

## "الجوانب القانونية لتطبيق الحوكمة في القطاع العام ودورها في مكافحة الفساد الإداري"

إعداد الباحثة:

هديل وائل ابوالهظيل

القانون العام / كلية الحقوق / جامعة الملك عبد العزيز

المملكة العربية السعودية

بإشراف الدكتور:

محمد حسن القحطاني



## ملخص الدراسة:

تتبعكس أهمية حوكمة القطاع العام، من أهمية القطاع ذاته، حيث أنه يعتبر أهم قطاع في الدولة، وانتشار ظاهرة الفساد الإداري في هذا القطاع تؤثر على المجتمع كامل، ومن خلال دراستنا تعرفنا على ماهية حوكمة القطاع العام، واتفقنا مع التعريف القائل بأنها التنظيمات والتشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والأدلة والإجراءات والضوابط التي تحكم العمل في مؤسسات القطاع العام، وتساعد على تحقيق مستهدفاتها من خلال آليات عمل مهنية وأخلاقية تعتمد على النزاهة والشفافية وتخضع لآليات المتابعة والرقابة والتقييم. وتناولنا أهداف حوكمة القطاع العام، التي تركز على محور الكفاءة والفعالية في إدارة موارد الدولة، وضمان حقوق الأطراف ذات العلاقة. كما أشرنا إلى متطلبات تطبيق الحوكمة في القطاعات العامة، والتي تشمل الالتزام بالنزاهة والقيم الأخلاقية وسيادة القانون، والانفتاح وإشراك الأطراف ذات العلاقة، إضافة إلى تحديد الخطوات المرجوة لتحقيق التنمية المستدامة، ووضع الإجراءات اللازمة لتحقيقها، وبناء القدرات اللازمة لذلك والعمل على تطويرها، كما استعرضنا أهم مبادئ حوكمة القطاع العام، المتمثلة في الرقابة والمساءلة، والإفصاح والشفافية، وجودة التشريعات، وأخيراً مبدأ سيادة القانون والمبادئ المنقرعة منه. وانتقلنا بعد ذلك للتعرف على الجزء الأهم من دراستنا وهو الفساد الإداري، حيث تعرفنا من خلال الفصل الثاني على مفهوم الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية، والتشريعات الوضعية، وبدأنا بتعريف الموظف العام كونه المصدر لأفعال المخالفة المعروفة بالفساد، وتعرفنا على مظاهر الفساد الإداري المتمثلة في الانحرافات التنظيمية، والسلوكية، والمالية، والجنائية، وتوصلنا من خلال دراستنا إلى عدة نتائج، من ذلك أن تطبيق مبادئ الحوكمة وتعزيزها يؤدي إلى انضباط العمل الحكومي ضد الفساد، ويسهم في تحقيق التنمية المستدامة للميزانية حيث أنها الهدف من تنظيم العمل الحكومي، كما تعزز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة. وعلى ضوء ذلك، نوصي الجهات العامة بتبني مبادئ الحوكمة، والعمل على تعزيز دور الرقابة الداخلية، واتخاذ ما يلزم لضمان الامتثال لمبادئ الحوكمة، والالتزام بالأنظمة والقوانين ذات العلاقة، للحد من ظاهرة الفساد الإداري.

**الكلمات المفتاحية:** الحوكمة، القطاع العام، الفساد الإداري، الشفافية، المساءلة، القانون.

## المقدمة:

الفساد الإداري ظاهرة سلبية تؤثر بشكل كبير على أداء المؤسسات العامة، وتعتبر من التحديات الرئيسية التي تواجه الدول في مسيرتها نحو التنمية المستدامة. يُعرف الفساد الإداري بأنه استخدام السلطة أو النفوذ لتحقيق مكاسب شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى تدهور الثقة في المؤسسات الحكومية ويعوق النمو الاقتصادي والاجتماعي. وتتعدد أشكال الفساد الإداري، بدءاً من الرشوة والمحسوبية، وصولاً إلى سوء استخدام الموارد العامة والتلاعب بالقرارات الإدارية. ويؤثر الفساد سلباً على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، ويزيد من عدم المساواة بين الأفراد، مما يؤدي إلى تفاقم المشكلات الاجتماعية والاقتصادية. وتسعى الحكومات والمجتمعات المدنية إلى وضع استراتيجيات فعالة لمكافحة الفساد الإداري، من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة، وتطوير أنظمة الرقابة الداخلية، وتطبيق القوانين بشكل صارم. في هذا السياق، تعد الحوكمة أحد الأساليب التي تنظم وتراقب الممارسات الإدارية، سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام الذي هو محور دراستنا، وذلك في سبيل خدمة مصالح الأطراف المستفيدة، والمال العام؛ لضمان عدالة التطبيق، وتحقيق الاستدامة المرجوة. وتهدف إلى رفع كفاءة الأداء في المؤسسات العامة، ووضع الأنظمة التي تحد من السلوكيات غير المقبولة، وتعزز الشفافية والمساءلة، كما تحدد القواعد والإجراءات الكفيلة بتسيير العمل لدى المنشآت، التي تعد أحد طرق مكافحة الفساد الإداري الذي يشكل آفة وخطر كبير على القطاع الحكومي الذي يمثل أكبر القطاعات في الدولة.

### أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في كون القطاعات العامة من أهم القطاعات في الدولة، وتلعب حوكمتها دوراً حيوياً في تعزيز الاستقرار والتنمية في المجتمعات، والحد من ظاهرة الفساد الإداري. كما تعد حوكمة القطاع العام أحد أهداف رؤية 2030، التي تسعى إلى تحقيق النزاهة في القطاع، وتطبيق مبادئ الكفاءة والمساءلة على جميع المستويات من أجل تحقيق الرؤية، بما في ذلك 'بناء حكومة فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة وعالية الأداء تضمن التمكين للجميع'.

### مشكلة الدراسة:

تظهر مشكلة الدراسة من خلال تعدد صور الفساد الإداري، وتعدد المفاهيم حول مصطلح الحوكمة، وضعف المتابعة لدى مؤسسات القطاع العام نتيجة عدم تطبيق معظم الدوائر الحكومية لقواعد الحوكمة التي تضمن سلامة أداء المؤسسات الحكومية وكفاءتها، بما يعزز من فاعلية الأداء الحكومي والحفاظ على المال العام.

### تساؤلات الدراسة:

تتفرع من مشكلة الدراسة عدة أسئلة ستتم الإجابة عليها من خلال الدراسة:

- 1- ماهي الحوكمة؟
- 2- ماهي أهداف الحوكمة؟
- 3- ما هي مبادئ الحوكمة في القطاع العام؟
- 4- ماهي متطلبات تطبيق الحوكمة في القطاع العام؟
- 5- ما هو الفساد الإداري؟
- 6- ماهي مظاهر الفساد الإداري؟
- 7- كيف يؤثر تطبيق الحوكمة في نزاهة أعمال المنشأة؟
- 5- ما هو دور الحوكمة في الحد من الفساد الإداري؟

### أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى بيان ما يلي:

- 1- المفاهيم الحقيقية للحوكمة.
- 2- أهداف ومبادئ الحوكمة في القطاع العام.

3- دور الحوكمة الأساس في مكافحة الفساد الإداري.

### منهج الدراسة:

تتبع الدراسة المنهج الوصفي من خلال وصف المفاهيم المتعلقة بالحوكمة، والجوانب القانونية لهذا المفهوم، والمنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص المنظمة لحوكمة القطاع العام.

### الدراسات السابقة:

#### 1- الدراسة الأولى: تأثير الحوكمة على الفساد الإداري: دراسة ميدانية

إعداد: أ. حامد عبد الفتاح هميمي، وآخرون، مجلة البحوث المالية والتجارية، العدد الرابع، القاهرة، 2017م.

أوجه الشبه والاختلاف بين الدراسة السابقة والدراسة الحالية:

أوجه الشبه: كلا الدراستين تناولت أثر الحوكمة في الحد من الفساد الإداري.

أوجه الاختلاف: تختلف الدراسة السابقة عن الدراسة الحالية في كون الدراسة المذكورة تناولت حوكمة الشركات والقطاعات الخاصة وركزت على الجانب التجاري بذكر كيفية تأثير الحوكمة في الحد من الفساد الإداري والمالي.

#### 2- الدراسة الثانية: أثر حوكمة القطاع العام في الحد من الفساد الإداري: دراسة تحليلية

إعداد: محمد خلف محمد العراجنه، وآخرون، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، رسالة دكتوراة، عمان، 2018م.

أوجه الشبه والاختلاف بين الدراسة السابقة والدراسة الحالية:

أوجه الشبه: كلا الدراستين تناولت أثر حوكمة القطاع العام في الحد من الفساد الإداري.

أوجه الاختلاف: تختلف الدراسة السابقة عن الدراسة الحالية في كون الدراسة المذكورة لم تتطرق للجوانب القانونية للحوكمة، وأثر ممارساتها الخاطئة على القرارات الإدارية.

### خطة الدراسة

المبحث الأول: ماهية حوكمة القطاع العام

المطلب الأول: مفاهيم في الحوكمة

المطلب الثاني: حوكمة القطاع العام

المبحث الثاني: مبادئ حوكمة القطاع العام

## المطلب الأول: المبادئ العامة لحوكمة القطاع العام

### المطلب الثاني: مبدأ سيادة القانون

### المبحث الثالث: ماهية الفساد الإداري

### المطلب الأول: تعريفات الفساد الإداري

### المطلب الثاني: مظاهر الفساد الإداري

## المبحث الأول

### ماهية حوكمة القطاع العام

## المطلب الأول

### مفاهيم في الحوكمة

المجتمعات ومنذ بداية الخليقة تسعى لإيجاد تنظيم يساعدها على البقاء أولاً ودفع الأخطار التي قد تهدد بقاءها ثانياً، بالإضافة إلى استغلال مواردها بما يلبي احتياجات مواطنيها، وكلما كانت الدولة متقدمة معرفياً، وبشرياً، وتقنياً، وقوية عسكرياً كانت أكثر أمناً وفرصتها في البقاء والاستمرار أكبر، ويبقى الاختلاف في الطريقة والأسلوب الذي تتبعه كل حكومة نحو تحقيق هذا الهدف، وتطوّرت كتب الإدارة كثيراً للأساليب الإدارية الملائمة لكل دولة، ومعايير نجاح كل أسلوب، ومع ذلك مازال هناك خلط كبير بين مفهوم الدولة والحكومة، بين الكيان ومن يدير هذا الكيان. وعلى الرغم من أن هناك تداخلاً كبيراً بين مهام الدولة والحكومة في بعض الأنظمة السياسية؛ إلا أن هناك فروق جوهرية بين الاثنين. والتفريق بين مهام الدولة والحكومة وبين أدوار أفراد الدولة ومنظمات المجتمع المدني عنصر مهم في فهم أدوار كل مكون من مكونات النظام لأي تجمع بشري (البسام، 2016م)

وفي هذا المطلب سيتم التعرف على مفاهيم أساسية في الحوكمة، وسيتم استعراض دور الأفراد ومنظمات المجتمع المدني في صياغة السياسات العامة وتنفيذ القرارات ومتابعة تنفيذها، كما أن استعراض تلك المفاهيم مهم جداً لفهم نموذج الحوكمة في القطاع العام وكيفية تطبيقه.

