

## أثر الشفافية الإدارية على القطاعات الحكومية

إعداد

د. عثمان المعايطة

قسم القانون - كلية الأعمال

جامعة الملك عبد العزيز - المملكة العربية السعودية



### موجز عن البحث

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها على القطاعات الحكومية لتصبح نهجاً يسهم في بناء منظومة قيمية تدعو إلى النزاهة والمساءلة في منظمات المجتمع المدني (العامة والخاصة)، وكيفية تعزيز تلك المفاهيم وترسيخ مضامينها.

فالدراسة أظهرت إن تطبيق مفهوم الشفافية الإدارية على القطاعات الحكومية يحقق العديد من الفوائد ومنها تعزيز دور الولاء لدى العاملين، وزيادة إنتاجيتهم، وشد همهم، وترسيخ قيم التعاون وتضافر الجهود من أجل الوصول الى حل جميع المشكلات لدى القطاعين العام والخاص.

كما أن مصطلح الشفافية من المفاهيم الإدارية الحديثة المتطورة التي يجب على جميع المنظمات الإدارية الأخذ بها لما لها من أهمية في إحداث إدارة ناجحة تحاول معالجة العديد من المشاكل الإدارية كغموض في القوانين واللوائح المعمول بها ومحاولة إيجاد سبل لتبسيط الإجراءات من أجل مكافحة الفساد الإداري وإن زيادة الشفافية تساهم في زيادة درجة الثقة التي تمنحها المنظمات لموظفيها والمواطنين المراجعين للحصول على الخدمات التي يريدونها.

**الكلمات المفتاحية:** أثر، الشفافية الإدارية، القطاعات الحكومية، المنظمات الإدارية.

## The Impact Of Administrative Transparency On Government Sectors

**Othman Al-Maaytah**

Law Department, College of Business, King Abdulaziz University, Kingdom of Saudi Arabia.

**E-mail :** [othmanalmaaytah@kau.edu.sa](mailto:othmanalmaaytah@kau.edu.sa)

### **Abstract :**

This study aimed to identify the reality of governmental administrative transparency and the requirements of its application to the governmental sectors to become approaches that contribute to building a value system that calls for integrity and accountability in public and private civil society organizations, and How to strengthen those concepts and consolidate their contents.

The study showed that the application of the concept of administrative transparency on the government sectors achieve many benefits, including enhancing the role of loyalty to employees, Increase their productivity and reinforcement their values and strengthen the values of cooperation and concerted efforts to solve all problems in the public and private sectors.

The term transparency is one of the most advanced management concepts that all organizations must adopt because of their importance in successful management events. They try to address many administrative problems, ambiguity in the laws and regulations in force and try to find ways to simplify procedures in order to combat administrative corruption.

The term transparency is one of the most advanced management concepts that all organizations must adopt because of their importance in successful management. That try to address many administrative problems, ambiguity in the laws and regulations in force and try to find ways to simplify procedures in order to combat administrative corruption.

**Keywords:** Impact, Administrative Transparency, Government Sectors, Administrative Organizations

## مقدمة

الإدارة العامة في مختلف بلدان العالم تتعرض إلى إصلاحات رئيسية تتعلق بعمليات وهيكل القطاع العام بسبب ما تعانيه من تخلف إداري وقصور في الأداء الوظيفي وضعف في الكفاءات والقدرة، وتفشي لمظاهر الفساد الإداري لأسباب عدة ومنها (عدم المرونة، والمحابة والمحسوبية، وتراجع القيم الإدارية، والمركزية الشديدة، وإخضاع طابع السرية الشديدة على الأعمال الإدارية، والروتين الطويل والمعقد، وتضخم الجهاز الإداري والتضخم الوظيفي، وقدم الأنظمة، كل ذلك أدى إلى انعزالية الجهاز الإداري عن الموظفين وبالتالي فقدان الثقة به وبخدماته.

وتعتمد شفافية الجهاز الإداري في القطاعات الحكومية اعتماداً كبيراً على توفير المعلومات وصحتها، ويتطلب النقاش النشط حول قضايا السياسات العامة، وهو نقاش من أساسيات عمل الإدارة العامة الصالحة في القطاعات الحكومية، الذي هو توفير البيانات المتعلقة بكل نشاطاتها، وترتبط نوعية صنع القرار، والمخاطر، والتكاليف المترتبة عليه بطبيعة المعلومات التي يتم تزويد صنع القرار بها، والجهات الإدارية مصدر رئيسي للمعلومات، ومستخدم رئيسي لها في آن واحد والسياسات الإدارية التي تبني على هذه المعلومات عرضه للتأثر بالمعلومات ذات النوعية الرديئة بنفس القدر الذي تشكل فيه المعلومات الصحيحة عنصراً أساسياً للقدرة على اتخاذ إجراءات صحيحة.

