفضة على احتياجاتهم من السلع والخدمات. (معبد، ٢٠١٢: ٤٦)

إن المرافق العامة أو مشروعات الجهاز والتنفيذ ككل يعمل بآلات ومعدات ومباني ومنشآت ونظم وقواعد وتشريعات وهي لا تعمل من تلقاء نفسها وإنما يديرها العنصر البشري أو الموظف العام ومن ثم يتوقف عملها على فهم وكفاءة هذا الموظف العام.

وهكذا، فإن الفساد سواء في الجانب الإداري أو الجانب الفني، يعتمد أولاً على العنصر البشري، حيث يقلل من كفاءته ويشغله بأعمال تخرج عن نطاق عمله الأصلي مما يؤدي إلى عدم احترام الموظف لوقت العمل والتراخي فيما يطلب منه وعدم الالتزام بأوامر وتوجيهات مرؤوسيه وعدم تحمل المسؤولية، بل والاتجاه إلى تحقيق مصلحته الشخصية على حساب الصالح العام. (معبد، ٢٠١٢: ٥) (يوسف، ٢٠١٠: ١٣)

وكل ذلك يؤثر على الجانب المادي والفني لعمليات الإنتاج فيؤدي إلى تقليل حجم الناتج ورداءة جودته وانعكاس ذلك مرة أخرى على العاملين والمتعاملين في تشغيل المرافق العامة.

٢- الجانب المالي والاقتصادي:

يؤثر الفساد المالي والاقتصادي على النمو الإقتصادي، حيث يؤدي إلى خفض معدلات الاستثمار، ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي وخفض مستوى النشاط الاقتصادي. (يوسف، ٢٠١٣: ٤٩)

فالبينة التي يكثر فيها الفساد ترتفع فيها تكاليف الانتاج وتقل فيها أرباح المستثمرين، الأمر الذي يدفعهم إلى خفض حجم الإنتاج أو الخروج من مجالات الإستثمار والبحث عن مجالات أخرى يكثر فيها العائد أو الإنتقال إلى بلاد أخرى، خاصة بالنسبة للإستثمار الأجنبي المباشر الذي يبحث عن أكبر عائد.

كما يؤدي الفساد المالي والاقتصادي إلى سوء توزيع الدخل والثروة، حيث يستغل اصحاب النفوذ مواقعهم المميزة في المجتمع مما يتيح لهم الإستثمار بالجانب الأكبر من المنافع الإقتصادية التي يقدمها النظام، فضلاً عن قدرتهم على التراكم الرأسمالي بصفة مستمرة، مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بينهم وبين بقية أفراد المجتمع.. أي أن الفساد يؤدي إلى أن تحصل فئة في المجتمع على جزء أكبر من الدخل والثروة مما يساعد بمرور الوقت على زيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل. (معبد، ٢٠١٢: ٤٩)

هذا فضلاً عن أن الفساد يؤدي إلى زيادة تكلفة الخدمات التي تقدمها الحكومة، مثل: التعليم والصحة والإسكان وغيرها من الخدمات الأساسية والضرورية للفئات الأكثر احتياجاً، كما يؤدي إلى نقص حصيلّة الدولة من الإيرادات بسبب التهرب الضريبي، أو عندما يتجاهل بعض موظفي الدولة تقدير حجم الانتاج الحقيقي والدخل والواردات عند تقديرهم الضرائب المستحقة على هذه الأنشطة الاقتصادية.

وهكذا، نجد أن الفساد يحدث ضرراً بالغاً بعملية النمو الإقتصادي والتنمية الإقتصادية، حيث يؤخر من نمو وتطور المشروعات الصغيرة والمتوسطة ويعوق سير الإقتصاد في الدول النامية ويخفض من مستوى الكفاءة والرخاء الإقتصادي والإجتماعي. (المحمدي، ٢٠٠٨: ٢٩)

٣- الجانب الإجتماعي والثقافي:

يؤثر الفساد في قيم وأخلاقيات وثقافة المجتمع، فالخلل الذي يصيب اخلاقيات العمل والقيم الأخلاقية السائدة في المجتمع يفقد الافراد أهمية العمل وجدواه .. والتنمية تحتاج إلى المشاركة الشعبية أي مشاركة الجميع في عمليات الإنتاج وتحتاج أيضاً إلى التوزيع العادل لثمار التنمية حتى تكون العلاقات جيدة بين الأفراد .. بينما استمرار الفساد وانتشاره وكثرة أدواته، كالمحسوبية والوساطة والمحاباة الناتجة عن القرابة وصلة المعرفة يؤدي إلى سوء العلاقة بين الأفراد بعضهم وبعض وبينهم وبين الحكومة وأجهزتها المختلفة. (الشمري، ٢٠١١: ٩٨).