## الفرع الأول

### الدولة والحكومة

### أولاً: الدولة

عرّف الفقهاء القانونيين الدولة بصورة عامة بأنها "مجموعة من الأفراد يقيمون بصفة دائمة في إقليم معين، تسيطر عليهم هيئة حاكمة ذات سيادة"، أو أنها عبارة عن "مجموعة دائمة ومستقلة من الأفراد يملكون إقليمياً معيناً، وترتبطهم رابطة سياسية مصدرها الاشتراك في الخضوع لسلطة مركزية تكفل لكل فرد منهم التمتع بحريته ومباشرة حقوقه". (محمد، 2021م)

وترى الباحثة أن هذا التعريف وافي لاشتماله على عناصر الدولة الأربع (الأفراد-الإقليم-السلطة أو الحكومة- السيادة).

ويقسم الفقه السيادة إلى نوعين:

- الأول: السيادة الداخلية التي تبسط بمقتضاها الدولة سلطاتها على كل إقليم الدولة، فتظهر بمظهر الأمر النهائي في جميع الشؤون الداخلية.
- الثاني: السيادة الخارجية والتي تتصرف حسب وجهة نظر الفقه إلى عدم خضوع الدولة لدولة أجنبية أخرى لتمتع بالاستقلال الكافي الكفيل بمنعها من الارتباط والتبعية لدولة أخرى. (عبيد، بدون سنة نشر)

ثانياً: الحكومة

لا يكفي لقيام الدولة توفر شعب يستقر على إقليم معين، إذ لابد من وجود هيئة حاكمة تمارس السلطة السياسية (مسؤولية السيادة) على كل من الشعب والإقليم، ولهذا تعتبر الهيئة الحاكمة أحد الأسس المهمة في تكوين الدولة، وعنصراً جوهرياً في كل تنظيم سياسي. (بن باز، 2015م)

وللحكومة اصطلاحاً معنيين، معنى ضيق ومعنى واسع، تعرف الحكومة بمفهومها الضيق: الدلالة على السلطة التنفيذية وحدها، ويقصد بذلك رئيس الدولة والوزراء ومساعدتهم المباشرين بوصفها الجهة المكلفة بتنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة. ويستخدم في نفس السياق للإشارة إلى الوزارة أو مجلس الوزراء باعتبارها المحرك الرئيس للسلطة التنفيذية والقائمة على تنفيذ سياساتها العليا، فيقال -على سبيل المثال- الحكومة البريطانية أو الهندية... الخ، وهذا الوصف شائع في الدول ذات النظم البرلمانية، والأكثر استخداماً لدى العامة والأوساط الإعلامية. أما المفهوم الواسع فيشير إلى كيفية ممارسة السلطة ونظام الحكم في الدولة، كالإشارة إلى نظام الحكم السعودي، والمصري، وغيره. كما ينصرف هذا المعنى إلى السلطات العامة الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) في دولة ما. (بن باز، 2015م)

كما تتباين المعاني لمصطلح الحكومة باختلاف تعامل الدساتير معها، ولها ثلاث معان:

**المعنى الأول:** ينصرف إلى مجموعة السلطات الدستورية في الدولة أي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، لذا يصفها بعض الفقه بأنها القوة المنظمة القاهرة لما تتولاه من صلاحيات التشريع والتنفيذ وفض المنازعات.

**المعنى الثاني:** تدل الحكومة فيه على الوزارة المسؤولة أمام البرلمان. (المعنى الضيق)

**المعنى الثالث:** فينصرف إلى السلطة التنفيذية والتي تشمل رئيس الدولة (ملكاً كان أو رئيس جمهورية) والوزراء ومساعدتهم، فهؤلاء يعهد إليهم تنفيذ القوانين وإدارة مرافق الدولة العامة، وهذا هو المعنى الشائع للحكومة. (عبيد، بدون سنة نشر) (المعنى الضيق).

وبناءً على هذه التعددية في المعنى والمفهوم، لم تتوحد الدساتير في تحديد المقصود بالحكومة، فمنها من استخدمه للإشارة للسلطة التنفيذية، والبعض ليدل على الوزارة أو مجلس الوزراء وذلك تبعاً لهوية النظام السياسي السائد. والجدير بالذكر أن هذه المدلولات المتعددة للمقصود بمصطلح الحكومة مرتبط بالقانون الدستوري والنظم السياسية لكل دولة. (بن باز، 2015م)

وإشارةً إلى ما سبق، يمكن اختصار مفهوم **الحكومة** بأنها: مجموعة من أفراد الدولة يتم اختيارهم لإدارة شؤون الدولة. وعلى الرغم من اختلاف وتبوع طريقة اختيار الحكومات بين الدول، فمنها بالانتخاب ومنها بالتعيين من الملك، ومنها بالبيعة، فإن الحكومة تظل مؤقتة وتتغير كل فترة من الزمن بطرق وآليات مختلفة. (البسام، 2016م)

## الفرع الثاني

### الأفراد

من المسلم به أن الدولة ليست سوى نموذج خاص من المجتمعات البشرية لا يمكن أن تقوم من غير شعب، ولهذا يشترط لقيامها وجود مجموعة من الأفراد تضم الجنسين معاً ويطلق على هؤلاء الأفراد لفظ شعب الدولة أو رعاياها، ويجب التفريق هنا بين المقصود بشعب الدولة وسكان الدولة. فالشعب يقصد به الأفراد الذين يتمتعون بجنسية الدولة، بينما يقصد بالسكان جميع من يقيم على إقليم الدولة سواء من شعبها أو من الأجانب الذين لا ينتسبون إلى جنسية الدولة، وإنما تربطهم بشعب الدولة رابطة الإقامة على إقليمها. (بن باز، 2015م).

تعتبر تلبية احتياجات الأفراد بكفاءة وفاعلية من أولويات الحكومات، ويُعد إشراك الأفراد في صياغة السياسات العامة وإقرار القوانين والأنظمة أساساً لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، حيث إنهم الفئة المستفيدة من الخدمات العامة. وبالرغم من اختلاف البنى الأساسية للدول التي تحدد طبيعة وحجم ومستوى وفاعلية مشاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة، إلا أن الأفراد في أي مجتمع يبقون محور اهتمام الحكومات عند وضع الخطط التنموية وإقرار التشريعات وتقديم الخدمات، تتفاوت مستويات المشاركة الشعبية في عملية صنع السياسات العامة وفقاً لاختلاف طبيعة الأنظمة السياسية والإدارية في كل دولة. فقد توجد أنظمة تسمح بمشاركة شبه كاملة من قبل المستفيدين في صنع السياسات العامة ومراقبة أداء القطاع الحكومي، بينما توجد أنظمة أخرى تقتصر على مستويات محدودة من المشاركة، فبعض الأنظمة تعتمد على مبدأ التمثيل من خلال انتخاب أعضاء المجالس التشريعية، بينما تعتمد أنظمة أخرى على اختيار مباشر لممثلين من قبل الرئيس أو الحاكم. وعلاوة على ذلك، يختلف مستوى المشاركة بين الدول، فقد تكون المشاركة على المستوى الوطني من خلال المساهمة في صياغة وإقرار السياسات العامة، أو على مستوى أقل من خلال الإسهام في إدارة الشأن المحلي عبر المجالس المحلية والبلدية. (البسام، 2016م)

## الفرع الثالث

### منظمات المجتمع المدني

يعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منظمات المجتمع المدني بأنها: مجموعة الروابط التي ينظم بها المجتمع نفسه بصورة طوعية، مثل النقابات والجمعيات غير الهادفة للربح (البسام، 2016)

ولمنظمات المجتمع المدني مجموعة من الأدوار ينبغي عليها القيام بها حتى تكون شراكتها في مكافحة الفساد ممكنة، وتستطيع القيام بما يحقق الصالح العام، على اعتبار أن مشكلة الفساد في المجتمع ليست حصراً على موظفي الأجهزة الحكومية، بل تمتد إلى جميع قطاعات الدولة والمجتمع، وقد يكون لمنظمات المجتمع المدني أساليب عمل متبعة قد تتضمن على سبيل المثال اتباع الأسلوب الإعلامي والتثقيفي من خلال تعريف الناس بمؤسسات المجتمع المدني، وتنظيم الدورات والورش التدريبية، وإعداد الدراسات والتقارير وإصدارها،

وينبغي أن تعمل الحكومات وهذه المنظمات بشكل جماعي لتعزيز الجهود الرامية إلى تعزيز الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد. (الأحمري، 2015م)

## المطلب الثاني

### مفهوم حوكمة القطاع العام وبيان أهدافها

#### الفرع الأول

#### مفهوم حوكمة القطاع العام

تعتبر الحوكمة "governance" من المصطلحات الحديثة، وقد جاءت على سياق العولمة والحوسبة، من الناحية اللغوية فإن الحوكمة لها ثلاث مشتقات توضح معانيها واستخدامها، فهي أولاً مشتقة من الحكم، أي وجود جهة ما تنظم وتضع القواعد واللوائح والقوانين التي يستتب منها الناس طريقهم في إدارة المرفق أو المنظومة أو المجموعة المعينة، ومفهوم الحوكمة لغة يعني الاحتكام، أي الإجراءات والوسائل والطرق المتبعة في تنفيذ القواعد واللوائح والقوانين، أي كيفية إدارة المرفق أو المنظومة أو المجموعة. والحوكمة تعني أيضاً التحاكم، وهو وجود مرجعية يتم التقرير عن طريقها وبواسطتها نجاعة التنفيذ الصارم للحوكمة والرقابة على الأداء في كل جوانبه، وما يترتب على ذلك من المحاسبة لكل الممارسات السالبة، وأوجه التقصير، واتباع مختلف وسائل التصحيح والتقييم. (ساتي، 2022م)

ويذكر أيضاً أن حوكمة القطاع العام هي قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة وفعالة، واحترام كل من المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية بينهم، وذلك من خلال السلوك الذي يتبعه موظفي ومؤسسات القطاع الحكومي في ممارسة السلطة؛ لتشكيل السياسات وتقديم الخدمات العامة وإدارة شؤون الدولة. (البلوي، 2021م)

وورد تعريف الحوكمة في الدليل الاسترشادي لحوكمة الجهات العامة بأنها: الترتيبات (سواء الرسمية أو غير الرسمية) التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات وتنفيذها، بما يوفر التوجه الاستراتيجي للجهة، ويضمن تحقيق أهدافها، وإدارة مخاطرها، واستخدام مواردها بشكل مسؤول يهدف إلى الحفاظ على قيم الدولة عند مواجهة التحديات والتغيرات. (الدليل الاسترشادي لحوكمة الجهات العامة، 2024م)

وورد تعريف الحوكمة الرشيدة أيضاً بأنها: عملية تكاملية لإدارة شؤون الدولة، يشترك في هذه العملية الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني من منظمات وأفراد، مع الأخذ في الاعتبار اختلاف المهام لكل جهة. (البسام، 2014م)

