

# مراقبون

دليل تعريفى إجرائى لمراقبة النفقات العامة

(١)

فى معنى ومظاهر إهدار  
المال العام



# مراقبون

## دليل تعريفى إجرائى لمراقبة النفقات العامة



فحة معنك ومظاهر إهدار  
المال العام

المجموعة المتحدة محامون - مستشارون قانونيون .

مراقبون: دليل تعريف إجرائى لمراقبة النفقات العامة

[١] فى معنى ومظاهر إهدار المال العام

العنوان : ٢٦ أ شارع شريف - عمارة الايموبيليا - الدور الثانى - البرج

البحرى - شقة ٢٣٩ - ٢٢١

هاتف : ٢٣٩٢٦٩٠٧ - ٢٣٩٥٢٣٠٤

الناشر : المجموعة المتحدة محامون - مستشارون قانونيون

رقم الإيداع : ٢٠٠٩/١١٣٥٤

إخراج فنى وتصميم غلاف: إشراق للطباعة

---

الفهرسة:

المجموعة المتحدة محامون - مستشارون قانونيون، مراقبون: دليل تعريف

إجرائى لمراقبة النفقات العامة/ المجموعة المتحدة - القاهرة: المجموعة

المتحدة، [٢٠٠٩]

مج ١، ٠٠ سم

المحتويات: فى معنى ومظاهر إهدار المال العام.

١- النفقات العامة

أ- العنوان

٣٣٩,٣٩

---

الدليل مأخوذ عن أوراق خلفيه من:  
المحامي بالنقض محفوظ الصياح

## دليل "مراقبون"

إعداد مركز دراسات الإدارة العامة - كلية الأقتصاد جامعه القاهرة

اوراق مقدمه من:

المحامي وائل رحيم  
الباحثه هدي الشاهد

المحامي عاصم عبد الله  
المحامي محمد وفيق

المشرف العلمي للدليل

المحامي بالنقض أحمد عبد الحفيظ

تحرير

الباحثه هدي الشاهد



## مقدمة

مراقبون هو دليل تعريفى إجرائى لمراقبة النفقات العامة، تصدره المجموعة المتحدة (محامون - مستشارون قانونيون) فى إطار مشروع "أنشطة مجتمعية لتعزيز الشفافية" الذى تنفذه بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ليوفر مرجعية تعريفية حول المعنيين الاصطلاحى والإجرائى لمفهوم الفساد، وارتباط بعده المالى بتخصيص وإنفاق الموارد العامة فى غير محلها فيما يمكن أن نسميه إهدار المال العام وإساءة استخدامه.

يرتبط المعنى الاصطلاحى للفساد - كما تعرفه منظمة الشفافية الدولية - بإساءة استعمال سلطة أو منصب عام من أجل تحقيق مكاسب خاصة، فيما يرتبط المعنى الإجرائى بمؤشرات متعددة يأتى على رأسها الرشوة، والاختلاس/ أو السرقة، والتزوير، والابتزاز، واستغلال المنصب، والتفضيل/ أو المحسوبية..<sup>(١)</sup>

ويقع الفساد حين يقبل مسئول حكومى دفع أموال للالتفات على القانون تحقيقا لمكاسب مادية خاصة من خلال الاستيلاء على الأموال أو غيرها من الموارد، حيث يتخذ الفساد عدة أوجه كتحويل الإيرادات، وسرقة موجودات الدولة أو إهدار أموالها أو حتى إساءة استعمالها.. ولا يقتصر ظهور الفساد على مجتمعات بعينها أو بلدان دون غيرها، فالفساد ظاهرة نسبية تختلف مظاهرها من دولة لأخرى، بل وتختلف فى المجتمع الواحد من فترة زمنية لأخرى.

(١) [http://www.giaccentre.org/what\\_is\\_corruption.php](http://www.giaccentre.org/what_is_corruption.php)

ساعد فى انتشار الفساد عدة العوامل بعضها سياسى (كضعف الآليات الديمقراطية وآليات المساءلة، وسيطرة النخبة، وضعف الحريات المدنية..)، وبعضها إدارى (يتعلق ببيروقراطية الدولة والصلاحيات الاستثنائية..)، وبعضها قانونى (يتمثل فى قصور التشريعات المناهضة للفساد، أو على الأقل قصور طرق تنفيذها)، والبعض منها اقتصادى (يرتبط بطبيعة النظام الاقتصادى للدولة، والسياسة الاقتصادية المتبعة..)، ناهيك عن العوامل الدولية التى أنتجت مؤخرا سياسات التحرر الاقتصادى والتحول نحو العولمة وظهور الكيانات الاقتصادية الكبرى، والتى أسهم بعضها فى تفضى عدوى الفساد واجتيازها الحواجز القطرية فى صيغ جديدة من الجرائم الدولية العابرة للحدود القومية لم يعتاد ظهورها من قبل (كجرائم الارهاب، والمخدرات وغسيل الأموال.. إلخ)، الأمر الذى استلزم وقفة دولية جادة تبلورت فى صدور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فى عام ٢٠٠٣، والتى صدقت عليها مصر فى غضون أشهر معدودة من تاريخ صدورها.

بيد أن النصوص التعاهدية والتشريعية لا تكفى - بأى حال من الأحوال - وحدها دون دعم مجتمعى لمكافحة الظاهرة وتعزيز المحاسبية والشفافية، إذ أضحت التصدى للفساد فى صورته الحديثة مهمة مجتمعية بالأساس تبلغ من الصعوبة والأهمية ما يحتم تعديدها حدود النوايا والتحركات الفردية إلى أبعاد مؤسسية وتقنية.

فى هذا السياق وتماشيا مع تأكيد اتفاقية الأمم المتحدة على حيوية دور مؤسسات المجتمع المدنى فى مكافحة الفساد، وما دعت إليه الاتفاقية من وجوب التعاون بين جميع الدول والهيئات والمؤسسات ومنظمات المجتمع المدنى على كل المستويات الدولية والإقليمية والمحلية.. جاءت فكرة مشروع "أنشطة مجتمعية لتعزيز الشفافية" بغرض إشراك المجتمع المدنى فى تعزيز الشفافية

[٧] فى معنى ومظاهر إهدار المال العام

عن طريق المشاركة فى مراقبة النفقات والموارد العامة، ومكافحة الصور المختلفة لإساءة استخدامها .

ويستهدف المشروع بناء قدرات المنظمات غير الحكومية، والمحامين، واطعاء المجالس المحلية لمراقبة الإنفاق العام ورصد وتوثيق حالات إهداره أو الاستيلاء عليه أو إساءة استخدامه، لتكييف ما يصلح منها قانونياً وتحريك بلاغات حوله أمام الجهات القضائية المختصة.. فضلاً عن تعزيز اهتمام المواطنين بمراقبة المال العام عن طريق حلقات المناقشة المتخصصة والمطويات التوعوية والأدلة التعريفية التى يأتى هذا الدليل "إلى من ينبغى أن أذهب؟" ضمنها ليوافر تعريفات مبسطة للمواطنين حول المقصود بالفساد، وعلاقته بإهدار المال العام، وطرق الكشف عنه، والأجهزة الرسمية المسؤولة عن مكافحته.

ويصدر الدليل فى شكل سلسلة تعريفية إجرائية مكونة من ثلاثة حلقات: الأول نظرى تعريفى "فى معنى ومظاهر المال العام"، يوضح المقصود باهدار المال العام، ومظاهره، وموقف المعاهدات الدولية والتشريعات الوطنية منه، كذلك طرق رصد وكيفية إعداد تقارير توثيقية حولها . أما الجزءان الثانى والثالث فيتناولان بالتفصيل دور وحدود اختصاصات أجهزة الرقابة (القضائية، وغير القضائية) المختصة فى مكافحة إهدار المال العام، إذ يتناول الثانى "جهات الرقابة القضائية: دور النيابة العامة، والنيابة الإدارية"، ويتناول الثالث "جهات الرقابة اللاقضائية: دور الجهاز المركزى للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة".