ويأتي مفهوم الشفافية الإدارية من خلال الآثار الإيجابية على القطاعين العام والخاص، إذ تساعد على تحقيق العديد من الفوائد ومنها تعزيز دور الولاء لدى العاملين في القطاعات الحكومية، وزيادة إنتاجيتهم وشد همهم، وترسيخ قيم التعاون

وتظافر الجهود لدى العاملين، ووضوح النتائج وتحسينها، كما تعمل على تقليل الغموض والضبابية وتساعد في استئصال الفساد إن وجد، وانعدام الشفافية يؤدي إلى غموض التشريعات وبالتالي السماح للموظف أن يأخذ على عاتقه حرية تفسير التشريعات، مما يؤدي إلى خلق المعوقات الإدارية، وتعمل الشفافية أيضاً على تسهيل عمليات تقييم الأداء الوظيفي وتوفير الوقت والجهد والتكاليف، وتجنب الإرباك والفوضى في العمل وتطوير وظائف الوحدات الإدارية وترسيخ قيم التعاون الجماعي.

ونظراً للأهمية الكبيرة للشفافية الإدارية فقد ثبت أن في تطبيق الممارسات الإدارية الدالة على الشفافية حلاً للمشكلات التي تواجه المؤسسات، فالشفافية وإن كانت مهمة في حياة الناس مع بعضهم البعض، والعلاقات الإنسانية بشكل عام، إلا أنها تبدو ضرورية وملحة في منظمات العمل الإدارية والسياسية على حد سواء.

ومن هذا المنطلق أصبح لزاماً على كافة المنظمات والهيئات العامة والخاصة خوض معركة التطوير والتحسين والتحديث لكافة نظمها، ومواجهة التحديات التي تتمثل في النظم الاجتماعية كإساءة استعمال السلطة، والتمسك بحرفية الإجراءات والمماثلة في انجاز الأعمال والتعقيدات الإدارية وغيرها.

ويقصد بمبدأ الشفافية في المؤسسات هو خلق بيئة تكون فيها المعلومات المتعلقة بالظروف والقرارات والأعمال الحالية متاحة ومنظورة ومفهومة وبشكل أكثر تحديداً وتوفير المعلومات وجعل القرارات المتصلة بالسياسة المتعلقة بالمجتمع معلومة من خلال النشر في الوقت المناسب والانفتاح لكل الأطراف ذوي العلاقة والقائد والموظف ذو الشفافية يجب أن ينأى بنفسه عن مقاربة دوائر الشبهات عموماً والمالية خاصة ويبعد تماماً عن كل ما يمس أمانته ويخدش كرامته من تصرفات مادية ومعنوية ويكون ذا شفافية في كل ما يقدمه من معلومات صادقة للمستفيدين منفتحاً على كل من يطرق بابه.

فمفهوم الشفافية هو نوع من أنواع الرقابة على العمل التي تمارس من خلال السلطة التشريعية والصحافة ومؤسسات المجتمع المدني بكافة أنواعها، فمفهوم الشفافية يتعدى مفهوم محاربة الفساد، فالفساد ناتج عن عدم وجود الممارسة الديمقراطية وعن انحسار أو إلغاء الحريات العامة، ومتى أصبح المجتمع ديمقراطياً بالمعنى الحقيقي، تحققت الشفافية وأصبحت محاربة الفساد الوظيفي مهمة ممكنة التحقيق.

### أهمية الدراسة :

تكمن أهمية هذه الدراسة في ضرورة وحيوية الموضوع الذي تناوله، وهو اثر تطبيق الشفافية الإدارية على القطاعات الحكومية (العامة والخاصة)، فمسألة الشفافية والمشاركة السياسية والإدارية في إدارة الشؤون العامة أضحت من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها كافة أنظمة الدول، وأصبحت السرية مجرد استثناء محدود ومحصور وقابل للجدل والانتقاص يوماً بعد يوم لصالح الشفافية، كمبدأ عام ذلك المبدأ الذي يحكم ويسود كافة الأنشطة ووظائف وأعمال الحكومة وجهازها الإداري، وباعتبار أن الشفافية أحد الشروط الأساسية للتنمية الشاملة والمستدامة في كافة المجالات التنموية، وأحد أهم المواضيع لتطبيقها داخل القطاعات الحكومية العامة والخاصة.