مما سبق، يمكننا تعريف حوكمة القطاع العام بأنها: التنظيمات والتشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والأدلة والإجراءات والضوابط التي تحكم العمل في مؤسسات القطاع العام، وتساعد على تحقيق مستهدفاتها من خلال آليات عمل مهنية وأخلاقية تعتمد على النزاهة والشفافية وتخضع لآليات المتابعة والرقابة والتقييم، مع توفير أدوات المساءلة لضمان كفاءة وفعالية الأداء، وتوفير الخدمات الحكومية بعدالة. (الحسيني، 2021م)

يتجاوز تأثير الحوكمة الرشيدة القطاع العام ليشمل أداء القطاع الخاص، حيث إن التشريعات وتنفيذ الأحكام تأتي من الحكومة، فكما كانت العملية الإدارية أكثر شفافية وأقل فساداً، وكما كانت سيادة القانون متواجدة؛ زادت فعالية وكفاءة القطاع الخاص. الأمر الذي يعزز من دور القطاع الخاص في دعم النمو والتنمية الاقتصادية. ووفقاً للبنك الدولي، فإن غياب الحكم الرشيد لا يؤثر سلباً فقط على أداء القطاع الحكومي، بل يمتد تأثيره إلى القطاع الخاص أيضاً. فإدارة الحكم تلعب دوراً حيوياً في رسم السياسات وتطبيقها، وهذه

السياسات تُحدد وجود إطار أعمال سليم وجذاب للاستثمار. بالتالي، فإن تحسين مستوى الحوكمة يعزز من بيئة الأعمال ويزيد من جاذبية الاستثمارات، مما يسهم في تعزيز التنمية الاقتصادية بشكل عام (البسام، 2014م)

ومفهوم الحوكمة يتركز حول ثلاثة محاور، هي: السلطة أو الصلاحية، واتخاذ القرار، والمحاسبة. عليه، فإن الحوكمة تحدد من هو الذي يمتلك السلطة والصلاحية لوضع الأسس التي يقوم عليها العمل المعين، ومن هو الذي يتخذ القرار، وكيف يستطيع الآخرون أن يسمعوها صوتهم أثناء عملية صنع القرار، وكيف يمكن تحقيق المحاسبة والمساءلة. (ساتي، 2022م)

## الفرع الثاني

### أهداف حوكمة القطاع العام

يهدف تطبيق الحوكمة في القطاع العام إلى ضمان العدالة والمساواة في تنفيذ الأنظمة واللوائح بين الأفراد والكيانات، بالإضافة إلى مكافحة الفساد الذي يُعتبر من أخطر التحديات التي تواجه المجتمعات على مستوى العالم. إذ تمتد تأثيرات الفساد السلبية لتشمل جميع جوانب الحياة، وليس فقط النمو الاقتصادي. فانتشار الفساد في أي مجتمع يؤدي إلى تدهور اجتماعي وثقافي وإداري، ويعوق الحكومات عن تحقيق أهداف خططها التنموية، كما يؤثر سلبًا على بيئة الأعمال. (البسام، 2014م)

كما يهدف إلى تعزيز قدرة الجهات العامة على أداء مهماتها، وتحقيق أهدافها، بما يتواءم مع السياسات العامة ويحقق الأهداف الوطنية، ويعزز ثقة المتعاملين مع الجهة العامة، وحماية حقوقهم. وتعزيز الرقابة وتفعيلها، وسن الضوابط والأنظمة الداخلية للجهة، وضمان الإفصاح والشفافية والعدالة والمساءلة والالتزام، مع وضع معايير مهنية لتقييم أداء الجهة ومخرجاتها. (مجلس الوزراء، 2024م)

تُعتبر الحوكمة في القطاع العام ضرورة أساسية لبناء وتعزيز ثقة المواطنين في الدولة ومؤسساتها، من خلال تحسين كفاءة الأداء وتطوير أنظمة للحد من تضارب المصالح والسلوكيات غير المقبولة. يتطلب ذلك إنشاء آليات رقابية فعالة، وتصميم هيكل يحدد توزيع الحقوق والمسؤوليات، بالإضافة إلى وضع قواعد وإجراءات واضحة لسير العمل في الدوائر الحكومية.

وترتكز الحوكمة من المنظور الحكومي على محورين رئيسيين:

#### 1. الكفاءة والفعالية في إدارة موارد الدولة:

تضمن حوكمة القطاع العام الحفاظ على المال العام والاستخدام الفعال للموارد المتاحة، مما يسهم في تقديم خدمات أساسية للمواطنين وتحسين جودتها وتطويرها وفق أفضل الممارسات. كما تُحدد دور الإدارة العليا في متابعة الأداء التنفيذي للتأكد من تحقيق أهداف الدائرة الحكومية بفعالية وكفاءة، وضمان سلامة التقارير المالية والإدارية وإتاحتها للمواطنين في الوقت المناسب.

#### 2. ضمان حقوق الأطراف ذات العلاقة:

يتطلع الأطراف المعنية إلى التعامل مع الدوائر الحكومية وفق معايير قانونية تتسم بالنزاهة، والشفافية، والوضوح، والعدالة. هذا ما يعزز الثقة بين الأطراف ويجعل من حماية الحقوق هدفًا استراتيجيًا يسعى الجميع لتحقيقه. (البشير، 2016م)

## الفرع الثالث

### متطلبات تطبيق الحوكمة في القطاعات العامة

تتطلب الحوكمة في القطاع العام من الجهات الحكومية العمل على تحقيق المصلحة العامة، ويشمل ذلك ما يلي:

1. الالتزام بالنزاهة والقيم الأخلاقية وسيادة القانون.
  2. الانفتاح وإشراك الأطراف ذات العلاقة.
- إضافةً إلى ذلك، فإن تطبيق مبادئ الحوكمة يتطلب ما يلي:
1. تحديد النتائج المرجوة لتحقيق التنمية المستدامة.
  2. وضع الإجراءات اللازمة لتحقيق النتائج المحددة.
  3. بناء القدرات المؤسسية والقيادية، بالإضافة إلى تطوير مهارات موظفي الدوائر الحكومية.
  4. تطبيق الممارسات الجيدة في مجال الشفافية وتقديم التقارير، مما يساهم في تحقيق فعالية المساءلة.
  5. إدارة المخاطر والأداء من خلال رقابة داخلية فعالة وإدارة محكمة للمالية العامة. (البشير، 2016م)

حيث ينبغي أن تكون أنشطة إدارة المخاطر جزءاً من حوكمة وقيادة الجهة، وأساسية في إدارتها وتوجيهها وضبط أعمالها على جميع المستويات التنظيمية، وعلى الجهة إعداد حوكمة إدارة مخاطر مناسبة لطبيعة أعمالها ونطاقها وثقافتها والتي تتضمن تحديد أدوار ومسؤوليات الجهات المعنية، وآلية ومنهجية إدارة مخاطرها الرئيسية وتكرار مراقبة ورفع تقارير عن حالة المخاطر (الإدارة العامة للحوكمة والمخاطر والالتزام، 2021م).

وعلى صعيد القطاع العام في المملكة العربية السعودية فإن مجلس الوزراء أدرك استحالة فرض منظومة حوكمة محددة ومستقلة لكل جهة عامة أو مؤسسة تتبع القطاع العام؛ لذا، فقد تم وضع إطار عام للحوكمة ضمن الإطار الوطني؛ بما يساعد في إرساء مبادئ عامة يتم تطبيقها وفق طبيعة كل جهة تتبع القطاع العام بشكل يناسب طبيعتها في ظل المبادئ الأساسية العامة، وقد غلب على الإطار الوطني للحوكمة طابع الدليل الإرشادي والمقترحات؛ وهو ما يضع العبء والمسؤولية على الجهات الحكومية المتخصصة في حسن تطبيق الإطار الوطني. وتأتي أهمية هذه الإطار في أنه يراقب النتائج وحسن الأداء؛ أي أن اللامركزية في اتخاذ القرار الإداري تتناسب طردياً مع ازدياد مسؤولية الجهات الحكومية المتخصصة. وعليه، فقد صدر الإطار الوطني بتصوير للهيكل والدليل التنظيمي الخاص بالجهات العامة، واللجان المقترحة في كل جهة، وكذلك دليل للأوصاف الوظيفية، والأهم دليل للصلاحيات والمسؤوليات التي تقع على عاتق الجهات الحكومية. ويبدو أن المنطلقات الأساسية للإطار الوطني تتمثل في تحقيق المصلحة العامة، ورفع درجة الشفافية، والمساءلة، والعدالة في القرارات الإدارية الحكومية. وفي الواقع، قد تواجه الجهات الحكومية بعض التحديات في التطبيق لهذا الإطار الوطني، لذلك قد تحتاج بعض هذه الجهات استقطاب الكفاءات والخبرات الغائبة، لكن التحدي الأصعب لنجاح الحوكمة وفق هذا الإطار الوطني ربما يكون في الربط والتنسيق ما بين الجهات الحكومية. وهنا يبدو أن وجود تكامل بين وزارات الدولة وبين دوائر كل وزارة على حدة، سينعكس على مؤسسات القطاع العام على شكل "تتاعم" مبني على أساس التعاون؛ بحيث يبدأ دور كل دائرة من حيث ينتهي دور

الدائرة السابقة. هذا التناغم يحتاج إلى ربط كامل بين الدوائر داخل كل جهة، وإلى مرونة في اتخاذ القرار اللامركزي، يقابلها رفع مستوى المساءلة. (الحربي، 2024م).

## المبحث الثاني

### مبادئ حوكمة القطاع العام

على الرغم من أهمية تبني الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام، إلا أنه لا يوجد عناصر محددة متفق عليها للحوكمة ويعود ذلك نتيجة للعديد من الأسباب، منها اختلاف السياسات والأهداف والطرق والآليات الخاصة المتبعة في كل دولة، والمتعلقة بتطبيق مبادئ الحوكمة بين الحكومات وخاصة بين الدول المتقدمة والأقل تقدماً.