علما أنه قد تم استقاء جانب من المادة العلمية المستخدمة فى إعداد هذه السلسلة من الدليل الأول "مراقبون: دور المجتمع المدنى فى مراقبة النفقات العامة"، وهو دليل فنى للمدرب والمتدرب أعده مركز دراسات



واستشارات الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة<sup>(٥)</sup>، تم إعداده فى إطار المشروع نفسه للاستخدام فى بناء قدرات المنظمات غير الحكومية، والمحامين، وأعضاء المجالس المحلية داخل محافظات العمل المستهدفة على كيفية رصد وتوثيق حالات إهدار المال العام والإبلاغ عنها، وحتى الآن تم الاعتماد على هذا الدليل فى تدريب ٢١٠ متدرجا، من بينهم ١٤٦ ممثلا لحوالى ٦٥ جمعية أهلية (من محافظات: الغربية، والدقهلية، والبحيرة، والفيوم، وأسوان) و٦٧ محاميا بينهم ٢٩ عضو مجلس محلى، وسوف تشهد الفترة المتبقية من عمر المشروع استخدام الدليل نفسه فى تدريب عدد إضافى من المحامين وأعضاء المجالس المحلية وممثلى الجمعيات الأهلية من داخل أربع محافظات أخرى (قد تضم محافظات: المنوفية، والاسكندرية، وبنى سويف).

أما باقى المادة العلمية المستخدمة فى إعداد دليلنا هذا، فقد تم استقاء جانب منها من ورقة بحثية أعدها المحامى بالنقض / محفوظ الصياح ضمن أنشطة المشروع نفسه حول مدى فاعلية دور الجهاز المركزى للمحاسبات فى مراقبة الإنفاق العام، وهناك جزء ثالث تم الاعتماد فيه على نصوص المعاهدات الدولية (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) والتشريعات الوطنية (المصرية) ذات الصلة، فيما تم استكمال باقى المعلومات من مصادر معلوماتية متنوعة بعضها مكتبى تقليدى (كدليل البرلمان العربى لضبط الفساد الصادر عن منظمة "برلمانيون عرب ضد الفساد" فى عام ٢٠٠٥)، والبعض الآخر الكترونى عنكبوتى (كموقع منظمة الشفافية الدولية،

<sup>(٥)</sup> يمكنك تحميل الدليل من على الرابط التالى: <http://www.ug-law.com/downloads/observers-ar.pdf>

[١٧] فى معنى ومظاهر إهدار المال العام

وبرنامج إدارة الحكم فى البلدان العربية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة  
الإنمائى.. على شبكة المعلومات الدولية).

وفى النهاية نرجو أن نكون قد وفقنا فى الإجابة بلغة واضحة وميسرة  
عما يجول بخاطر مستخدم هذا الدليل من أسئلة واستفسارات حول معنى  
الفساد وإهدار المال العام، وحدود الدور الذى يمكن أن يلعبه المواطنون فى  
مكافحته، والجهات الرقابية المختصة التى يمكن التواصل معها فى هذا  
الشأن.. وأن يساعد الدليل قدر الإمكان فى حفز المواطنين ودفعهم للمشاركة  
الإيجابية فى تعزيز الشفافية والمحاسبية..

والله الموفق،

### هدى الشاهد

باحث دكتوراه فى العلوم السياسية

المجموعة المتحدة



၎းပၢၣ်ပၢၣ်ပၢၣ်



يفهم الفساد على أنه علاقة بين المجتمع والدولة، يظهر حين يقبل مسئول حكومى أموال للالتفات على القانون تحقيقا لمكاسب خاصة له (أو لذويه، أو لأحد من معارفه..)، فيقع الفساد حين يقبل مسئول حكومى قبض أموال أو التماسها أو ابتزازها أو حين يعرض عملاء خاصون دفع أموال للالتفات على القانون تحقيقا لمنافع مادية خاصة من خلال الاستيلاء على الأموال أو الموارد العامة أو حتى الحصول على وضع احتكارى مميز فى أعمال ومعاملات يجرم احتكارها من الناحيتين القانونية والأخلاقية.

أى أن الفساد إذا ظاهرة متنوعة متشعبة الأبعاد تضم غالبا أفراداً من القطاعين العام والخاص يتعاطون عملاً قانونياً وغير مشروع /أو غير أخلاقى يقلل من الفرص الاقتصادية للدولة، أو يسىء إلى مؤسسات الدولة الاجتماعية والسياسية<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من صعوبة وضع تعريف جامع مانع للمقصود بالفساد، حيث عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة ذاتية لنفسه أو جماعته"، وعرفه صندوق النقد الدولى بأنه "سوء استخدام السلطة العامة من أجل الحصول على مكسب خاص يتحقق حينما يتقبل الموظف الرسمى رشوة أو يطلبها أو يستجديها ويبتزها"، وعرفته موسوعة العلوم الاجتماعية بأنه "استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة بما فى ذلك كافة أنواع رشواى المسئولين

(١) منظمة برلمانىون عرب ضد الفساد، دليل البرلمانى العربى لضبط الفساد، ط١، (لبنان:

منظمة برلمانىون عرب ضد الفساد، ٢٠٠٥)، ص ٣٧.

المحليين أو الوطنيين أو السياسيين أو القضاة"، ويمكن القول مجازا إن الفساد هو:

"الأفعال التى يقدم على ممارستها شخص أو مجموعة من الأشخاص بدون وجه حق للحصول على منافع ومزايا بطرق ووسائل مخالفة لما تنص عليه القوانين والتشريعات الوطنية".

وينشأ الفساد فى كل الدوائر السياسية والبيروقراطية، فهناك الفساد السياسى، والفساد البيروقراطى.. والفساد يمكن أن يكون محدودا أو كبيرا، منظما أو غير منظما، والفساد قد يكون جماعيا أو قطريا أو دوليا، فرديا أو جماعيا ... إلخ.

ومن أكثر أنواع الفساد شيوعا الفساد الكبير (الذى ينفذ على أعلى المستويات الحكومية، مما يؤدى إلى فقدان الثقة بحكم جيد، ويقواعد القانون والاستقرار الاقتصادى، كعمليات تهريب مبالغ ضخمة من العملة إلى الخارج، ويؤثر هذا النوع من الفساد فى البلد ككل وفى شرعية النخبة السياسية والحكومة)، والفساد الصغير/المحدود (ويأخذ شكل تبادل مبالغ نقدية صغيرة أو منافع ثانوية، كتوظيف الأقارب والأصدقاء فى مراكز غير مهمة وما شابه ذلك)، إن الفرق الحاسم بين النوعين من الفساد أن الأول يؤدى إلى تشويه الوظائف المركزية للحكومة من قبيل صنع السياسات المختلفة، وتحريف تشريع القوانين أو التأثير على استقلالية القضاء، بينما يوجد الأخير وينمو على مستويات أدنى ذات تأثير محدود، ضمن أطر اجتماعية وحكومية قائمة.

وهناك أيضا الفساد الإدارى، ويوجد منه ثلاث صور أساسية هي:

- الفساد الإدارى المتعلق بالأداء الوظيفى: وهذه الصورة تتمثل فى المخالفات الإدارية المعوقة للعمل الإدارى والتي تقع من العاملين فى الوظائف العامة على اختلاف درجاتهم الوظيفية، وتتعلق بحسن أداء الوظيفة وتسييرها وأداء الغرض منها، تحقيقاً للمصلحة العامة.

ومن بين تلك المخالفات التخاذل فى أداء العمل، والتمارض والغياب بدون إذن مسبق، والإهمال وعدم مراعاة الدقة، وتعطيل العمل، وسوء معاملة الجمهور... إلخ. وينتشر هذا النوع من الفساد الإدارى عادة بين صغار الموظفين لدى قيامهم بتعطيل حسن سير المرافق العامة.

- الفساد الإدارى المتعلق باستغلال الوظيفة: ويرتبط بالسعى لخدمة الأغراض الشخصية وتحقيق مصالح خاصة (وهذه الصورة من صور الفساد الإدارى تنتشر بصفة خاصة بين كبار الموظفين فى المستويات الإدارية العليا)، حيث يظهر استغلال السلطة الوظيفية فى تحقيق أغراض ومنافع شخصية وتقديم خدمات للغير على حساب المصلحة العامة.