أضف إلى ذلك أن أهمية تفعيل مبدأ الشفافية كمبدأ عام في إدارة الشؤون العامة يساعد على خلق مناخ الإبداع، وهو بذلك يعمل على إبعاد كل السلوكيات غير السوية داخل مختلف التنظيمات الإدارية والسياسية، باعتبار أن الأهداف التنموية الحالية في المجتمعات المعاصرة تعمل على إيجاد آلية من أجل القضاء على الفقر ورفع المستويات المعيشية للشعوب، وتحقيق الحكم الراشد والإدارة الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، والإصلاح الإداري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي والتعليمي والابتكار، والوقاية من الفساد الإداري، وأن نجاح الإدارة في أداء وظائفها أمور لا يمكن

تحقيقها إلا مع وجود مبدأ عام للشفافية والمشاركة في إدارة كافة الشؤون العامة في الدولة، في مختلف مؤسساتها عامة كانت أم خاصة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الأزمات الحديثة تشهد تطورات في حقل الاتصالات والثورة التكنولوجية، وأن التنظيمات المنفتحة تقبل التغير النابع من ثقافة المجتمع وعلى الإدارة أن تأخذ بجهود الإصلاح والإدارة بالشفافية من أجل تطبيقها على القطاعات الحكومية (العامة والخاصة).

كما أن الشفافية تؤدي إلى القضاء على العلاقات المشبوهة بين متخذي القرار أو منفيديه مع أصحاب المصالح المشبوهة، وتفعيل أدوات المساءلة في دعم الشفافية لمناهضة الفساد الإداري بتعاون مختلف الأطراف المعنية في الدولة (السلطة التشريعية - السلطة القضائية - السلطة التنفيذية)، إضافة إلى السلطة الرابعة (الإعلام) العام والخاص، وانتهاءً بالمواطن، وعلى العكس من ذلك فإن انعدام الشفافية والوضوح في تلك السياسات والتشريعات يؤدي إلى تغلغل الفساد الإداري على حساب المصلحة العامة وانعدام الثقة.

### **مشكلة الدراسة :**

تلعب الشفافية الإدارية دوراً كبيراً في ترسيخ مبادئ النزاهة والحيادة، والتي تعتبر من المفاهيم الإدارية الحديثة المتطورة التي يجب على جميع المنظمات الإدارية عامة كانت أم خاصة الأخذ بها لما لها من أهمية في إحداث إدارة ناجحة تحاول معالجة العديد من المشاكل الإدارية كالغموض في القوانين واللوائح المعمول بها ومحاولة إيجاد سبل لتبسيط الإجراءات من أجل مكافحة الفساد الوظيفي وتطبيق مبدأ الشفافية الإدارية على القطاعات والمؤسسات الحكومية.

### **منهج البحث :**

ستعتمد هذه الدراسة في البحث على المنهج الوصفي، من خلال الأدبيات المنشورة والكتب والمقالات العلمية التي لها علاقة بالدراسة، بهدف استجلاء الملامح

والجوانب المختلفة لموضوع الشفافية الإدارية وتطبيقها على القطاعات الحكومية إن كانت عامة أم خاصة.  
**خطة الدراسة :**

تم تقسيم هذه الدراسة إلى مدخل تمهيدي يتكون من ثلاث مطالب، ومبحثين والخاتمة والتوصيات، على النحو التالي:

المدخل التمهيدي والمعنون بماهية الشفافية الإدارية وتطبيقها على القطاعات الحكومية، وتم تقسيم المدخل التمهيدي لثلاث مطالب، الأول مفهوم الشفافية، والمطلب الثاني أهمية الشفافية الإدارية، والمطلب الثالث تناول الباحث أسس ومبادئ الشفافية الإدارية.

وفي المبحث الأول تناول الباحث مستويات الشفافية الإدارية من خلال ثلاثة مطالب، إذ خصص المطلب الأول تبيان المشكلات التي تواجه تطبيق الشفافية الإدارية، أما المطلب الثاني تناول متطلبات الشفافية الإدارية واقسامها، وفي المطلب الثالث دور الشفافية في تحقيق التنمية ومكافحة الفساد.