### المطلب الأول

#### المبادئ العامة للحوكمة

لتطبيق نظام حوكمة فعال، تقوم هذه المبادئ على تعزيز مفهوم الحوكمة الرشيدة في الجهات العامة، والتحفيز على تطبيقها حسب أفضل الممارسات والمعايير الدولية (مجلس الوزراء، 2024م)، وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي:

### الفرع الأول

#### الرقابة والمساءلة

يقصد بها ضمان قدرة الجهة العامة على تطبيق مختلف أشكال الرقابة والرصد والمتابعة على أعمال منسوبيها، وخضوع الجهة العامة للرقابة الداخلية حسب نظام الرقابة الداخلية، وللمساءلة الخارجية من الجهات الرقابية المختصة. (مجلس الوزراء، 2024م)

كما يشير مصطلح المساءلة الداخلية إلى المسؤولية الإدارية للشخص المسؤول عن العمل المنجز والإجابة عند الحاجة فيما يتعلق بالأداء والتجاوزات التي قد تحدث. حيث إن التصرف الذي يقوم به الشخص المسؤول يعبر عن روح الالتزام، وأي خلل في تصرفاته سيعرضه للمساءلة الإدارية التي بموجبها سيتم التصحيح. وعلى ضوء ذلك تعرف المساءلة بأنها عملية رقابية يجري من خلالها مساءلة الشخص المسؤول عن تصرفاته، وبناءً على الرد قد يُتخذ إجراءات تصحيحية ضده، وتتطوي المساءلة على أنواع عديدة، من ذلك المساءلة عن النتائج ويقصد بها تحقيق النتائج التي خُطط لها، أو المساءلة عن المسؤوليات، المتمثلة في حُسن إدارة الأنشطة التي تقع تحت مسؤوليته وهذا النوع هو ما ركزت عليه نماذج الحوكمة، وقد تكون مساءلة عن السلوك المتمثل بتطبيق قيم المنشأة، واخر نوع هو المساءلة عن النمو. (Harvard business review, 2019)

ويُعد تحديد المسؤوليات وتوزيعها بين المسؤولين هو الأساس في وضع نظام مساءلة ومحاسبة يضمن محاسبة المقصرين عن تقصيرهم في أداء مهامهم، فإن النظام القائم على تشتت المسؤوليات وعدم وضوحها يُعد نظام غير فعال في محاسبة المقصرين وتحديد الخلل، لذلك يمكن القول إن اعتماد تشريع ونظام إداري تُحدد فيه المهام والمسؤوليات بشكل دقيق، يدعم مفهوم الرقابة ويسهم بشكل مباشر وغير مباشر في محاربة الفساد وتعزيز جودة الخدمات العامة. (البسام، 2016م)

ومن الجدير بالذكر أن هناك فرق بين المساءلة والمحاسبة، حيث يُعد كلاهما عناصر ضبط تهدف إلى الإصلاح الإداري، وتأتي المساءلة بصفقتها خطوة أولى تطلب من المسؤولين تحمل عواقب قراراتهم وامتلاك القدرة على تبرير أفعالهم وتوضيح آرائهم حينما يطلب منهم ذلك في حال الشك، أو الاستفسار. في حين أن المحاسبة تنطوي على محاسبة الشخص المسؤول على آلية ممارسته لمتطلبات دوره، وتكون الخطوة الثانية في حال ثبت وجود التصرف الخاطئ المتعمد، وخيانة الموظف للأمانة الوظيفية الموكلة إليه. (Harvard business review, 2019)

## الفرع الثاني

### الإفصاح والشفافية

تعني الشفافية توضيح إجراءات تقديم الخدمات من قبل الجهة الحكومية، والإفصاح عن الشروط ومعايير وآليات الحصول على هذه الخدمات بشكل علني ومتساوٍ للمواطنين جميعهم، وكذلك القرارات الحكومية المتعلقة بإدارة أي جانب من الجوانب العامة، مثل السياسات العامة المتبعة، والسياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام. (أمان، 2016م)

وورد مفهوم مبدأ الإفصاح والشفافية في الدليل الاسترشادي لحوكمة الجهات العامة بأنه تعزيز شفافية الجهة العامة المتعلقة بسياساتها وقراراتها وإجراءاتها وخططها الاستراتيجية واستخدامها للموارد، مع وجود آلية واضحة لتصنيف المعلومات السرية، والإفصاح عن المعلومات العامة، وإيجاد قنوات تواصل فعالة مع أصحاب المصلحة من أجل تعزيز ثققتهم. (مجلس الوزراء، 2024م).

وهناك معياران لتمييز الوثائق الإدارية، المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي. فالمعيار الشكلي يعتمد على طبيعة الوثيقة الإدارية من حيث الجهة التي أصدرتها، والمعيار الموضوعي فيعتمد على مضمون الوثيقة. وهناك المعيار المزدوج الذي يتطلب أن تصدر الوثيقة من القطاع العام، وأن تتعلق بممارسة الجهة الحكومية للنشاط أو العمل الإداري<sup>1</sup>. وتدخل الشفافية في مجالات عدة منها: إجراءات تقديم الخدمات، السياسات العامة، حسابات المال العام، العقود الحكومية، وغيرها. (باصم، 2019م)

وأشارت الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد إلى إقرار مبدأ الشفافية ضمن وسائل الاستراتيجية، وتعزيزه داخل مؤسسات الدولة، وذلك من خلال التأكيد على مسؤولي الدولة بأن الوضوح وسيلة فعالة للحماية من الفساد، وأن اعتماده كممارسة وتوجه أخلاقي يضيء على العمل الحكومي المصادقية والاحترام، وأيضاً من خلال تسهيل الإجراءات الإدارية والتوعية بها، وإتاحتها للراغبين، وعدم اللجوء إلى السرية إلا فيما يتعلق بالمعلومات التي تمس السيادة والأمن الوطني، وتوضيح إجراءات عقود المشتريات الحكومية والمؤسسات العامة، والشركات المساهمة، وإعطاء الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام حق الاطلاع عليها، ونقدها. (مجلس الوزراء، 1428هـ)

يعتبر مبدأ الشفافية أداة حيوية لتحقيق تطبيق فعلي وحقيقي لمبدأ المساءلة. فغياب الأرقام، مثل المخصصات المالية أو نتائج الأداء، أو عدم وضوح القوانين يعزز غياب المساءلة والمحاسبة، مما يؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري. علاوة على ذلك، فإن انعدام الشفافية لا يساهم فقط في تعزيز الفساد، بل يمكن أن يؤدي أيضاً إلى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، ويحدث ذلك نتيجة

<sup>1</sup> أخذ النظام السعودي بالمعيار المزدوج، حيث عرف نظام الوثائق والمحفوظات الإدارية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/54 بتاريخ 1409/10/23 بأنها "الأوعية التي تحتوي على معلومات تتعلق بأعمال ومصالح الدولة، سواء نتجت هذه الأوعية عن عمل من أعمال أجهزتها أو عن سواها، مادام أن الأمر يقتضي حفظها للحاجة إليها أو لقيمتها...".

لوجود أفراد يمتلكون معلومات حصرية لا يملكها الآخرون، مما يتيح لهم استغلال هذه المعلومات لتحقيق مكاسب شخصية. ويمكن اعتبار القوانين والأنظمة الغامضة أو غير الواضحة التي تحتل أكثر من تفسير، عنصرًا رئيسيًا يساهم في غياب الشفافية، فعدم الوضوح في القوانين يسهل تفسيرها وفق الأهواء الشخصية، مما يمكن البعض من تحقيق مكاسب خاصة تتعارض مع المصلحة العامة. لذا، فإن تعزيز الشفافية يعد ضروريًا لضمان المساءلة وتعزيز الثقة في المؤسسات الحكومية. (البسام، 2016م)

### الفرع الثالث

#### جودة التشريعات

تعد جودة التشريعات والقوانين وشموليتها أساساً مهماً في تقدم أي دولة، وذات دور هام في تحقيق مبدأ العدل والمساواة بين الأفراد، فكلما كانت الأنظمة ذات جودة عالية ومحدثة وفقاً للتطورات الاقتصادية والاجتماعية، أدى ذلك إلى تحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد. ويشير مبدأ جودة التشريعات إلى قدرة الأجهزة التشريعية على صياغة وإقرار قوانين تدعم تحقيق مبدأ العدل والمساواة بين الأفراد والمنظمات، وتساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما أن الأنظمة التي تُقر من قبل المجالس التشريعية أو الحكومة هي الأساس التنظيمي والقانوني الذي ينظم عمل الحكومة، والعلاقة بين المنظمات الحكومية وغير الحكومية، بالإضافة إلى تحديد المهام والواجبات والعقوبات؛ لذلك يمكن القول إن جودة الحكم يعتمد بشكل كبير على مدى جودة التشريعات والقوانين ومدى تلبيةها لحاجة الأفراد والمنظمات. (البسام، 2016م)

ومن الجدير بالذكر الإشارة إلى عنصر مهم مؤثر في جودة التشريعات وهي صياغة التشريع، حيث يعد تحسين مهارات الصياغة القانونية أحد الإجراءات ذات الأولوية لتنفيذ استراتيجيات الإصلاح القانوني والقضائي الذي يعد جوهر نهج الإدارة الرشيدة في تحقيق التنمية، فيجب أن تكون القوانين المكتوبة خالية من الغموض، وتجسد السياسة المتبعة بدقة، وسهلة الفهم والتطبيق في نهاية المطاف. ونتيجة للعلاقة التنظيمية بين القانون والواقع يجب أن يتم التأكد من أن التشريع مرتبط بشكل مباشر بالسلوك الذي يسعى المشرع إلى تعديله، وأن يكون الشيء والوصف القانوني لذات الشيء متماثلين وإلا سينتقل القانون إلى بُعد آخر منفصل تماماً على الواقع، ولن يحقق الهدف. كما أن جودة النظام القانوني للدولة يتعلق بدرجة كبيرة بجودة صياغة تشريعاتها، فالصياغة التشريعية الجيدة تعد الأداة الأساسية التي تسمح بتحويل السياسات والأهداف العامة للدولة إلى قواعد قانونية واضحة وميسورة الفهم وسهلة التطبيق على أرض الواقع. (رمضان، 2022م)

كما ترى الباحثة أن ذات الأثر ينطبق أيضاً على الأنظمة واللوائح الداخلية والفنية المنظمة للجهات.

ومن الأمثلة المهمة على تأثير جودة التشريعات وأهميتها في إدارة شؤون الدولة، الأزمة الاقتصادية العالمية التي بدأت في 2008م في الولايات المتحدة الأمريكية وانتقلت إلى باقي دول العالم، فالكثير من المحللين الاقتصاديين يلقون باللوم على الحكومات وخاصة المتقدمة منها، لتأخرها في تحديث التشريعات والقوانين المالية والإدارية مما أدى إلى حدوث الأزمة الاقتصادية. كما أن التراخي في تطبيق الأنظمة سواء نتيجة الإهمال أو لوجود خلل إداري، يعد سبباً رئيسياً لحدوث الأزمات الاقتصادية العالمية على المستوى المحلي والدولي. وعلى الرغم من أن جودة الأنظمة لن تمنع حدوث الأزمات التنظيمية أو الاقتصادية كما أثبتت الدراسات؛ إلا أنها تضمن على الأقل تقليل الآثار السلبية لأي أزمة.