ويندرج تحت هذه الصورة من صور الفساد الإدارى التوسط فى التعيين فى الوظائف العامة، وتعيين الأقارب والمعارف فيها، دون إجراء اختبارات حقيقية، للتمييز بين المتقدمين لشغل الوظائف، والمجاملة فى العمل، سواء بالتستر على المخالفات أو بعدم اتخاذ إجراءات قانونية فيها، وإساءة استعمال السلطة الوظيفية بالتنكيل بالآخرين لمصلحة أشخاص آخرين.

- الفساد الإدارى المتعلق بالتريح من الوظيفة العامة: وتشكل هذه الصورة من صور الفساد مع سابقتيها أخطر صور الفساد الإدارى على



مقدرات المجتمعات والشعوب، حيث يتم استغلال الوظيفة العامة فى التربح منها وتحقيق مكاسب مالية، ومن أهم صورها: الرشوة، والتربح من أعمال الوظيفة، والابتزاز المالى للآخرين، والغدر بالمال العام... إلخ.

كما يدخل فى نطاق الفساد الخصومات السرية أو الخصومات التفضيلية، ويشير إلى محاولات انتزاع الاستفادة من الدولة من خلال التأثير بشكل فاسد على صياغة السياسة وعلى اختيار وتصميم القوانين (العامة، والقواعد، والتعليمات)، هكذا تصبح الشركات قادرة من خلال أسرها لمؤسسات الدولة على تحديد الأفضلية لصالحها فى القواعد الأساسية للعبة اقتصاد السوق.

وبحسب ما حدده البنك الدولى واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة فى عام ٢٠٠٣، يدخل فى نطاق الفساد كلا من أعمال: الرشوة، وإساءة استخدام السلطة، والاختلاس، والتزوير، يضاف إليها التواطؤ، والمحسوبية.. والأفعال المشابهة:

**فالرشوة:** تعنى اتجار الموظف العام (أو أى شخص ذى صفة عامة) بالوظيفة التى يشغلها والحصول من ورائها على عائد (مادى أو معنوى) دون وجه حق أو سند من قانونى.

**وإساءة استخدام السلطة:** تظهر عندما يحصل الموظف العام على منفعة شخصية من أثناء أو بمناسبة مباشرته وظيفته سواء فعل ذلك بنفسه أو عن طريق شخص مستعار.

**والتواطؤ:** يتخذ عادة صورة اتفاق غير مشروع بين موظف عام وأى من المتعاملين معه (بمناسبة عمله)، يقوم فى إطاره الأول باستغلال عمله للتلاعب من أجل تحقيق مصلحة للأول.

المحسوبية: أو ما يعرف بالوساطة تظهر حينما يلجأ الإنسان إلى وسيط من ذوى النفوذ فى سبيل تيسير أموره فى دوائر الدولة.

والاختلاس: يتمثل فى قيام الشخص أثناء أو بمناسبة مباشرته مهام وظيفته بالاستيلاء على ما بحوزته من أموال أو أوراق تم ائتمانه عليها للقيام بعمله.

والتزوير: يظهر عندما يرتكب موظف عام أثناء أو بمناسبة تادية وظيفته ذكر معلومات غير حقيقية فى أحكام صادرة أو تقارير أو محاضر أو وثائق أو سجلات أو دفاتر أو غيرها من السندات والأوراق الأميرية.



# الفساد وإهدار المال العام



الأصل أن الفساد يتعلق بإهدار/أو إضرار بالمال العام، فلا مجال للفساد فى مال بحوزة أشخاص أو كيانات خاصة..  
ويقع الإضرار بالمال العام عندما يتسبب موظف عام أو مكلف بخدمة عامة فى إلحاق ضرر بمال عام تقضى واجبات وظيفته المحافظة عليه، وكذلك إساءة استخدام ذلك المال أو إنفاقه (دون داع) فى غير ما خصص له.

وقد يتخذ إهدار المال شكل سرقة موجودات الدولة، حيث يقوم الموظفون العموميون لاسيما فى المناصب الإدارية العليا بتحويل الموجودات الحكومية (كالأراضى المملوكة للدولة) إلى ممتلكات خاصة لهم<sup>(١)</sup>.

كما يمكن أن يتخذ صيغة تحويل الموارد والإيرادات، أو يكون بمقدور الموظف العمومى إخفاء أو اقتطاع حصة من عائدات الدولة قبل تسجيلها ضمن بنود ميزانيتها العامة.

### إهدار المال العام فى القانون المصرى

كفل الدستور المصرى حماية الملكية العامة وحرم الاعتداء عليه، بل وحضَّ على دعمها والحفاظ عليها واعتبر ذلك واجبا وطنيا على كل مواطن<sup>(٢)</sup>.

(١) منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، مرجع سبق ذكره، ص ٣٨، ٣٩.

(٢) انظر: المادة ٣٣ من الدستور المصرى.

كما أعلى المشرع المصرى من قيمة الحفاظ على المال العام والحفاظ عليه، فأفرد قانونا خاصا لحماية المال العام نص فى مادته الأولى على حرمة الأموال العامة ووجوب حمايتها ودعمها من قبل المواطنين<sup>(١)</sup>.

كما نص قانون العقوبات المصرى فى العديد من مواده على عقوبات ليس فقط لتجريم اختلاس المال العام أو السطوة عليه بل لتجريم مجرد الإهمال اليسير الذى قد يتسبب به، فأفرد لجرائم العدوان على المال العام والغدر وجرائم الرشوة بابين منفصلين "البابين الثالث والرابع" من القانون عدد فيهما جرائم الإضرار بالمال العام بدءاً من تلقى الموظفين العموميين الرشوة، مروراً بجريمتى التربح والإضرار العمدى بالمال العام، وانتهاءً بجريمة التخريب وإتلاف المال العام، بالإضافة إلى جريمة الإهمال غير العمدي<sup>(٢)</sup>.

### ما هو المقصود بالمال العام؟

يقصد بالأموال العامة كما حددتها المادة (١١٩) من قانون العقوبات المصرى، والمادة (٢) من قانون حماية المال العام، ما يكون كله أو بعضه مملوكاً أو خاضعاً لإشراف أو إدارة الدولة ووحدات الحكم المحلى، أو الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لهما، أو الاتحاد الاشتراكى والمؤسسات التابعة له، أو النقابات والاتحادات، أو المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، أو الجمعيات التعاونية، أو أية جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة<sup>(٣)</sup>.

(١) يمكنك مراجعة هذا القانون على الرابط التالى: <http://ar.jurispedia.org/index.e>

(٢) انظر: المواد (١٠٣ - ١١٩ مكرر) من قانون العقوبات المصرى.

(٣) انظر: المادة (١١٩) من قانون العقوبات المصرى، والمادة (٢) من قانون حماية المال العام.

## من المسئول عن المال العام؟

يسأل عنه بالأساس الموظف العام، وهذا الوصف ينطبق بموجب نص القانون على كل من<sup>(١)</sup>:

- القائمين بأعباء السلطة العامة والعاملين فى الدولة ووحدات الإدارة المحلية.
- رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة.
- أفراد القوات المسلحة.
- كل من فوضته إحدى السلطات العامة فى القيام بعمل معين وذلك فى حدود العمل المفوض فيه.
- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرين وسائر العاملين فى الجهات التى اعتبرت أموالها أموالاً عامة طبقاً للمادة السابقة.
- كل من يقوم بأداء عمل (مؤقت/ دائم، بأجر/ تطوعى/ جبرى) يتصل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر إليه بمقتضى القوانين أو من موظف عام بحكم الفقرات السابقة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة وذلك بالنسبة للعمل الذى يتم التكليف به .

## ما هى الأعمال التى يمكن اعتبارها إهدار للمال العام؟

بغض النظر عن مدى جسامة المخالفة المتعلقة بإهدار المال العام، والجزاء القانونى المقرر لها، الأمر الذى قد تتاح المناسبة لعرضه بقدر من

(١) انظر: المادة (١١٩) مكرر من قانون العقوبات المصرى.