إن ضعف أخلاقيات العمل في المجتمع وانخفاض الوعي الثقافي والأجتماعي ومن ثم انتشار الفساد في كل مؤسسات الدولة يؤدي إلى أن يصبح هذا الفساد جزء من ثقافة هذه المؤسسات ويمتد كذلك ليصبح جزءاً من ثقافة المجتمع، وفي هذه الحالة يوجد من الأسباب ما يبرر استمرار الفساد ويفقد الأفراد الثقة بأهمية العمل وتدني قيمته ما دامت الدخول المكتسبة من العمل الأصلي لا تغطي كل احتياجاتهم الضرورية ويؤدي كل ذلك إلى توليد

شعور بعدم المبالاة والإهمال وعدم الإخلاص والحرص على المصلحة الشخصية. (يوسف، ٢٠١٣: ٦٣)

٤- الجانب الوطني والقومي:

إن انتماء الإنسان لبلاده لا يرجع إلى مجرد الصدفة وإنما إلى ارتباط روحي وثيق بالأسرة وبالأرض وبالقيم والعادات والتقاليد والناس أجمعين وبكل ما يجعله يشعر بالراحة والاطمئنان.

فالإنسان كعامل أو موظف مع أنه الأداة الأولى في عملية الإنتاج إلا إنه يختلف عن جميع العوامل الأخرى بأن له شعور وإحساس، ومن ثم فإنه قد يفضل العمل في مكان ما أو في عمل ما منخفض الأجر عن نظيره مرتفع الأجر لأن الأول تتوفر فيه عوامل الامان والاطمئنان وتسود بين أفراد العلاقات الطيبة.

فإحساس الموظف بالراحة والسعادة في أداء عمل معين قد يجعله متمسك به رغم توفر فرص عمل أخرى أعلى دخلاً، كما قد تدفعه الرغبة في الحفاظ على الروابط الأسرية والاجتماعية إلى نبذ فكرة الهجرة أو العمل خارج الدولة الأم وتفضيل البقاء في وظيفته الحالية بغض النظر عن مستوى الدخل المحقق منها.

وترتيباً على هذا، فإنه لا يبدد الإلتزام ويقضي على الوطنية قدر الفساد، عندما يشيع في مجتمع ما وينتج عنه مجموعة من الآثار السيئة: الإحتكار والإستغلال وعدم التكافؤ في فرص العمل المتاحة وعدم العدالة في شغل الوظائف حسب الكفاءة والخبرة وسوء توزيع الدخل واتجاه أدوات الإنتاج إلى المجالات التي تنتج لأصحاب الدخل المرتفعة على حساب أصحاب الدخل المنخفضة وتبديد موارد الدولة ونقص إنفاقها على السلع والخدمات الضرورية.. إلخ.

فالموظف البعيد عن كل هذه الأمراض يشعر بأنه له كيان وبأنه جزء من المجتمع ومتضامن معه، وبالتالي يسعى ويعمل ويبذل جهده بخدمة هذا المجتمع، أما خلاف ذلك فإنه يفقد إنتماءه ووطنيته ويحس بالمهانة والفقر، وعليه تفتح الأبواب أمام الأخطار الإجتماعية والإقتصادية، فالذين يعانون الفساد ومن تدنى مستوى المعيشة ومن فقدان الأمن والإطمئنان للمستقبل غالباً ما يدفعهم بؤسهم وحرمانهم إلى السرقة والرشوة والغش والجشع إلى ما لا ترضاه الفضيلة والخلق الحسن.

وهكذا، نجد أن مساوئ الفساد تشكل خطراً على الإلتزام للوطن وعلى قوة المجتمع وتماسكه وتقوية روابط المحبة بين أبنائه وقدرته على الحركة والنمو وكل ذلك ينعكس على تشغيل الأجهزة الإنتاجية للدولة ومدى قدرتها على توفير السلع والخدمات.. والإلتزام الوطني يمتد إلى الإلتزام القومي.

ويرى كثير من الخبراء: أن الفساد لا يعوق النمو الإقتصادي فقط، وإنما يشكل عبءة رئيسة أمام النضج السياسي في مجتمع ديمقراطي، وأن مكافحته تعتمد على كفاءة الحكومة أو الحكم الرشيد، كما أن المجتمع الخالي من الفساد هو وحده القادر على تطوير الديمقراطية وتحقيق المشاركة والتقدم. (رونارد، ٢٠٢٢: ١٤)

ونظام إقرارات الذمة المالية هو نظام تطبقه الحكومة في كل من: المملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية - وفقاً لقوانين وتشريعات - ومن ثم سوف يقي المجتمع من الفساد في كلا البلدين، لان كلاهما ترعاه: "حكومة رشيدة".