تُعَدُّ جودة التشريعات وأهميتها في إدارة شؤون الدولة مثالاً بارزاً على تأثيرها في الأزمات الاقتصادية، كما يتضح من الأزمة الاقتصادية العالمية التي بدأت في عام 2008 في الولايات المتحدة الأمريكية وانتقلت إلى باقي دول العالم. حيث يُشير العديد من المحللين الاقتصاديين إلى أن تأخر الحكومات، وخاصة المتقدمة، في تحديث التشريعات والقوانين المالية والإدارية كان له دور كبير في نشوء هذه الأزمة. كما يُعتبر التراخي في تطبيق الأنظمة، سواء بسبب الإهمال أو وجود خلل إداري، سبباً رئيسياً لحدوث الأزمات الاقتصادية على المستويين المحلي والدولي. وعلى الرغم من أن جودة الأنظمة القانونية لن تمنع حدوث الأزمات التنظيمية أو الاقتصادية، كما أثبتت الدراسات، إلا أنها تساهم على الأقل في تقليل الآثار السلبية لأي أزمة. لذا، يُعتبر تعزيز جودة التشريعات وتحديثها بشكل دوري أمراً ضرورياً لضمان قدرة الدول على مواجهة التحديات الاقتصادية وتحقيق استقرار أعلى في الأوقات الصعبة. (البسام، 2016م)

## المطلب الثاني

### مبدأ سيادة القانون

ويقصد بهذا المبدأ تأدية الجهات لأعمالها وفق الأنظمة والتعليمات، واتباع الإجراءات اللازمة التي تمنع وقوع التعسف أو سوء استخدام السلطة من قبل أصحاب الصلاحية، وتوثيق القرارات والسياسات الداخلية، (مجلس الوزراء، 2024م) وتم إفراد هذا المبدأ في مطلب كامل نظراً لكونه من أهم المبادئ لتطبيق الحوكمة.

### الفرع الأول

#### مفهوم سيادة القانون

يطلق لفظ السيادة في اللغة على القوة والغلبة والهيمنة، ويدل على الإنسان المقدم على غيره جاهاً، أو مكانةً، أو منزلةً، أو غلبة. وتعرف في الاصطلاح بأنها: "سند الحكم، ويشمل الحكم السياسة والتشريع وولاية الأمور العامة، ومعنى السند هو المرجع الذي يكسب القانون أو الرئيس حق الطاعة والعمل بأمره. وعُرفت بأنها: السلطة العليا المطلقة التي تغردت وحدها بالحق في إنشاء الخطاب الملزم المتعلقة بالحكم على الأشياء والأفعال. (خالد، 2017م)

تشير سيادة القانون إلى خضوع كل من الحاكم والمحكوم لأحكام القانون، وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الفساد واستغلال السلطة لتحقيق مصالح شخصية. وقد عُرف هذا المفهوم في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948 بأنه: مبدأ للحكم يتضمن مسؤولية جميع الأفراد والمؤسسات والكيانات، بما في ذلك الدولة، أمام قوانين معلنه تُطبق بشكل متساوٍ على المجتمع، مع الاحتكام إلى قضاء مستقل يتماشى مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويتطلب هذا المبدأ اتخاذ تدابير لضمان الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية القانونية، والعدل في تطبيق القانون، بالإضافة إلى الفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، وتجنب التعسف، وضمان الشفافية الإجرائية والقانونية. ويُعتبر جوهر المشروعية في الدولة مرتبطاً بمدى تطبيق سيادة حكم القانون بين الفرد والدولة. (العواد، 2021م)

كما إن تقدم الدول وتحقق نمائها واستقرارها مرهون أكثر ما يكون بقوة قانونها وولاتها وقضاتها وأصحاب المسؤولية فيها، فمن قوة القانون ضمان لسيادته وتطبيقه، والقوة بمفهومها العام الشامل هي أحد أهم المؤهلات التي تمكن الشخص من تبوء موقع القيادة في العملية السياسية، وهي صفة لازمة فيمن يتولى المناصب العامة. والناظر في واقع حياة الأنبياء -عليهم السلام- يجد أنهم كانوا في أعلى

درجات القوة والمهابة عند ممارستهم لأمر الحكم والقضاء بين الناس؛ والمتأمل في سيرته -صلى الله عليه وسلم- يجد أن القوة كانت حاضرة في إدارته لشؤون الحكم والسياسة، فقد كان -صلى الله عليه وسلم- يصدر الأحكام، ويقوم الحدود، ويقود الجيوش، ويُعين القادة والأمراء، ويُخاطب الملوك، ويضع سياسة الدولة وفق أحكام الشرع الحنيف<sup>2</sup>. (خالد، 2017م)

ويشير مبدأ سيادة القانون أيضًا إلى ضرورة تطبيق جميع القوانين والأنظمة واللوائح المعتمدة من قبل السلطة التشريعية والحكومة، بما في ذلك العقود المبرمة بين الأفراد والمنظمات، بالإضافة إلى تعزيز النزاهة في ترسية المشروعات الحكومية. وهذا المبدأ لا يقتصر على خدمة الأفراد فقط، بل يمتد تأثيره ليشمل قطاع الأعمال أيضًا. إذ إن وجود أنظمة وقوانين قوية وعالية الجودة ومطبقة بشكل فعال يساهم في توفير بيئة ملائمة للأعمال، مما يقلل من المخاطر المحيطة بها. وبالتالي، يُعزز سيادة القانون من الثقة في النظام القانوني ويشجع على الاستثمار والنمو الاقتصادي. (البسام، 2016م)

## الفرع الثاني

### سيادة القانون كمؤشر من مؤشرات الحوكمة العالمية

يتكون مقياس الحوكمة الدولي من ستة مؤشرات، ومن بينها مؤشر سيادة القانون، الذي يعتمد في تكوينه على مجموعة من مصادر البيانات والمعلومات، وفقًا لطبيعة المؤشر والموضوعات التي يقيسها. يقيس مؤشر سيادة القانون مدى ثقة المتعاملين في تطبيق القوانين بشكل متساوٍ على الأفراد والمنظمات، مع التركيز على الثقة في إنفاذ العقود وحماية حقوق الملكية وأداء سلطات الضبط والسلطة القضائية. وتتجاوز أهمية مبدأ سيادة القانون تأثيره الفردي ليشمل المجتمع وقطاع الأعمال. إذ إن ارتفاع مؤشر سيادة القانون لأي دولة يعزز الثقة بين الجهات التنفيذية الحكومية من جهة، وبين القطاع الخاص والأفراد من جهة أخرى. وهذه الثقة تسهم في دعم الاستثمار وخلق بيئة استثمارية جاذبة، مما يعزز التنمية الاقتصادية. كما أن تطبيق مبدأ سيادة القانون يشجع على الإبداع والابتكار من خلال حماية حقوق الملكية الفكرية ومحاربة ممارسات اقتصاد الظل وجرائم غسل الأموال والتزوير. وبالتالي، فإن سيادة القانون تعزز ثقة المجتمع في أداء الحكومة وتحد من الفساد السياسي والإداري والاقتصادي. ومع ذلك، لا قيمة للتشريعات والأنظمة ذات الجودة العالية إذا لم يتم تطبيقها على الجميع دون استثناء. لذا، يُمكن القول إن مؤشر سيادة القانون كجزء من مقياس الحوكمة الدولي يقيم أداء السلطات الثلاث في أي دولة، ويعكس مدى تطبيق الأنظمة على جميع عناصر المجتمع، مع التأكيد على عدم وجود أشخاص أو أجهزة فوق النظام أو مستثناءة. (البسام، 2016م)

## الفرع الثالث

### مبادئ سيادة القانون

ظهرت فكرة سيادة القانون بأشكال متعددة في النظم القانونية المختلفة، ولكن جميع هذه الأشكال كانت تهدف إلى تحقيق هدف مشترك هو ضمان الحرية الشخصية للأفراد وحمايتهم من تعسف السلطة العامة وسوء تصرفها. وقد أنشئت القوانين والمؤسسات القانونية لحماية الحرية الشخصية لتعويض الفجوة الكبيرة وعدم التوازن بين ضعف الأفراد وقوة السلطة العامة، من خلال خلق مجال يتمتع فيه الأفراد

<sup>2</sup> قال ابن حجر: "وفيه ترك المحاباة في إقامة الحد على من وجب عليه ولو كان ولدًا أو قريبًا أو كبير القدر، والتشديد في ذلك والإنكار على من رخص فيه أو تعرض للشفاعة فيمن وجب عليه" فصرامته -صلى الله عليه وسلم- في تنفيذ الحدود دون محاباة مظهر بارز من مظاهر قوته.

والسلطة العامة بمكانة متساوية. وعلى مستوى الحوكمة، هناك مبادئ أساسية ضرورية لتحقيق وتعزيز سيادة القانون، والتي نتجت عن تجارب عديدة من رجال القانون في مختلف الشعوب، ويمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1. مبدأ الفصل بين السلطات: لا يقتصر على الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية فقط، بل يمتد ليشمل جميع المجالات التي تتجمع فيها السلطة العامة في مكان واحد.
2. مبدأ توافق السلطة العامة مع الحقوق الأساسية: يجب أن تتوافق السلطة العامة، وخصوصاً التشريعية والإدارية، مع الحقوق الأساسية والحريات التي تحمي الفرد من التعسف.
3. مبدأ شرعية العمل الإداري: يتطلب أن تكون جميع الأعمال الإدارية مستندة إلى قوانين واضحة ومعلنة.
4. مبدأ المراجعة القضائية: يجب أن تكون هناك آلية لمراجعة التشريعات والإجراءات الإدارية من قبل قضاة مستقلين، لضمان احترام سيادة القانون وحماية حقوق الأفراد.

هذه المبادئ تشكل أساساً ضرورياً لتحقيق سيادة القانون وتعزيز الحوكمة الرشيدة في المجتمع. (كليكانسي، وآخرون، 1964م) كما أن القواعد القانونية ذات الصلة المجردة العامة التي تصدرها السلطة التشريعية تحت عنوان (قواعد وأنظمة) لا يمكن أن تغني عن القوانين الداخلية (اللوائح) التي تحكم تصرف كل جهة وسلوكها وتحدد صلاحيات كل مسؤول.

## المبحث الثاني

### ماهية الفساد الإداري

جاء في معجم الوسيط أن الفساد الإداري في اللغة يقصد به الخلل والاضطراب، ويُقال أفسد الشيء أي أساء استعماله، وهو أصل يدل على خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان أو كثيراً. (بدري، 2023م) وسيتم الحديث عن مفهومه شرعاً واصطلاحاً، وبيان مظاهره وصوره.

### المطلب الأول

#### مفهوم الفساد الإداري

تعددت مفاهيم الفساد بتعدد جوانبه المتعلقة به واتجاهاته المختلفة، وذلك تبعاً لاختلاف الثقافات والقيم السائدة، واختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها المهتم، ما بين رؤية سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو إدارية، أو دينية. (معاينة، 2010م)، ومن ذلك ما يلي:

#### الفرع الأول

#### مفهوم الفساد الإداري في الشريعة الإسلامية

يستمد الفساد بشكل عام معانيه في الشريعة الإسلامية من القرآن الكريم في آيات كثيرة، حيث وردت كلمة (فسد) في خمسين موضعاً في القرآن الكريم، (عثمان، 2021م) منها قوله تعالى: ((إِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِنُفْسِهَا وَهُلِكَ الْحَرْثُ وَالنَّسْلُ ۗ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ)) (القرآن الكريم، البقرة، 205). ومنها قوله تعالى: ((وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ ۗ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا ۗ وَأَحْسِن كَمَا

أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ يَوْلَا تَتَّبِعَ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ)) (القرآن الكريم، القصص، 77)، ومنها قوله تعالى: ((ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)) (القرآن الكريم، الروم، 41).