التفصيل فى دليل قانونى متخصص يستهدف أصحاب المهن القانونية لا دليل إجرائى توعوى يستهدف تعريف الجزء الأكبر من المواطنين بنوعية وطبيعة الأفعال التى يمكن تصنيفها كممارسات إهدار للمال العام/ أو إساءة استخدامه، لقد فرق المشرع الوطنى بين طائفتين من الممارسات (عمدية، وغير عمدية) التى تضر بالمال العام وتؤدى إلى إهداره، ومن بين تلك الممارسات:

- الإضرار العمدي/ وغير العمدي بالمال العام: فالأولى تقع فى حالة الإضرار العمدي بمال أو بمصلحة سواء للجهة التى يعمل بها الموظف أو يتصل بها بحكم عمله وكذلك الإضرار بأموال الغير أو بمصالحهم المنوط، حيث يتمثل الركن المادى لجريمة الإضرار العمدي بالمال العام فى الإضرار بمال أو بمصلحة الجهة التى يعمل بها الموظف أو يتصل بها بحكم عمله، أو كان هذا الإضرار بأموال الغير أو بمصالحهم المنوط بتلك الجهة الحفاظ عليها، علماً بأن هذا المال قد يكون مادياً وقد يكون معنوياً مثل المساس بهيبة الدولة واحترامها فى نظر المواطنين.

أما الثانية (الإضرار غير العمدي) فيحدث الإضرار فيها نتيجة خطأ، إذ يتوقف تحققها على توافر أركان ثلاثة هى خطأ وضرر ورابطة سببية بين ركنى الخطأ والضرر، فقد يكون الضرر ناتجاً عن الإهمال فى أداء الوظيفة (ويقصد بها تهاون/ تقاعس/ تراخى الموظف العام فى مباشرة واجبات وظيفته على الوجه المقرر بالقانون، وبالقدر الواجب من الحيطة والحذر)، أو ربما الإخلال بواجبات الوظيفة (ويقصد بذلك الاستهانة والتفريط فى مقتضيات الحيطة والحذر إزاء الأموال والمصالح العامة)<sup>(١)</sup>.

(١) انظر: دكتور/ سليمان الطماوى فى قضاء التأديب ١٩٧١ ص ١٧٥ وما بعدها.

[١] فى معنى ومظاهر إهدار المال العام

- الاستيلاء/ أو تسهيل الاستيلاء على المال العام: ويشمل الاستيلاء على مال عام كل فعل يمثل اعتداء على المال العام، حيث يتحقق الاستيلاء بأشكال متعددة فيكون بانتزاع المال عنوة أو خلسة، أو الاحتيال لإيهام حائز المال بأنه مستحق له.. أما تسهيل الاستيلاء على المال العام فيقوم متى استغل الموظف أو المكلف بخدمة عامة سلطات وظيفته أو تكليفه لمساعدة الغير فى الاستيلاء على المال العام<sup>(١)</sup>.

وتتوافر أركان جريمة الاستيلاء (كما هو منصوص عليها فى الفقرة الأولى من المادة ١١٣ من قانون العقوبات المصرى) متى استولى الموظف العمومى أو من فى حكمه بغير حق على مال للدولة أو لإحدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو الشركات أو المنشآت التى تساهم فيها الدولة أو إحدى الهيئات العامة ولو لم يكن هذا المال فى حيازته أو لم يكن الجانى من العاملين فى تلك الجهة<sup>(٢)</sup>.

وتفترض جريمة الاستيلاء/ أو تسهيل الاستيلاء على مال عام أن يكون محل أو موضع الجريمة مالا للدولة أو لإحدى الجهات التى ورد ذكرها فى المادة الخامسة من قانون العقوبات. ويتخذ الركن المادى لهذه الجريمة إحدى صورتين الأولى أن يقوم الجانى (الموظف أو المكلف بخدمة عامة) بالاستيلاء على المال العام بنفسه، والثانية هى تسهيل الاستيلاء على المال العام للغير.

(١) انظر: المادة (١١٣) من قانون العقوبات المصرى.

(٢) انظر: نقض ١٩٦٩/١١/١٠ أحكام النقض س ٢٠ ق ٢٤٤ ص ١٢٢٠.

وفى الحالتين يشترط أن يكون الاستيلاء أو تسهيله قد تم من قبل الموظف العام للغير بغير حق.

- الرشوة: هى اتجار الموظف العام بأعمال وظيفته، وذلك بتقاضيه أو قبوله أو طلبه مقابلاً نظير قيامه بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عنه<sup>(١)</sup>.

إن جوهر الرشوة هو التأثير على فعل أو قرار يتعلق بالمستلم أو المستفيد، تنشأ الرشوة إما من شخص يسعى لها أو من شخص يعرض لها، وبعد ذلك يقوم بالدفع. الهدف من الرشوة هو الحصول على نتائج مرغوبة، والثمن يمكن أن يأخذ شكل نقود وأى شئ ذى قيمة، كأسهم فى شركة أو معلومات حساسة أو لقاء ممتع أو حتى وعود بأى من هذه الأشياء، سواء دفعت بصورة مباشرة أو من خلال شخص ثالث.

- الاختلاس: يحدث متى قام الموظف العام أثناء أو بمناسبة مباشرته مهام وظيفته بالاستيلاء على ما بحوزته من أموال أو أوراق تم ائتمانه عليها للقيام بعمله<sup>(٢)</sup>. ويفترض وقوع فعل الاختلاس أن يكون المال موضوع الجريمة قد وجد فى حيازة المختلس بسبب وظيفته.

- التربح: يتحقق متى استغل الموظف العام أو من فى حكمه أعمال وظيفته فى تحقيق مصلحة خاصة (لنفسه أو لغيره) من ورائها، ولا يشترط لقيام جريمة التربح الحصول فعلاً على الربح أو المنفعة بل

(١) انظر: المادة (١٠٣) من قانون العقوبات المصرى.

(٢) انظر: المادة (١١٢) من قانون العقوبات المصرى.

يكفى لقيامها مجرد محاولة ذلك حتى ولو لم يتحقق الربح أو المنفعة<sup>(١)</sup>.

وفى هذه الجريمة (التربح) يتمثل استغلال الوظيفة العامة فى العمل/ أو محاولة العمل على تحقيق مصلحة خاصة من ورائها، إذ إن هناك بلا شك تعارضاً بين المصلحة الخاصة التى قد يستهدفها الموظف العام لنفسه أو لغيره وبين المصلحة العامة المكلف بالسهر عليها وتحقيقها فى نزاهة وتجرد غير مبتغ لنفسه أو لغيره ربها أو منفعة.

- الغدر: يحدث عندما يقوم كل موظف عام له شأن فى تحصيل الضرائب أو الرسوم أو العوائد أو الغرامات أو نحوها بطلب أخذ ما ليس مستحقاً أو ما يزيد على المستحق مع علمه بذلك<sup>(٢)</sup>.

استهدف المشرع من تجريم هذا الفعل (الغدر) أمرين أساسيين: الأول هو حماية أموال الأفراد ضد الاعتداء الصادر عن الموظف العام (أو من فى حكمه) المختص بتحصيل الضرائب أو الرسوم أو الغرامات ... إلخ، الذى يستغل وظيفته فى طلب أو أخذ ما ليس مستحقاً أو ما يزيد على المستحق (وتتضح خطورة سلوك هذا الموظف بصفة خاصة فى كونه يمثل انتهاكاً لأحد المبادئ الدستورية المهمة والذى يقضى بأنه لا يجوز تكليف أحد بأعباء مالية إلا فى الأحوال المقررة قانوناً)، والثانى تعزيز ثقة المواطنين بالدولة، لاسيما وأن الموظف الذى يستغل وظيفته (وهو يمارسها باسم الدولة) فى سلب أموال الأفراد، يسهم فى الإخلال بهذه الثقة.

(١) انظر: طعن ١٩٩٦/٤/١٧ أحكام النقض س ٤٧ ق ٤٧ ص ٥٢٦

(٢) انظر: المادة (١١٤)، من قانون العقوبات المصرى.

## من له حق الإبلاغ عن إهدار المال العام؟

لا يقتصر حق التبليغ عن وقائع الإضرار بالمال العام/ أو إهداره.. على المتضررين فقط، فهو تكليف واجب على جميع الأفراد القيام به لمصلحة الجماعة من ناحية<sup>(١)</sup>، والتزام مقيد لكل موظف عمومى يتصل علمه بالواقعة من ناحية أخرى قد يترتب على عدم مخالفته إياه التعرض للمسئولية التأديبية<sup>(٢)</sup>.