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج، منها:

- ١- أن الذمة المالية تساوي كسب العمل وتساوي الثروة.
- ٢- أن حجم وقيمة الذمة المالية يتوقف على حجم وقيمة العمل المشروع.

٣- أن الذمة المالية ليست هي فقط الأموال التي يحصل عليها الموظف نتيجة لعمله، وإنما تتضمن كل ما يحصل عليه نتيجة لإملاكه أحد عناصر الإنتاج .. بعيدا عن نطاق الوظيفة.

٤- قصر النظام السعودي نظام التطبيق على العاملين بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الذين يباشرون اختصاصاتها، كما قصر تقديم إقرارات الذمة المالية على الموظف دون بقية أفراد الأسرة.

٥- أن النظامين اتفقا على أن إقرارات الذمة المالية ثلاثة أنواع، غير أنهما اختلفا في مواعيد تقديم هذه الإقرارات.

٦- أن الجهة المعنية بالتطبيق في النظام المصري يجب عليها اعلام الخاضعين للنظام بموعد تقديم الإقرارات قبل شهر من نهاية الموعد خلافاً للنظام السعودي.

٧- أن النظامين اتفقا على وجوب سرية البيانات وعلى فرض عقوبات على من يخالف قواعد وإجراءات التطبيق.

٨- أن الدولة في الوقت الحاضر تقوم بدور مزدوج في الأنشطة المختلفة: دور رئيسي (الدور التقليدي) الذي باشرته منذ نشأتها عن طريق مرافقها التقليدية، ودور ثانوي (حديث) يتمثل في ممارسه الأنشطة التي تماثل ما يمارسه قطاع الأعمال الخاص.

ثانيا: التوصيات:

بناء على النتائج السابقة يمكن أن تنتهي الدراسة بمجموعة من التوصيات:

١- ففي ضوء البنود (١، ٢، ٣) يتضح أن العمل هو أساس الذمة المالية، وأن الهدف من نظام إقرارات الذمة المالية، هو المحافظة على الثروة القومية بشقيها: المادي والبشري، وأن مسئولية تحقيق هذا الهدف تقع على السلطات العامة باعتبارها

الراعي الأكبر، وأن أدواتها في ذلك يتمثل في إصلاح العنصر البشري: مادياً ومعنوياً، برفع قدرته على العمل.. بالقيم الأخلاقية والعلوم والمعارف الجديدة، وبمحاولة سد الفجوة بين أوضاع المجتمع القائمة وما يجب أن تكون عليه في المستقبل، بأن تنتشر وتكون المؤسسات العلمية والثقافية المتصلة بالتعليم والبحث العلمي والتطوير والتدريب والتقنيات الحديثة في خدمة وتنمية الإنسان. إنه عندما يحدث ذلك ينحصر الفساد وتزداد قدرات الدولة الإقتصادية والإجتماعية.

٢- يجب أن يتسع نطاق التطبيق في النظام السعودي كما هو في النظام المصري (بند ٤) مع مراعاة أوجه ما يوجد من إختلاف بينهما.

٣- يجب أن يأخذ النظام المصري بمواعيد تقديم الإقرارات كما في النظام السعودي (بند ٥).

٤- يجب أن يعلم النظام السعودي الخاضعين له بمواعيد تقديم الإقرارات (بند ٦).

٥- نظراً لأهمية النظام ودوره يجب تشديد العقوبة على المخالفين لإجراءاته (بند ٧).

٦- يجب في الأنشطة المشتركة بين القطاعين العام والخاص أن يفاضل في العمل وفقاً لمعيار الكفاءة.. أي أن من يستطيع أن يحقق نتائج أفضل بالنسبة للصالح العام هو الذي يقوم بالعمل. فالعبرة بالنتيجة ورأس المال ينتج أكثر مع من يستطيع أن يستخدمه استخداماً جيداً (بند ٨).

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

- ١- الجريش، سليمان بن محمد، (٢٠٠٣)، الفساد الإداري وجرائم استعمال السلطة الوظيفية، ط١، ١٤٢٤هـ، الرياض.