ويراد به في الاصطلاح الشرعي: الفساد في الأرض، وهو إظهار معصية الله تعالى والانحراف عن هديه، ويقترن بالحق ضرر بالآخرين في أنفسهم وأموالهم، وأحياناً في أعراضهم وكراماتهم، لأن الشرائع سنن موضوعة بين الناس، فإذا تمسكوا بها زال العدوان، ولزم كل أحد شأنه، وحقت الدماء وسكنت الفتن، وكان صلاح الأرض وصلاح أهلها، وإذا تركوا التمسك بالشرائع أو الأنظمة والقوانين، وأقدم كل أحد على ما يهواه، حدث الهرج والمرج والاضطراب. (الزحيلي، 2003م، صفحة 13)

وقد عرّف جمهور الفقهاء الفساد في باب المعاملات بمعنى البطلان، فالمعاملة يجب أن تكون صالحة بأركانها وشروطها، فإذا كانت فاسدة فقد تضمنت أشياء مخالفة للشرع، سواء أكان ذلك من حيث الأركان أو الشروط، ويبني على هذا الحكم عدم ترتب أي من الآثار الشرعية على المعاملة التي وصفت بأنها فاسدة. (الجبوري، 2012م، صفحة 37)

ويعد الفساد من الأمور المنكرة والمحرمة في الإسلام ونهت عنه الكثير من الآيات القرآنية، وكذلك ورد لفظ الفساد في السنة النبوية، ففي حديث عن النبي -صلى الله عليه وسلم- أنه قال: (بدأ الإسلام غريباً وسيعود غريباً كما بدأ، فطوبى للغرباء، قالوا: يا رسول الله، وما لغرباء؟ قال (الذين يصلحون إذا فسد الناس)، وكذلك حديث أبي الدرداء رضي الله عنه قال: قال رسول الله -صلى الله عليه وسلم- : (ألا أخبركم بأفضل من درجة الصيام والصلاة والصدقة، قالوا: بلى، قال: صلاح ذات البين، فإن فساد ذات البين هي الحالقة). (بدري، 2023م)

وقيل أن الفساد هو: استخدام السلطة المخولة مؤسسياً في تحقيق منافع خاصة ذاتية، خارج النطاق الذي رسمت له، فالفساد هو انحراف في استخدام الصلاحيات المخولة لأفراد طبيعيين أو اعتباريين، في إطار مؤسسي يخولهم ممارسة هذه الصلاحيات لاستخدامها في أغراض وحدود معينة، ونتيجة لتوافر درجة عالية من الصلاحيات، ولتوفر الحكم التقديري لحائزي السلطة مع ضعف المساءلة والرقابة والحساب على استخدام السلطة، يوظف شاغلو مواقع هذه السلطة الصلاحيات الممنوحة لهم في تحقيق منافع ومصالح خاصة خارج ما رسم لهم، وخارج الأغراض والاهداف التي منحت الصلاحيات من أجلها. (الجبوري، 2012م، صفحة 37)

## الفرع الثاني

### مفهوم الفساد الإداري في التشريعات الوضعية

لا يوجد تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يُستخدم به المصطلح اليوم، حيث تتعدد الاتجاهات والتعريفات التي تحاول تحديد مفهوم الفساد بسبب تنوع أشكاله ومظاهره في المجتمعات المختلفة. وقد اختلف الكتاب والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد في تعريفه، مما أدى إلى عدم وجود إجماع على تعريف شامل يغطي جميع أبعاد الفساد ويوافق عليه جميع الباحثين في هذا المجال. وهذا التباين في التعريفات يعكس التعقيد الذي يحيط بمفهوم الفساد، ويعكس أيضاً الاختلافات الثقافية والسياسية والاقتصادية بين المجتمعات، مما يجعل من الصعب وضع إطار موحد يمكن أن ينطبق على جميع السياقات. (صادق، 2014م)

وقبل التعرف على مفهوم الفساد الإداري، لابد من تعريف الموظف العام كونه من يصدر عنه هذا الفعل.

### أولاً: تعريف الموظف العام

مازال تعريف الموظف العام يثير جدلاً فقهيّاً واسعاً بغرض التوصل إلى تعريف جامع لكافة العناصر أو الشروط اللازم توافرها في الموظف العام، ومرجع الجدل أن هذه العناصر وتلك الشروط ليست موحدة في الأنظمة الوظيفية المختلفة، فلكل دولة نظام للتوظيف العامة والموظف العام خاص بها يختلف عن الأنظمة المقارنة، بحيث يصعب التطابق بين نظامي دولتين أو أكثر. (المصري، 2020م، ص276)

فالمشرع الأردني سلك اتجاهين لتعريف الموظف العام، الاتجاه الضيق عرّفه بأنه: الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجره يومياً. والاتجاه الواسع يمثله قانون العقوبات الأردني، حيث عرّف الموظف العام بأنه: كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية، أو العسكرية، أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة، أو في إدارة عامة. (معاينة، 2010م، ص14 و15)

في حين عرّف المنظم السعودي الموظف العام بأنه: كل من يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة، أو يمارس مهامها أياً كانت طبيعة عمله أو اسم وظيفته، سواء كان ذلك عن طريق التعيين أو التعاقد بصفة دائمة أو مؤقتة. (وزارة الخدمة المدنية، 1440هـ)

وقد وردت تعريفات متعددة للموظف العمومي في الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومن ذلك، قيل بأنه: "أي شخص يشغل منصباً تشريعياً، أو تنفيذياً، أو إدارياً، أو قضائياً لدى دولة طرف، سواء أكان معيّناً أو منتخباً، دائماً أو مؤقتاً، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص". (UNODC, 2012, page 9)

### ثانياً: تعريفات الفساد الإداري

يرى البعض أن الفساد يتمثل في إساءة استغلال السلطة من قبل شخص لديه نفوذ في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون العامة. بينما عرّفه آخرون على أنه تصرف يقوم به الموظف العام بطرق غير مشروعة يؤدي إلى إهدار المال العام أو الموجودات العامة. وبالتالي، يُعتبر الفساد سلوكاً يتعارض مع الواجبات الرسمية للمنصب العام، ويعكس تطلع الشخص لتحقيق مكاسب خاصة، سواء كانت مادية أو معنوية. كما يُعتبر البعض الفساد صورة لا أخلاقية وعملاً غير قانوني يمارسه الفرد بقصد الحصول على منفعة شخصية، مما يعبر عن عدم استقامة ذاتية لهذا الشخص. وبالتالي، يُعد الفساد انتهاكاً للقيم الفردية والمجتمعية، ويؤثر سلباً على المجتمع الذي يُمارس فيه هذا السلوك. (الانتلاف، 2016م)

يعتبر البعض أن الفساد الإداري هو سلوك منحرف يصدر عن الموظف العام في المجال الإداري، يهدف من خلاله إلى تحقيق مكاسب شخصية من خلال مهنته. ويسعى بهذا السلوك إلى استغلال الوظيفة العامة للحصول على منافع مادية أو معنوية، مما يعوق أداء المهام بشكل صحيح ويؤثر سلباً على كفاءة الإدارة العامة. وبالتالي، يُعد الفساد الإداري تهديداً لشفافية العمل الحكومي ويؤدي إلى تآكل الثقة بين المواطنين والسلطات. (بدري، 2023م)

عرّف البعض الفساد الإداري بأنه: نية استخدام الوظيفة العامة، بما يتضمنه من هبة ونفوذ وسلطة، لتحقيق منافع شخصية، سواء كانت مالية أو غير مالية، وبشكل يتعارض مع القوانين والتعليمات الرسمية. يركز هذا التعريف على تجاوز القوانين من خلال استغلال الوظيفة العامة. ومع ذلك، يُعاب على هذا التعريف استخدام مصطلح "النية"، لأنه لا يُعتبر عملاً مجرماً يمكن محاسبته عليه. فبينما تعكس النية دوافع الشخص، فإن الفساد الإداري يتجسد في الأفعال والسلوكيات الملموسة التي تضر بالمصلحة العامة، وبالتالي يُفضل التركيز على الأفعال والنتائج بدلاً من النوايا في تعريف الفساد. (طريف، بدون سنة نشر)

وتعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد الإداري بأنه: إساءة استعمال السلطة لأغراض خاصة. (بدري، 2023م، ص 10)

عرّف العديد من فقهاء القانون الفساد الإداري من منظور قانوني بأنه سلوك ينطوي على انتهاك القواعد القانونية الرسمية التي يفرضها النظام على المواطنين، ويشير هذا التعريف إلى أن الفساد يتجسد في الأفعال التي تتعارض مع القوانين والأنظمة المعمول بها. كما قيل إن الفساد الإداري هو سلوك فردي أو جماعي ينحرف بالوظيفة العامة عن واجباتها وأهدافها المرسومة، حيث يتم تفضيل المصالح الشخصية على المصلحة العامة دون وجه حق، ويتضمن هذا النوع من الفساد مخالفة القوانين والمعايير الأخلاقية السامية للمجتمع، مما يؤثر سلباً على فعالية الإدارة العامة ويعزز انعدام الثقة بين المواطنين والسلطات. (بدري، 2023م)، ومن جانبنا نرى مناسبة هذا التعريف.

وأشارت الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد على أن الفساد ذا مفهوم مركب له أبعاد متعددة، وتختلف تعريفاته باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها، فيعد فساداً كل سلوك انتهك أيّاً من القواعد والضوابط التي يفرضها النظام، كما يُعد فساداً كل سلوك يهدد المصلحة العامة، وكذلك أي إساءة لاستخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة. (مجلس الوزراء، 1428هـ)

وقيل: إن تعدد التعاريف حول معنى الفساد الإداري قد يعزى سبب ذلك إلى اختلاف المدارس الفلسفية التي تناولت هذا الموضوع، وقد يعود هذا الاختلاف بسبب اختلاف أفكار وثقافات وتوجهات رواد هذه المدارس من الكتّاب، والمنظرين، والعلماء، والباحثين. إلا أن أغلب التعاريف جاءت متفقة وبشكل كبير على سوء هذه الظاهرة والآثار السلبية التي تتركها في كل مستويات الحكومة ومؤسساتها وهيكلها التنظيمية، وتعتبر هذه الظاهرة وبائية في معظم دول العالم. (الطائي، 2015م، صفحة 24)

#### ثالثاً: خصائص الفساد الإداري:

- 1- السرية: حيث تتصف ممارساته وإجراءاته بالسرية والتخفي، لما يتضمنه هذا النشاط من ممارسات غير مشروعة.
- 2- تعدد الأطراف المشاركة: بسبب العلاقات التبادلية والمصالح المشتركة بين الأطراف الفاعلة في عمليات الفساد.
- 3- سرعة الانتشار: ينمو الفساد وينتشر أكثر كلما وجد البيئة المناسبة.
- 4- التنظيم المحكم: وهو ما يجعله كنسق معين يعتمد بالدرجة الأولى على التحايل، وخرق القوانين، واستغلال الثغرات. (بوطرة، سمايلي، 2019م، ص3)