لقد نظمت المادتان (٢٥) و (٢٦) من قانون الإجراءات الجنائية عملية الإبلاغ عن الجرائم سواء أكان هذا الإبلاغ من المواطنين العاديين أم من الموظفين العموميين، فنصت المادة (٢٥) من قانون الإجراءات الجنائية على أنه "لكل من علم بوقوع جريمة يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ النيابة العامة أو أحد مأمورى الضبط القضائى عنها".

كما نصت المادة (٢٦) من ذات القانون على أنه "يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية أو بسبب عمله تأديته بوقوع جريمة من الجرائم التى يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو أقرب مأمور من مأمورى الضبط القضائى".

علما أن الإبلاغ عن الجرائم بشكل عام وعن جرائم الفساد بشكل خاص لا يعد من قبيل الوشاية ويخرج عن نطاق الأسرار الوظيفية التى يتعين كتمانها وعدم إفشائها، بل إن السر الوظيفى ذاته يتعين إفشاؤه إذا كان

(١) انظر: الطعن رقم ٢٠٤٤ لسنة ١٧ ق - مكتب فنى (٧ ع) الجزء رقم (١) ص ٤٠٥.

(٢) انظر: المواد (٢٥) و (٢٦) من قانون الإجراءات الجنائية.

القصد منه الحيلولة دون وقوع جريمة، أو كان القانون يوجب القيام بعملية الإفشاء، الأمر الذى أكدته المواثيق الدولية ذات الصلة، حيث اعتبرت الإبلاغ عن مثل هذا النوع من المخالفات من الحقوق الأساسية للإنسان التى ترقى إلى مصاف الواجب لاسيما لدى صدور من قبل موظفين عموميين.

إلى جانب ذلك، أقرت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة فى عام ٢٠٠٣ والتى صدقت عليها مصر فى ديسمبر ٢٠٠٥، حق المجتمع المدنى والمنظمات غير الحكومية والأفراد والمنظمات المحلية فى المشاركة النشطة فى مواجهة الفساد (ومن ضمنها قطعاً حالات إهدار المال العام)، حيث نصت لمادة (١٣) من الاتفاقية فى بندها الأول على أن "تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلى، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلى والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلى، على المشاركة النشطة فى منع الفساد ومحاربهه..".

كما حثت كافة بنود الاتفاقية الدول المصدقة على تعزيز مشاركة المنظمات الحكومية وغير الحكومية والأفراد فى مكافحة الفساد وضرورة وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد وتعزيز المشاركة المجتمعية.

ومع ذلك لا تزال التشريعات المصرية دون المستوى المأمول فى هذا الشأن، حيث تجاهلت إسناد أى دور لمنظمات المجتمع المدنى لمكافحة مظاهر إهدار المال العام (أو الفساد بمعناه الواسع)، قاصرة إياه على الأفراد الذين تحدد دورهم فى مجرد الإبلاغ والإدلاء بالمعلومات فقط، مع العلم أن تصديق مصر على الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد يمنح تلك المنظمات نفس الحقوق والواجبات المنصوص عليها فى تلك الاتفاقية التى أصبحت بموجب المادة (١٥٥) من الدستور المصرى جزءاً من التشريع الوطنى.



رند وتوثيق وقائع إهدار  
المال العام

---





الرصد هو عملية تنقيبية تقوم على الاستعلام المنظم وتقصى الحقائق من أجل الحصول على معلومات صحيحة ومدققة حتى يمكن استعمالها فى معالجة الواقعة المرصودة.

لهذا فالرصد يتطلب تبنى منهج متكامل فى جمع المعلومات، يقوم على تحديد طبيعة الواقعة التى يتصدى لها الشخص القائم بالرصد، وجمع معلومات صحيحة ومدققة من مصادر موثوق فيها .

### رصد وقائع إهدار المال العام : هل تختلف طرقه عن غيره؟

بالقطع لا تختلف طرق رصد وقائع إهدار المال العام عن رصد أية وقائع أخرى، إذ تختلف أدوات ووسائل ومبادئ الرصد فى ميادين الأنشطة العامة عن غيرها إلا فى بعض التفاصيل، فالرصد وهو طريقة للكشف عن حالات إهدار المال العام، يعتبر إجراء تقويى رادع؛ تقويى لأنه يساعد فى تحرك مسئولية الخالفين عن مخالفتهم، ورادع لما قد يكون له من دور وقائى يتمثل فى وضع حد لفرص وقوع المخالفة فى المستقبل تحاشيا للمحاسبة.

ويجب على الراصدين ربط عملهم بالهدف الكلى لعملية رصد وقائع إهدار المال العام المتمثل فى تعزيز الشفافية، حيث يمكنهم تسجيل الملاحظات وجمع المعلومات للعمل الفورى ولاستعمالها لاحقا، كما يمكنهم توصيل المعلومات إلى السلطات المهتمة بمواجهة الظاهرة أو غيرها من الهيئات الرقابية الرسمية والغير رسمية.

كما ينبغى عليهم ألا يقوموا فقط بمراقبة التطورات وجمع المعلومات وإدراك أنماط السلوك، بل يتحتم عليهم - بقدر ما تسمح به ولايتهم واختصاصاتهم - أن يقوموا بتحديد المشاكل وتشخيص أسبابها مع التحلى بحسن التقدير فى جميع الأحوال، والأخذ بزمام المبادرة فى رصد حالات إهدار المال العام.

## أسس رصد وقائع إهدار المال العام

الهدف من رصد وقائع إهدار المال العام هو تعزيز مسؤولية الدولة ومحاسبة المخالفين، وحتى تتم عملية الرصد بصورة سليمة، هناك عدة مبادئ أساسية لا غنى عنها لاتمام عملية الرصد، يأتى على رأسها جمع وتدقيق المعلومات، حيث يستلزم رصد حالات إهدار المال العام معلومات صحيحة ومدققة من مصادر موثوق فيها، وهو ما يتطلب تحديدا واضحا للوقائع التى يتم التصدى لها من ناحية، والتحقق من صحة تجريم الحالة التى يتم رصدها (أى دخولها ضمن الاعمال التى يجرمها القانون) من ناحية أخرى.

وعلى الرغم من تعدد أساليب وطرق جمع المعلومات/ البيانات بوجه عام، تعتبر الملاحظة المباشرة أو البسيطة، والمقابلات والاستطلاعات أكثر الأدوات ملائمة لرصد وقائع إهدار الأموال والموارد العامة.

فالملاحظة كأسلوب يقوم على المتابعة الواعية لواقعة أو ظاهرة ما، بقصد تفسيرها واكتشاف أسبابها تعدد الأسلوب الأمثل للكشف عن المخالفات والتأكد من وقوعها، فبالإضافة إلى كونها لا تتطلب جهدا خاصا، فإنها تقلل أيضاً من الاعتماد على الاستنتاجات والمعلومات، وتسمح بالحصول على بيانات ومعلومات من الجائز ألا يكون قد تم التفكير فيها من قبل.

ويتوقف نجاح أسلوب الملاحظة فى جمع البيانات والمعلومات حول حالات إهدار المال العام على أمرين: الأول يتعلق بالشخص القائم بالرصد، حيث يتحتم عليه تحرى الدقة والموضوعية فى الملاحظة، فيقوم بتدوين ملاحظاته أولا بأول لا سيما ما يستدل منه على الإضرار بالمال العام.

والثانى يتعلق بالواقعة التى يتم رصدها، خاصة من حيث حدود انتشارها واستمراريتها بما ييسر من مسألة ملاحظتها وتسجيل الملاحظات

حولها، وهو أمر يتكرر فى الحالات الخاصة بالإفناق العام رغم ما يحيط بها من غموض ومحاصرة قد تجعل رصد وتجميع المعلومات حولها أمر غاية فى الصعوبة.

أما المقابلات، فيمكن أن تكون أداة لاستقاء المعلومات من الأشخاص ذوى الصلة، ومع ذلك فهى لا تعدو - فيما يتعلق برصد حالات إهدار المال العام - كونها وسيلة مساعدة للاستعلام والتثبت من صحة ما تم التوصل إليه من معلومات، لاسيما ما تم التوصل إليه منها عن طريق الملاحظة المباشرة، كما يمكن أن تكون المقابلات أداة تنويرية (تفتح السكك) لمعرفة الطرق التى يجب سلوكها للحصول على معلومات مدققة.