- ٢- الجريش، سليمان بن محمد، (٢٠٠٢)، الفساد الإداري وجرائم استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، أطروحة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية.
- ٣- جعفر، محمد أنس، (١٩٩٦)، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٤- حسني، محمود، (١٩٨٧)، شرح قانون العقوبات: القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٥- خليل، محمد ابو ضيف، (٢٠١٧)، النظام التأديبي للموظف العام، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية.
- ٦- رسلان، انور، (١٩٩٧)، وسيط القانون الإداري: الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٧- الرفاعي، سلامه بن سليم، (٢٠١٦)، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها في محاربة الفساد المالي: دراسة مقارنة بين الشريعة والنظام، ط١، ١٤٣٧ هـ، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض.
- ٨- رونارد كروزي وآخرون، (٢٠٢٢)، مكافحة الفساد عبر التاريخ (الجزء الثاني)، ترجمة: إيهاب عبد الرحيم علي، عالم المعرفة، الكويت، العدد ٤٩١.
- ٩- رفاعي، وليد أحمد، (٢٠١٨)، ظاهرة الفساد ومستوى المعيشة في مصر، رسالة ماجستير، كلية التجارة، جامعة سوهاج، مصر.
- ١٠- سليمان، عبد المجيد عبد الحفيظ، ومحمد أنسي جعفر، (١٩٨٩)، اصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ١١- السيد، السيد عبد الرحمن، (٢٠١٩)، اقتصاديات المالية العامة، كلية التجارة، جامعه سوهاج، مصر.
- ١٢- السيد، السيد عبد الرحمن، (٢٠٢٠)، مبادئ الاقتصاد الجزئي، كلية التجارة، جامعه سوهاج، مصر.
- ١٣- السيد، نبيل، (٢٠٠٥)، جريمة الكسب غير المشروع، ط١، القاهرة.

- ١٤- الشمري، هاشم، وإيثار الفتلي، (٢٠١١)، الفساد المالي والاداري واثاره الاقتصادية والاجتماعية، دار اليازوري العلمية، الأردن، عمان.
- ١٥- الظاهر، خالد، (٢٠١٣)، النظام الاداري ووسائل النشاط الإداري: دراسة مقارنة، جامعه الامام محمد بن سعود الإسلامية، عماده البحث العلمي، ١٤٣٤ هـ.
- ١٦- عبد التواب، وليد، (٢٠٠٥)، شرح قانون الكسب غير المشروع، دار مصر، المكتب الثقافي، القاهرة.
- ١٧- عبد العزيز، محمد كمال، (١٩٦٨)، قانون الكسب غير المشروع، عالم الكتب، القاهرة.
- ١٨- العجمي، حمدي محمد، (٢٠٢٠)، الوجيز في القانون الاداري السعودي، اساليب الإدارة ووسائلها النظامية، ط١، ١٤٤١ هـ، دار الإجابة للنشر والتوزيع، الرياض.
- ١٩- العويسي، خالد بن فهد، (٢٠١٥)، ضوابط الادلاء بإقرارات الذمة المالية لموظفي الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد: دراسة مقارنة، ط١، ١٤٣٦ هـ، مكتبه القانون والاقتصاد، الرياض.
- ٢٠- كامل، علي، (٢٠١٧)، الحماية القانونية للموظف العام، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر.
- ٢١- الكحلاوي، رجب محمد، (٢٠١٨)، النظام الاداري في المملكة العربية السعودية، كليه الحقوق، جامعه الملك عبد العزيز، ١٤٣٩ هـ.
- ٢٢- المحمدي، حسين، (٢٠٠٨)، الفساد الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- ٢٣- محمود، صلاح الدين فهمي، (١٩٦٤)، الفساد الاداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٤١٤ هـ، الرياض.
- ٢٤- مرجان، السيد احمد، (٢٠١٥)، واجب الموظف العام في حماية المال العام في ضوء النظام الاداري الاسلامي مع القاء الضوء على النظام السعودي، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٢٥- المصري، عبد السميع، (١٩٨٢)، مقومات العمل في الإسلام، مكتبه وهبه، القاهرة، ربيع الاول ١٤٣٢ هـ.

٢٦- مصطفى، علي عبد القادر، (١٩٨٣)، الوظيفة العامة في النظام الاسلامي وفي النظم الحديثة، ط١، بدون ناشر.

٢٧- مطر، عصام عبد الفتاح، (٢٠١٥)، الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

٢٨- معبد، احمد مصطفى، (٢٠١٢)، الاثار الاقتصادية للفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

٢٩- معوض، فؤاد، (٢٠٠٦)، تأديب الموظف العام في الفقه الاسلامي والقانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

٣٠- يوسف، امير فرج، (٢٠١٠)، مكافحه الفساد الاداري والوظيفي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.

٣١- يوسف، يوسف حسن، (٢٠١٣)، الفساد الاداري والكسب غير المشروع وطرق مكافحته، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية.

مراجع أخرى:

- المعجم الوجيز، (٢٠٠٠)، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، مصر.

- تركي، عز الدين، (٢٠١٢)، مداخلة بعنوان: الفساد الاداري واسبابه واثاره وطرق مكافحته، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآليه للحد من الفساد المالي والإداري، المنعقد ٦ و ٧ مايو، جامعه محمد خضير، بسكرة، الجزائر.