ومن الجدير بالذكر أن الفساد يُعتبر من الجرائم العمدية، حيث يُفترض أن الفاعل لديه نية واضحة في ارتكاب الفعل الفاسد، مما يجعل فكرة الخطأ غير واردة في هذا السياق، فالموظف الذي يتسبب في هدر الأموال العامة نتيجة تصرفاته يمكن أن يُحاكم بتهمة الفساد ويُحاسب إدارياً أو جنائياً. كما يُعتبر الفساد من الجرائم الخطرة على المجتمعات، حيث يؤدي إلى تحقيق نتائج مادية سلبية تؤثر على

الاقتصاد والمصلحة العامة. ويتجاوز تأثيره الأبعاد المالية ليشمل أيضًا تآكل الثقة في المؤسسات الحكومية، مما يعيق التنمية ويزيد من معاناة المواطنين. (بدري، 2023م)

## المطلب الثاني

### مظاهر الفساد الإداري

تتعدد صور ومظاهر الفساد الإداري وتتباين في درجة خطورتها وعمق أثارها السلبية، والعقوبات التي تفرض على مرتكبيها أو على الأطراف المتورطة فيها، ومن ذلك:

### الفرع الأول

#### الانحرافات التنظيمية

تشير إلى المخالفات أو التصرفات غير السليمة التي يقوم بها الموظف أثناء تأديته لمهامه الوظيفية، والتي تتعلق بشكل أساسي بالعمل، وتشمل هذه الانحرافات أي سلوك ينحرف عن المعايير أو القواعد المعمول بها في المؤسسة، كما تعتبر تهديدًا لفعالية الأداء المؤسسي، حيث يمكن أن تؤدي إلى تدهور بيئة العمل، وزيادة الفساد، وتآكل الثقة بين الموظفين والإدارة. (بدري، 2023م)

وتتمثل في مخالفة القوانين النظامية واللوائح، فضلاً عن عدم الالتزام بضوابط العمل. عندما يتخلى العاملون عن أداء واجباتهم، سواء بشكل جزئي أو كلي، ويتجنبون بذل الجهود المتوقعة منهم، فإن ذلك يؤدي إلى عدم انتظام العمل وتدهور مستوى الكفاءة. كما تؤثر هذه الانحرافات بشكل سلبي على بيئة العمل، حيث يمكن تؤدي إلى تراجع الإنتاجية وتدهور جودة الخدمات المقدمة، مما ينعكس سلبًا على نجاح المؤسسة في تحقيق أهدافها (محمود، 1994م)، ومن ذلك:

#### أولاً: الإهمال الجسيم بأداء الوظيفة

ويقصد بذلك تراخي الموظف في أداء الوظيفة المنوطة به على مقتضى الأوضاع المقررة في القانون، أو التعليمات، أو الأنظمة، أو الأوامر، أو التقاعس عن أعمال كلفه به رؤسائه أو عدم الاكتراث بتنفيذها.

#### ثانياً: الإخلال الجسيم بواجبات الوظيفة

ويقصد بواجبات الوظيفة الأعباء التي يجب أن يقوم بها الموظف لحسن سير العمل فيها، مثل المحافظة على المعلومات التي تتعلق بالعمل.

#### ثالثاً: إساءة استعمال السلطة

عندما يمنح المشرع الموظف السلطة التقديرية في أداء بعض أعمال وظيفته، قد يحدث انحراف عن استخدام هذه السلطة بشكل لا يتماشى مع الصالح العام. حيث أنه في بعض الحالات، يسعى الموظف إلى تحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره، مما يؤثر سلبًا على العدالة والكفاءة في العمل، على سبيل المثال، إذا كانت لدى الموظف سلطة ترقية المرؤوسين، فقد يقرر ترقية شخص أقل كفاءة بدلاً من الشخص الأكثر كفاءة، أو إذا كانت لديه سلطة التعيين، قد يعين شخصًا غير مؤهل في وظيفة معينة رغم وجود مرشحين أكثر كفاءة، وقد يكون هذا التصرف ناجمًا عن سوء نية، مما يزيد من تعقيد القضية ويعزز ثقافة الفساد داخل المؤسسة. (الطائي، 2015م)

## الفرع الثاني

### الانحرافات السلوكية

تشير إلى التصرفات أو السلوكيات التي يرتكبها الموظف وتتعلق بشخصيته وسلوكياته الشخصية، والتي قد تؤثر على أدائه الوظيفي وبيئة العمل بشكل عام، ومن ذلك:

#### أولاً: استغلال النفوذ

يقوم هؤلاء الموظفون باستخدام سلطتهم لتحقيق أغراض شخصية لهم أو لأقاربهم، مما يتعارض مع المصلحة العامة. ويُعتبر هذا الاستغلال خيانة للأمانة التي يتمتع بها الموظف، فهو مؤتمن على القيام بواجباته بطريقة تعكس قيم النزاهة والضمير. وفي الإسلام، تُعد الأمانة قيمة أساسية تقتضي من الفرد تحمل مسؤولياته بوعي وضمير، والحفاظ على حقوق الله وحقوق الناس. وهذا السلوك يحمي الأعمال من التفريط والإهمال، ويعزز الثقة بين الأفراد والمؤسسات.

ويأتي تجريم استغلال السلطة نتيجة لظهور الجاني وكأنه المتحكم في النظام، مما يؤدي إلى إساءة استخدام سلطته إذا كانت النفوذ حقيقية، أما إذا كانت النفوذ مزعومة، فإن الفعل يصبح قائماً على الاحتيال والغش، مما يؤدي إلى تآكل الثقة التي منحها له السلطات. (صادق، 2014م)

#### ثانياً: المحاباة والواسطة

وتعني عدم الالتزام بالأنظمة والتعليمات الصادرة بشأن مهمة معينة، كإعطاء المسؤول الأفضلية والأولوية لأقاربه ومعارفه في حالات الاختيار والتعيين والترقية الوظيفية سعياً وراء تحقيق مكاسب مادية أو معنوية، وتبزر أيضاً في إعطاء امتيازات لأطراف معينة دون التقيد بالقواعد والشروط القانونية السارية، ودون النظر إلى اعتبارات الجدارة والمؤهلات والاستحقاقات وتكافؤ الفرص. (خروفي، 2011م، ص18)

من الأمثلة الواضحة على ذلك هو قيام بعض المؤسسات بالإعلان عن الوظائف الشاغرة واستدراج طلبات التوظيف وإجراء المقابلات، بينما يكون القرار قد اتخذ مسبقاً بتعيين موظف معين لأسباب غير موضوعية، مثل المحسوبية أو العلاقات الشخصية، وهذا التصرف يتعارض مع مبادئ العدالة والشفافية، حيث يُفضل شخص بناءً على اعتبارات بعيدة عن الكفاءة المهنية والمعايير المطلوبة. كما تؤثر هذه السلوكيات سلباً على الإدارة، إذ إن اختيار موظفين غير مؤهلين أو غير أكفاء سيؤدي حتماً إلى تدني جودة المدخلات الإدارية، مما ينعكس سلباً على المخرجات الإدارية. وبالتالي، سيؤثر ذلك بشكل مباشر على مستوى الخدمة المقدمة للمواطنين، حيث سيكون هناك موظف لا يمتلك المهارات المطلوبة لأداء مهامه بشكل فعال. (الانتلاف، 2016م)

## الفرع الثالث

### الانحرافات المالية

ويقصد بها المخالفات الإدارية والمالية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف، مثل مخالفة القواعد والأحكام المالية وتبديد الأموال العامة والانتفاع بها، وأغلب حالات الفساد الإداري ترتكب من خلال مخالفة القواعد المالية، لما فيها من علاقة مباشرة مع عامل الإغراء الأول وهو المال، ويطلق على هذه المخالفات الفساد المالي، ويسمى البعض التبرج من أعمال الوظيفة، وهي في جوهرها استغلال للوظيفة ذاتها للحصول على ربح أو فائدة. (بدري، 2023م، ص12) ومن ذلك:

#### أولاً: اختلاس المال العام

ويقصد به قيام موظف عام بالاختلاس عمداً لصالحه هو، أو لصالح شخص أو كيان آخر، وذلك عن طريق سرقة ممتلكات، أو أموال، أو أوراق مالية عمومية، أو خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر. (الائتلاف، 2016م، ص20)

#### ثانياً: إهدار المال العام

كأن يقوم الموظف العام بإعفاء بعض الشركات، أو بعض المواطنين من الضرائب المستحقة عليهم دون وجه حق، أو استعمال منقولات الجهة (كالسيارات، أو المعدات، أو الأجهزة) لأغراض شخصية، أو تغطية مصاريف السفر والإقامة خارج الدولة دون وجه حق على حساب المال العام، بمعنى آخر استخدام منقولات الجهة لغير أهدافها وبرامجها. (الائتلاف، 2016م، ص22)

## الفرع الرابع

### الانحرافات الجنائية

وهي المخالفات التي تُعتبر جرائم وفقاً للأنظمة والعقوبات الجزائية، والتي يُعاقب عليها الموظف العام بموجب القانون، ومن ذلك:

#### أولاً: الرشوة

وهي اتجار الموظف في أعمال وظيفته من خلال اتقاؤه أو تفاهمه مع صاحب الحاجة على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يدخل في نطاق وظيفته مقابل فائدة أو عطية أو مزية يعرضها صاحب الحاجة على الموظف فيقبلها. (عثمان، 2021م، ص160)

وعرّف المنظم السعودي المرتشي بأنه: " كل موظف عام طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته أو يزعم أنه من أعمال وظيفته، ولو كان هذا العمل مشروعاً...". (مجلس الوزراء، نظام مكافحة الرشوة، 1412م)

#### ثانياً: التزوير

جريمة تزوير المحرر الرسمي من قبل موظف عام هي إحدى الجرائم التي تمثل أيضاً انحرافاً في السلوك الأخلاقي للموظف العام، واستغلالاً للوظيفة أو المنصب الذي يشغله. فالموظف المكلف بتحرير المحررات الموكول إليه تحريها وإعطائها الصفة الرسمية، ويقوم

بتغيير البيانات التي يختص بتدوينها؛ إنما هو يستغل وظيفته، ويخل بواجب الأمانة الذي يفرض عليه عدم العبث لما يصل إلى يديه أثناء تأدية أعمال وظيفته. (بيطار، 2020م، ص253)

وعرّف المنظم السعودي التزوير بأنه: "التزوير: كل تغيير للحقيقة بإحدى الطرق المنصوص عليها في هذا النظام -حدث بسوء نية- قصداً للاستعمال فيما يحميه النظام من محرر<sup>3</sup> أو خاتم<sup>4</sup> أو علامة<sup>5</sup> أو طابع<sup>6</sup>، وكان من شأن هذا التغيير أن يتسبب في ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي لأي شخص ذي صفة طبيعية أو اعتبارية". (مجلس الوزراء، النظام الجزائي لجرائم التزوير، 1435هـ).