ويتميز أسلوب المقابلة بتوفير قدر من الترتيب المنظم المرغوب فيه بالبيانات التى يتم جمعها، الأمر الذى يساعد فى حدوثة التجهيز والإعداد المسبق للأسئلة والموضوعات التى ستتم مناقشتها أثناء المقابلة للحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات والبيانات المرغوب فيها حول واقعة إهدار المال العام محل البحث.

ولا تخلو أداة المقابلات (كغيرها من أدوات جمع البيانات) من بعض المثالب، إذ يعتمد نجاحها بالأساس على رغبة الطرف الآخر فى التجاوب والتعاون مع القائم (الراصد) بالمقابلة، فضلا عن ارتفاع درجة تأثرها بالحالة المزاجية للأشخاص أطراف المقابلة، والذى يؤثر دون شك على فرصة الحصول على معلومات دقيقة ومحايدة.

وبغض النظر عن الطريقة المتبعة فى جمع البيانات، ينبغى على القائم بالرصد التزام الحيطة والحذر فى انتقاء المعلومات المطلوبة لتوثيق الواقعة، وغربلتها بطريق الاختبار من أية بيانات غير متسقة أو متناقضة.

## جمع وتوثيق المعلومات

قد تصل الواقعة/المخالفة إلى علم الراصد عن طريق الشهود أو المتضررين منها، وقد تصل إليه عن طريق الاتصال المباشر ذلك عندما يكون شاهدا مباشرا على الواقعة/ المخالفة أو حتى متضررا منها وهنا تكون مسألة الرصد أيسر بكثير.

تحتم عملية جمع المعلومات عن المخالفات المتعلقة بالإففاق العام وأنواعها وأنماطها اتباع قواعد وأساليب دقيقة فى عملية الجمع، مما يستلزم بحثا ومتابعة وتحليلا شاملا، إذ لا غنى عن المعلومات السليمة لإعداد تقارير وافية وموثقة توثيقا جيدا يساعد فى اتخاذ المهتمين بالإجراءات القانونية اللازمة لتحريك مسئولية المخالفين.

فى الواقع لا يقتصر دور مراقبى الإففاق العام على مجرد المراقبة وتقديم التقارير، إذ إن الغاية من عملهم هو المساعدة بوجه عام فى التصدى لهذا النوع من المخالفات والحيلولة دون وقوعها مستقبلا وإقامة مجتمع عادل تعمه النزاهة والشفافية.

لذا يكون على القائم بالرصد التواجد المستمر ومتابعة الإجراءات التى تتخذها السلطات المختصة لمعالجة تلك المخالفات، وهو ما يمكن أن يمثل أداة ضغط على تلك السلطات للتصدى للمخالفات واتخاذ التدابير اللازمة بشأنها.

## ماذا بعد رصد المخالفات؟

بعد تحديد المخالفات التى سيتم رصدها، يصبح على الراصد جمع المعلومات الكافية لتأكيد صحة الواقعة، ومن ثم التمكن من توثيقها، فجمع المعلومات يمكن أن يتم عن طريق:

جمع الشهادات: هو مصدر غير مباشر لجمع المعلومات عن المخالفات، لذا يجب أن يكون القائم بالرصد على أهبة الاستعداد وجاهزاً للتحرك فى أى وقت للحصول على معلومات من أى شخص على علم بالمخالفات، مع التزامه بالحفاظ على سرية مصدر المعلومات متى طلب الشاهد ذلك حتى وإن لم يذكر له السبب من وراء هذه الرغبة فى التكتّم.

تلقى الشكاوى: تعتبر الشكاوى والبلاغات أحد أهم مصادر الكشف عن مخالفات الإنفاق العام، لذلك فإن هناك ضرورة ملحة لإيجاد آلية تحمل المواطن العادى على التقدم بالبلاغات والشكاوى التى يصل إليها علمه وأخذها مأخذ الجد، وتوفر الطمأنينة للمبلغ/الشاكى، وفى الوقت ذاته تكفل عدم صيرورتها وسيلة للتنكيل بالآخرين والإساءة إليهم.

ويمكن لمؤسسات المجتمع المدنى أن تلعب دورا جوهريا فى هذا الصدد، بأن تكون همزة الوصل بين المواطن (مقدم الشكاوى) والجهة المختصة بتدقيق الشكاوى والبلاغات فيها، أو حتى توصيلها للمتطوعين/ الراصدين ليتولوا مهمة توثيقها وتبليغها للجهات المعنية، لكن عليهم أولا التحقق من صدق المعلومات المقدمة إليهم قبل اتخاذ أى إجراء.

التواصل المستمر مع النشطاء والقادة المحليين: إذ تمثل الاتصالات مع قادة الرأى والمنظمات المجتمعية النشطة مصدرا مهما للحصول على المعلومات، كما يمثل المحامون والصحفيون مصادر أخرى مفيدة للمعلومات نظرا لإلمامهم فى الغالب بالتطورات المختلفة داخل مجتمعاتهم.. ومن ثم يكون من المفيد للقائم برصد مخالفات وانتهاكات المال العام أن يحافظ على قدر من التواصل المستمر (عن طريق الاجتماعات والاتصالات الدورية) مع هذه الشخصيات ليستفيد مما يتوفر لديهم من معلومات عن الحالات التى يقوم

برصدها، كما يمكن أن توفر تقارير الجهات الرقابية والجهات الحكومية معلومات وبيانات مهمة مزودة بإشارات مرجعية موثوق فيها.

وهكذا تساعد القنوات السابقة الراصدين بالكشف عن المخالفات ووقائع إهدار المال العام أو الإضرار به، فإذا ما تبين له عدم صحة الواقعة التى وصلت إلى علمه، يكون عليه التوقف عن رصدها وإغلاق ملفها، أما إن تيقن من صحتها يصبح عليه توثيق الواقعة بالأدلة الكافية والإبلاغ عنها.

# التقارير وتوثيق وقائع إهدار المال العام





التوثيق ما هو إلا عملية تسجيل منظمة لنتائج عملية جمع/وتدقيق المعلومات، بهدف تنظيم ما تم التوصل إليه من معلومات صحيحة ودقيقة فى صيغة واضحة ومنظمة يسهل الرجوع إليها .

ويتمثل الغرض من توثيق وقائع إهدار المال العام فى تيسير عملية التكييف القانونى لتلك الوقائع بغرض الإبلاغ عنها أمام جهات الرقابة القضائية المختصة، وذلك عن طريق تزويد الحالة/ المخالفة بالمستندات الدالة/ المؤيدة لصحة المعلومات الواردة حولها، فقد تضم تلك المستندات تصويراً للمخالفة، أو أقوال الشهود، أو تقارير للجهات الرقابية.

ويعتبر التقرير القالب الأفضل لصياغة ما تم رصده من وقائع إهدار للمال العام، وتزويده بما تم الوصول إليه من مستندات، فالتقرير يوفر عرضاً تحليلياً مبسطاً للمعلومات والحقائق حول موضوع المخالفة أو الواقعة التى تم رصدها .

### عناصر التقرير:

على الرغم من تباين التقارير بتباين الغرض منها، وموقع وشخص مقدمها، أو حتى طبيعة الجهة التى يتم تقديمها إليها.. إلا أن هناك مواصفات شكلية عامة لا بد من توفرها بأى تقرير يتم إعداده لدى القيام بتوثيق واقعة إهدار مال عام، وذلك على النحو التالى:

### ١- واجهة التقرير (الغلاف الخارجى)

الغلاف هو الواجهة الخارجية للتقرير، لذا ينبغى عدم حشوه بالكثير من المعلومات، إذ يكفى تضمينه اسم معد التقرير، وموضوعه، وتاريخ إعداده، ومن الأفضل أن يكون غلاف التقرير من الورق المقوى حماية له من التلف، وإن تعذر يكفى إعداد الغلاف من نفس ورق التقرير.

وإن كان الغلاف ضرورياً فى حالة التقارير كبيرة الحجم (أكثر من ١٠ صفحات)، إلا أنه غير ضرورى للتقارير صغيرة الحجم (التي يقل حجمها عن ١٠ صفحات) حيث تدرج البيانات التي كان ينبغي وضعها على الغلاف بالصفحة الأولى من التقرير.

وعند إعداد التقرير من المهم مراعاة الجهة التي يقدم إليها التقرير، فما يقدم إلى الجهة التي ينتمى إليها الراصد، يختلف دون شك عما يجرى تقديمه للجهات الرسمية المختصة، وما يجرى تقديمه لجهة ما من هذه الجهات قد يختلف عما يجب تقديمه لجهة أخرى حسب اختصاص كل جهة مثل النيابة العامة، النيابة الإدارية..... إلخ.

وهذا كله بالطبع فى حالة أن يكون فى قدرة الراصد أو معد التقرير الوفاء بهذه الشروط، أما فى غير ذلك فالسائلة بسيطة ويمكن كتابة التقرير على أى أوراق متاحة، وبالطريقة التي يستطيع بها كاتب التقرير إيضاح ما لديه بشكل مفهوم.

## ٢- مقدمة التقرير

يجب أن تحتوى مقدمة التقارير المعدة حول مخالفات انفاق المال

العام على ما يلى:

- موضوع التقرير (الحالة موضوع المخالفة).
- اسم القائم بإعداد التقرير وكيفية اتصال علمه بالمخالفة.
- أسباب اعتبار الحالة إضراراً بالمال والموارد العامة.
- إشارة موجزة لمصادر المعلومات التي تم جعلها حول موضوع المخالفة.
- تعريف لأى مصطلحات فنية تم استخدامها فى صياغة التقرير.
- المشكلات التي تعرض لها من قام بإعداد التقرير (اختيارى).

علما أنه من غير الضرورى التزام معد التقرير بالشروط السابقة،  
فيكفى أن يكتبه بطريقة بسيطة ومفهومة.

### ٣- متن التقرير

وهو أهم جزء فى التقرير ويقوم على تقديم:

- الوصف والتحليل: وهو يحتوى على جميع التفاصيل المتعلقة بموضوع المخالفة بداية من سرد البيانات والحقائق عنها ثم مناقشتها وتفسيرها والهدف من ذلك تشخيص الوضع الراهن للمشكلة/ المخالفة.
  - النتائج: وفى هذا الجزء يسرد معد التقرير النتائج التى توصل إليها نتيجة تحليله لطبيعة المخالفة، وحتى تكون هذه النتائج منطقية فلا بد أن تتمشى مع الحقائق والمعلومات التى تم سردها فى الجزء الاول (الوصف والتحليل) كما يجب دعمها بالأرقام والأدلة الواضحة.
  - المقترحات: يمكن أن يقدم معد التقرير مقترحاته بشأن السبل التى يجب سلكها لمعالجة الموضوع والأبواب التى يمكن طرقها للتأكد من صحة المعلومات الواردة عن المخالفة المرصودة والموثقة بالتقرير.
- مع العلم أنه من غير الضرورى التزام معد التقرير بالشروط السابقة،  
فيكفى أن يكتبه بطريقة بسيطة ومفهومة، وليس من الضرورى تزويده بنتائج أو مقترحات، فيكفى وصفه الدقيق للواقعة ومؤشرات وقوع المخالفة أو الإهدار للمال العام.

### ٤- ملخص التقرير

إذا كان التقرير كبيرا يجب إعداد ملخص له بحيث إذا اقتصر عليه القارئ استطاع أن يلم بمحتوى التقرير، ونظرا أن التقارير الموثقة لحالات

إهدار المال العام لا تكون فى الغالب من الحجم الكبير، فإن تزويدها بملخص عن الموضوع لا يعد ضرورى حيث تضى مقدمة التقرير بالغرض نفسه.

#### ٥- ملاحق التقرير

وهى ترفق بالتقرير لتدعيمه، وإذا حذفت منه لا تؤثر عليه. وتوضع الملاحق فى نهاية التقرير حتى لا تقطع تسلسله ولكن تجب الإشارة الى الملحق فى متن التقرير.

ومن أمثلة الملاحق التى تعد ضرورية فى تقارير توثيق حالات إهدار المال العام، المستندات التى يتم الاستناد إليها فى التوثيق، كتصوير الواقعة، وتقارير الجهات الرقابية المختلفة.

#### كيف تعد تقريراً حول واقعة إهدار للمال العام؟

عقب تجميع المعلومات وتدقيقها، تأتى مرحلة كتابة/ إعداد التقرير، وتشمل تنظيماً للملاحظات، يعقبه صياغة النسخة الأولية للتقرير، ثم كتابة النسخة النهائية، وهو ما يمكن توضيحه على النحو التالى:

- تنظيم الملاحظات: ينبغى على معد التقرير قبل قيامه بكتابة النسخة الأولية للتقرير أن ينتهى أولاً من أخذ الملاحظات وتدوينها، ليبدأ بتنظيمها وكتابتها على شكل نسخة أولية للتقرير.
- صياغة النسخة الأولية: عقب الانتهاء من تدوين الملاحظات، يصبح على الراصد إعداد الصيغة الأولية للتقرير، بحيث تتضمن وصفاً واضحاً ودقيقاً للواقعة المرصودة (طبيعة الواقعة، محلها، الجهة التى تتبعها، القائم بالمخالفة...)، ويراعى معد التقرير أن تكون النسخة الأولية منه متكاملة ومتماسكة تشتمل على كل جزئيات التقرير

التي تكون هيكله (صفحة العنوان، المقدمة، المتن، النتائج والملاحق)، بحيث تكون النسخة الأولية تامة وجاهزة لكتابة النسخة النهائية.

### متطلبات تجويد التقرير: ما هي مواصفات التقرير الجيد؟

هناك بعض المواصفات التي يجب أن تتوافر في التقرير حتى يمكن اعتباره تقريراً جيداً، والتي يمكن أن تستخدم أحياناً كمعايير للحكم على جودة التقرير، وكفاءة ومهارة معد التقرير.

وتتلخص متطلبات التقرير الجيد في مراعاته لستة اعتبارات

أساسية هي:

- الحداثة (البعد الزمني): ويقصد بها العلاقة بين الفترة التي يغطيها التقرير ووقت عرض التقرير، فكلما قرب وقت العرض من نهاية فترة التغطية اعتبر التقرير أكثر جودة نظراً لارتفاع فائدته وإمكانية الانتفاع به. فماذا نستفيد من تقرير عن واقعة إهدار أو إضرار بمال عام مر عليها عشر سنوات إلا إذا امتد أثر الواقعة إلى لحظة إعداد التقرير.
- الشمولية والارتباط بالموضوع: ويقصد بالشمولية أن يغطي التقرير جميع جوانب المتعلقة بالواقعة المرصودة، كما يجب أن تكون المعلومات المعروضة في التقرير ذات صلة مباشرة بالواقعة.
- الدقة وصحة البيانات: وتعتبر عاملاً أساسياً في الحكم على مستوى جودة التقرير، وبالتالي يتحتم على معد التقرير التأكد من المعلومات التي يعرضها، والإشارة إلى مصدرها.

- تناسب الحجم: بحيث لا يكون أصغر أو أكبر من اللازم ، ويتوقف حجم التقرير المعد حول حالة إهدار للمال العام عادة على مدى تعقد وتشابك أبعاد الحالة وما يستلزمه ذلك من استسهاب أو اختصار فى سرد الإجراءات التى اتخذت بصددھا.. علما أن العبرة فى التقرير ليست بحجمه وإنما باستيفاء أركانه وشمولية البيانات التى يوفرھا.
- أسلوب العرض: ويعد عاملاً مهماً فى الحكم على جودة التقرير، حيث يساعد بشكل مباشر فى توصيل المعلومات، ويلعب كل من العبارات القصيرة والبسيطة، وتسلسل الترقيم، واستخدام وسائل الإيضاح المناسبة.. دوراً فى تسهيل عرض محتوى التقرير.
- التماسك والتكامل: ويعنى بالتماسك فى كتابة التقرير استعمال روابط لفظية بين الفقرات المتكاملة (مثل: ولهذا، علما أن، من ناحية أخرى..)، أما التكامل فيعنى تنظيم الأفكار على شكل فقرات تحتوى كل منها على فكرة واحدة فقط يتم شرحها ومناقشتها فى سياق الفقرة ويعبر عنها بعدد من الجمل التى يكمل بعضها البعض.