### الخاتمة:

ختاماً تُعد حوكمة القطاعات العامة أحد الركائز الأساسية لتعزيز الأداء المؤسسي وتحقيق التنمية المستدامة، ومن خلال هذا البحث تم تسليط الضوء على مفاهيم حوكمة القطاع العام، وأهم أهدافها وأبرز مبادئها مثل الرقابة والمساءلة، والشفافية، وسيادة النظام التي تساهم جميعها في تحسين جودة الخدمات، وتعزيز الثقة بين المواطنين والجهات العامة، ويسهم في الحد من ظاهرة الفساد والكفاءة في استخدام الموارد المالية، ومن الجدير بالذكر قد تبقى تجربة الحوكمة مبهمة بعض الشيء بسبب عدم مناسبة المعايير العامة المطلقة للحوكمة لظروف العمل الحكومية، ففي الوقت الذي يعمل فيه مجلس الإدارة لزيادة نمو وربحية الشركة، تعمل القطاعات الحكومية على تلبية متطلبات شعب وتنمية اقتصاد دولة!

ومن خلال هذا البحث توصلت لعدة نتائج، ومن ذلك:

- 1- تطبيق مبادئ الحوكمة وتعزيزها يؤدي لانضباط العمل الحكومي ضد الفساد، حيث إن محاربة الفساد هي الهدف الأول لحوكمة القطاع العام، وذلك من أجل حماية المال العام وحفظ المكتسبات.
- 2- تطبيق مبادئ الحوكمة تساهم في تحقيق التنمية المستدامة للميزانية، حيث إن الهدف من تنظيم الإدارة الحكومية هو الوصول إلى ميزانية تنمو بشكل مضطرب، بما يدعم الناتج المحلي الإجمالي.
- 3- تطبيق مبادئ الحوكمة تساهم في تعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة.

### التوصيات:

- 1- نوصي الجهات العامة بتبني مبادئ الحوكمة بما يتماشى مع السياسات والأنظمة ذات العلاقة بنشاطها.
- 2- نوصي الجهات العامة بالعمل على تشكيل فرق لمراقبة الامتثال لمبادئ الحوكمة، وتطوير السياسات والإجراءات بما يكفل سير عمل المنشأة، وتحقيق أهدافها واستراتيجياتها، والحد من التعسف باستخدام السلطة.
- 3- نهيي الجهات العامة بالعمل على توضيح الأدوار والمسؤوليات لأصحاب الصلاحيات، بما يضمن صحة اتخاذ القرارات، وعدم تدخل المسؤوليات بما يؤثر على غياب عنصر المساءلة.

<sup>3</sup> المحرر: كل مسطور يتضمن حرفاً أو علامات ينتقل بقراءتها الفكر إلى معنى معين بصرف النظر عن الوعاء الذي كتبت أو حفظت به، بما في ذلك وسائل تقنية المعلومات.

<sup>4</sup> الخاتم: الأداة التي تمهر بها المحررات للتوثيق، أو الأثر المنطبع منها.

<sup>5</sup> العلامة: الإشارة أو الرمز التي تستعملها جهة عامة للدلالة على معنى خاص بها يرتب أثراً نظامياً، بصرف النظر عن نوعها أو شكلها.

<sup>6</sup> الطابع: الملصق أو ما يقوم مقامه مما يطبع ألياً أو إلكترونياً ويستخدم لأغراض البريد أو لتحصيل الإيرادات العامة.

4- نهيب الجهات العامة بتطبيق قواعد الرقابة الداخلية، والعمل على تعزيز دور وحدات المراجعة الداخلية.

### قائمة المراجع:

- البرغوثي بلال، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف (أمان)، الطبعة الرابعة، فلسطين، 2016م
- البسام بسام، الحوكمة في القطاع العام، بدون طبعة، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2016م
- بن باز أحمد، النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية، مكتبة الرشد، الطبعة الخامسة، الرياض، 2015م
- بيطار مصطفى، النظام الجزائي السعودي القسم الخاص، الطبعة الأولى، مكتبة الشقري، السعودية، 2020م
- صادق محمد، الفساد الإداري في العالم العربي مفهومه وإبعاده المختلفة، الطبعة الأولى، دار الكتب المصرية، 2014م
- الطائي حمزة، راضي مازن، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دائرة المكتبة الوطنية، عمان، 2015.
- عبيد عدنان، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون: دراسة دستورية مقارنة بالأنظمة القضائية العربية والعالمية، الطبعة الثانية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2018م
- محمود صلاح الدين، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، بدون طبعة، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 2005م
- المصري صباح، الوجيز في القانون الإداري السعودي، الطبعة الثانية، دار الكتاب الجامعي، الرياض، 2020م
- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC) / شعبة شؤون المعاهدات، الطبعة الثانية (منقحة)، الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، 2012م
- الإدارة العامة للحوكمة والمخاطر والالتزام، الدليل الاسترشادي لإدارة المخاطر | المبادئ الأساسية والممارسات التوجيهية، وكالة مركز التواصل والإعلام بوزارة المالية، الرياض، 2021م
- الأحمري علي، تصور استراتيجي لدور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإستراتيجية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2015م.
- آل خليفة لبنى، الشفافية ومكافحة الفساد: دراسة حالة دول مجلس التعاون الخليجي وفقاً لمؤشرات البنك الدولي للحكم الصالح في الفترة من 1996 إلى 2013، المجلة المصرية للدراسات التجارية، العدد الثاني، مصر، 2015م
- باصم محمد، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد: دراسة تحليلية لمؤشر الشفافية ومؤشر المساءلة والمحاسبة في المملكة العربية السعودية، مجلة جامعة أن القرى لعلوم الشريعة والدراسات الإسلامية، العدد 77، المملكة العربية السعودية، 2019م.
- بدري نفيسة، آليات مكافحة الفساد الإداري (المملكة العربية السعودية نموذجاً)، مجلة القلزم للدراسات السياسية والقانونية دولية محكمة، العدد السادس عشر، المملكة العربية السعودية، 2023م
- البسام بسام، الحوكمة الرشيدة: دراسة حالة المملكة العربية السعودية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 68، مصر، 2014م
- البشير أمين، حوكمة القطاع العام: دراسة حالة المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة جرش للبحوث والدراسات، العدد الثاني، الأردن، 2016م

- الببوي ريم، غيث نرفانا، أثر تطبيق آليات الحوكمة على إدارة مخاطر العمل المؤسسي في القطاع العام: دراسة ميدانية على الموظفين الإداريين في وزارة الشؤون البلدية والقروية والإسكان بمدينة الرياض، مجلة القراءة والمعرفة، العدد 250، مصر، 2022م  
بوطرة فضيلة، سمايلي نوفل، تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الانسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحة الفساد، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، الجزائر، 2019م  
الجبوري محمد، مفهوم الفساد في القرآن الكريم، مجلة كلية التربية الأساسية/جامعة بابل، العدد السابع، 2012م  
خالد مأمون، سيادة القانون، مجلة هدي الإسلام، العدد الثاني، 2017م  
خروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2011م  
رمضان جديدي، ضوابط جودة الصياغة التشريعية، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، 2022م  
الزحيلي وهبة، أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية (مركز الدراسات والبحوث)، الرياض، 2003م  
ساتي عبدالعزيز، قواعد الحوكمة ومراقبة الامتثال للقوانين ودورها في تعزيز الحكم الرشيد، مجلة الأمن والقانون، العدد الثاني، دبي، 2022م  
طريف محمد، ماهية الفساد في الوظيفة العامة وطرق مواجهته، الأردن، بدون سنة نشر.  
عثمان روعة، الطبيعة القانونية لجريمة الفساد في التشريعات الوطنية، مجلة القلزم للدراسات السياسية والقانونية دولية محكمة، العدد الثالث، السودان، 2021م  
كليكاتسي هانس، نظرات في سيادة القانون (فؤاد الأعظمي، مترجم؛ العدد الثالث)، دار الشؤون الثقافية العامة، دون تاريخ نشر، (العمل الأصلي نشر في 1964م)  
محمد عوضية، دولة القانون، مجلة علمية محكمة ربع سنوية، العدد العاشر، 2021م  
معاينة محمود، الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي "دراسة مقارنة بالقانون الإداري الأردني"، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن، 2010م  
Harvard business review، المساءلة الإدارية، على الموقع الإلكتروني (الرئيسية | هارفارد بزنس ريفيو [hbrarabic.com](http://hbrarabic.com))، تاريخ النشر: 20 نوفمبر 2019، تاريخ الزيارة: 8 يونيو 2024م  
لحري، راكان بن فهد، حوكمة القطاع العام في المملكة والتنظيم المنتظر، متاح على [www.maaal.com](http://www.maaal.com)، تاريخ النشر: 20 مارس 2024م، تاريخ الزيارة: 31 مارس 2024م  
الحسيني عامر، حوكمة القطاع العام.. فاعلية وكفاءة، متاح على: [www.alarabiya.net](http://www.alarabiya.net)، تاريخ النشر: 1 سبتمبر 2021م، تاريخ الزيارة: 16 مارس 2024م  
العواد، سامي، مبدأ سيادة القانون، على الموقع الإلكتروني (<https://jordan-lawyer.com/2021/03/20/rule-of-law-principle/>)، تاريخ النشر: 20 مارس 2021م، تاريخ الزيارة: 16 يونيو 2024م

الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 43 وتاريخ 1 / 2 / 1428هـ، وتعميم وزير العدل بالرقم 13 / ت / 2066 في 22 / 2 / 14428هـ

الدليل الاسترشادي لحوكمة الجهات العامة الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (92) وتاريخ 24/01/1446هـ

اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية لعام 1440هـ الصادرة بموجب القرار الوزاري رقم 1550 وتاريخ 09/06/1440هـ

النظام الجزائي لجرائم التزوير الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 11 وتاريخ 18/02/1435هـ

نظام مكافحة الرشوة الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/36 بتاريخ 29/12/1412هـ

## “Legal Aspects of the Application of Governance in the Public Sector and its role in Combatting Administrative Corruption”

**Researcher:**

**Hadeel Wael Abu Al-Hatil**

### **Study Summary:**

Public sector governance is crucial as it significantly impacts society, especially with the prevalence of administrative corruption. Our study defines public sector governance as the regulations, policies, and controls that oversee public institutions, facilitating the achievement of their objectives through ethical practices grounded in integrity and transparency. We explored the objectives of public sector governance, focusing on efficiency in managing resources and protecting stakeholder rights. Key requirements for effective governance include adherence to integrity, ethical values, and the rule of law, alongside the involvement of relevant stakeholders. We identified essential steps for sustainable development and emphasized building necessary capacities. Additionally, we reviewed fundamental principles of governance such as oversight, accountability, transparency, and the rule of law. The study also addressed administrative corruption, examining its concepts in both Islamic law and positive legislation. We defined public employees as sources of misconduct and identified various manifestations of corruption, including organizational, behavioral, financial, and criminal deviations. Our findings suggest that enhancing governance principles fosters discipline in government operations against corruption and aids in sustainable budget development, ultimately boosting citizens' trust in state institutions. We recommend that public entities adopt governance principles, strengthen internal oversight, and implement measures to ensure compliance with these principles and relevant laws to effectively mitigate administrative corruption.

**Keywords:** Governance, Public Sector, Administrative Corruption, Transparency, Accountability, Law.