ماذا بعد رمد وتوثيق  
وقائع إهدار المال العام؟





[٧] فى معنى ومظاهر إهدار المال العام

لا يعد رصد وتوثيق وقائع إهدار المال العام غاية فى حد ذاته، فهذا الإجراء ما هو إلا خطوة أولية تستهدف إحكام الرقابة على الإنفاق العام، وضمان إنفاقه بالفعل فى الأغراض التى خصص لأجلها.

لذا، لا بد وأن يتبع عملية الرصد والتوثيق إجراء لا يقل أهمية، وهو إبلاغ الجهات المختصة لتتخذ التدابير اللازمة للتعامل مع الواقعة المرصودة، إذ تختص العديد من الأجهزة الرسمية بمراقبة الإنفاق العام، وذلك من قبيل الأجهزة ذات الصبغة القضائية (كالنيابتين العامة والإدارية)، والأجهزة الرقابية المتخصصة (الجهاز المركزى للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية).

إذ يحق لأى مواطن (سواء كانت له مصلحة مباشرة أم لا) أن يبلغ تلك الأجهزة بطريق أو بآخر عما يرصده من إهدار للمال والموارد العامة.

أما عن كيفية التواصل مع تلك الأجهزة، وحدود دور واختصاصات كل منها فى مراقبة الإنفاق العام.. وغير ذلك من الأمور ذات الصلة، فسوف نتعرف عليها بالتفصيل فى الحلقتين الثانية والثالثة من هذا الدليل..

ولا ننسى أنه:

لا غنى لمكافحة إهدار المال العام عن مشاركة مجتمعية فعالة فى رصد وتوثيق المخالفات والإبلاغ عنها، إذ يتحتم على المواطن أن يكون أكثر إيجابية فى متابعة ماله الموجود تحت تصرف موظفى الحكومة، فهؤلاء الموظفون العموميون ما هم إلا منفذون (لا أكثر) للخطط والسياسات العامة!!

وحتى يتمكن المواطن من متابعة مدى التزام موظفى الحكومة بالحفاظ على المال العام، وإنفاقه فيما خصص له.. عليه وأن يتابع بحذر واستمرار دائمين عمل مختلف الأجهزة العامة داخل مجتمعاتهم المحلية، وأن

يكون على يقظة دائمة لرصد ما يصدر عن موظفيها من ممارسات تكشف عن إهدار أو إضرار بالمال العام، وجمع ما يتسنى له من معلومات حول تلك الممارسات تمكن من اتخاذ الإجراءات اللازمة للضرب على أيدي المخالفين والمحافظة على المال العام.

اللائق



## ملحق رقم (١)

### الشكل العام للتقرير<sup>(١)</sup>

مواد تمهيدية بترقيم مختلف	صفحة العنوان صفحة المحتويات صفحة فهرست الجداول (إن وجدت جداول) صفحة فهرست الأشكال (إن وجدت أشكال) تقدير وشكر
متن التقرير	مقدمة العرض: (أبواب، فصول، مباحث، مطالب، فروع) طريقة المعالجة عرض الأدلة وتحليلها خاتمة: الخلاصة والنتائج
والمراجع والملاحق	المراجع الملاحق (إن وجد) فهرست أماكن (إن لزم)

(١) هذه الصيغة منقولة من دليل "مراقبون: رقابة المجتمع المدنى على النفقات العامة"، وهو دليل فى للمدرب والمتدرب، أعده مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية- جامعة القاهرة، فى إطار مشروع أنشطة مجتمعية لتعزيز الشفافية وتم استخدامه فى بناء قدرات المنظمات غير الحكومية، والمحامين، وأعضاء المجالس المحلية من داخل محافظات العمل المستهدفة للمشروع على كيفية رصد وتوثيق وقائع إهدار المال العام والإبلاغ عنها. أنظر النسخة العربية من الدليل على الرابط التالى:

<http://www.ug-law.com/downloads/observers-ar.pdf>

## المحتويات

٥	مقدمة.....
١١	فى معنى الفساد.....
١٩	الفساد وإهدار المال العام .....
٣١	رصد وتوثيق وقائع إهدار المال العام .....
٣٩	التقارير وتوثيق وقائع إهدار المال العام.....
٤٧	ماذا بعد رصد وتوثيق وقائع إهدار المال العام؟ .....
٥١	الملاحق : ملحق رقم (١) الشكل العام للتقرير.....



## المجموعة المتحدة مستشارون قانونيون

تقدم المجموعة الكثير من الاستشارات المفيدة حول التعامل القانوني مع الأنظمة القانونية المتعددة، كما تساهم في تقديم كثير من الاجتهادات الفقهية، وإرساء عدد من السوابق القانونية والدستورية.

### أنشطة المجموعة

تنقسم المجموعة للتحدة إلى عدد من الوحدات المتخصصة يشرف علي كلا منها واحد أو أكثر من الشركاء أو المستشارين ويحدد مجلس إدارة المجموعة خطط العمل ويتابع سير الأنشطة. أولاً: وحدة العمل القانوني والحاماة،

يقوم عمل الوحدة بشكل أساسي علي تقديم كافة الاستشارات القانونية وأعمال الحاماة عن طريق مجموعة متكاملة من الخدمات الاستشارية والقانونية؛

- 1- أعمال التعاقد والالتزامات قبل التعاقدية.

- 2- المنازعات القضائية المتعلقة بأحكام القانون العام والخاص.

- 3- المنازعات المتعلقة بالعمليات التجارية والمنافسة غير العادلة.

ثانياً: وحدة البحث والتدريب :

- وحدة البحث والتدريب هي إحدى وحدات عمل المجموعة للتحدة التي تهتم برفع القدرات القانونية للعاملين بسلك الحاماة.
- تقوم تلك الوحدة بعقد ورش العمل والدورات التدريبية المتخصصة للمحاميين الراغبين في تنمية معارفهم ومهارتهم بالقوانين الناضجة للحقوق والحريات العامة ومعرفة وضعيتها القانونية على الصعيدين الدولي والمحلي.
- كما تقوم الوحدة بعقد تدريبات قانونية لغير القانونيين كالصحفيين والإعلاميين حول التشريعات للقيدة للعمل الصحفي والإعلامي وجرائم الصحافة والنشر بهدف تنمية مداركهم بالقوانين الخاصة التي تحكم مجال عملهم.

ثالثاً : وحدة دعم المؤسسات غير الحكومية :

تهتم تلك الوحدة بمساعدة اللؤسسات غير الحكومية علي تخطيط برامجها وتقويمها وكتابة طلبات التمويل، والحصول علي موافقة وزارة الشؤون الاجتماعية علي تمويل المشروعات وتحضير العقود بين المؤسسات غير الحكومية وبين الممولين، ومتابعة تنفيذ المشروعات وتقويم نتائج التنفيذ وتدريب المؤسسات غير الحكومية علي أعمال كتابة التقارير المالية وتقارير النشاط.



الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

هي وكالة أمريكية تهتم بالنمو الاقتصادي والزراعة والتجارة والصحة العامة والديمقراطية ومنع النزاعات والمساعدة الإنسانية، تلك عن طريق مكناتها الميدانية في أنحاء العالم، وذلك في شراكة وثيقة مع القطاع الخاص والمنظمات الطوعية ومنظمات الشعوب الأصلية، والجامعات والشركات الأمريكية والوكالات الدولية والحكومات الأخرى، وغيرها من الوكالات الحكومية، الموقع على شبكة المعلومات الدولية [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)

لزيد من المعلومات برجاء الإتصال بالمجموعة المتحدة علي العنوان التالي:

العنوان ٢٦ أشراف شريف عمارة الأموبيليا البرج البحري - الدور الثاني شقة ٢٣٩ & ٢٢١ - القاهرة - محصر

هاتف وفاكس : ٢٣٩ ٢٦٩ - ٢٣٩ ٥٢٣ - ٢٣٩ ١٧٣٢ - ٢٣٩ ١٧٣٢ - ٢٣٩ ١٧٣٢ - ٢٣٩ ١٧٣٢ (٢٠٢)

E-mail: [info@ug-law.com](mailto:info@ug-law.com)

web: [www.ug-law.com](http://www.ug-law.com)