أما المبحث الثاني تناول الباحث أهم المعوقات التي تحد من تطبيق الشفافية الإدارية في القطاعات الحكومية، حيث خصص الباحث في المطلب الأول تبيان المعوقات التي تحد من تطبيق مبدأ الشفافية الإدارية، وفي المطلب الثاني كان للحد من دور الأجهزة العليا للرقابة في دعم الشفافية والمساءلة، أما المطلب الثالث فتناول به الباحث أهم السبل التي تسهم في تعزيز مبدأ الشفافية في القطاعات الحكومية.

وفي الخاتمة تم إبراز أهم التوصيات والنتائج التي توصلت إليها الدراسة.

## المدخل التمهيدي

### ماهية الشفافية الإدارية وتطبيقها على القطاعات الحكومية

يقوم جوهر عمل السلطة التنفيذية على تقديم الخدمات العامة للجمهور وفق الإمكانيات المتاحة لها، ولضمان مكافحة الفساد الوظيفي والوقاية منه في أعمال المؤسسات الرسمية الحكومية والخاصة يجب التأكد من أن إجراءات وآليات عملها وآليات اتخاذ القرار تتم بطريقة شفافة وواضحة بعيداً عن أي اعتبارات إلا وفق ما يقتضي القانون، الأمر الذي يقتضي التعرض لمفهوم الشفافية ولأهميتها ومتطلباتها في الحد من الفساد الوظيفي داخل المؤسسات العامة (أمان، ٢٠١٣: ٢٣).

## المطلب الأول

### مفهوم الشفافية The concept of Transparency

لقد تعددت تعريفات الشفافية تبعاً لمجال استخدامها ، وقد تناول الباحثون مفهوم الشفافية بوضوح التشريعات وسهولة فهمها، واستقرارها وانسجامها مع بعضها، ووضوح لغتها، ومرونتها وتطورها وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وبما يتناسب مع روح العصر، إضافةً الى تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحةً للجميع (الخرابشة، ١٩٩٧: ٣٤١). أيضاً تم تعريف الشفافية على أنها: توافر المعلومات لعامة الناس حول السياسات والأنظمة والتعليمات والقوانين والقرارات الحكومية، وبمعنى آخر فإنها تعني " ووضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها (الكيلاني وسكجها، ٢٠٠٠: ٦٦) إن أحد أهم عناصر الإدارة الجيدة في الحكم وجود الشفافية، وكلما كانت الشفافية موجودة وواضحة كان الحكم جيداً والاستقرار متحققاً، لأن الشفافية تعني المكاشفة بين الحكومة والشعب عبر ممثلي الشعب في البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني من



أحزاب ونقابات وجمعيات والصحافة كسلطة رابعة (هلال، ٢٠٠٧: ٧٣) .

كذلك عرفت الشفافية على أنها: أن تعمل الإدارة العامة في بيت من زجاج، كُلم ما به مكشوف للعاملين والجمهور، وتتضمن الأنظمة التي تعمل من خلالها الإدارة الوسائل اللازمة التي تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة أنشطتها وأعمالها بالإفصاح والعلانية والوضوح وبالتالي القدرة على مساءلتها ومحاسبتها (لطوخي، ٢٠٠٦: ٦٧) .

وعرفت الشفافية أيضاً: بوضوح التشريعات وسهولة فهمها، واستقرارها وانسجامها مع بعضها وموضوعيتها ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وبما يتناسب مع روح العصر إضافةً إلى تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها، وسهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع (الخرابشة، ١٩٩٧: ٣٤١) .

ويرى الباحث بأن الشفافية تعني: الوضوح والعقلانية والالتزام بالمتطلبات او الشروط المرجعية للعمل وتكافؤ الفرص للجميع، وسهولة الإجراءات والحد من الفساد في القطاعات الحكومية. وهي تعني وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها، وموضوعيتها ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها، وفقاً للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وبما يتناسب مع روح العصر، إضافة على تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والافصاح عنها وسهولة الوصول إليها، بحيث تكون متاحة للجميع.

وهي أيضاً الوضوح التام في اتخاذ القرارات الإدارية ورسم الخطط والسياسات الحكومية وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المستمرة. وهي أيضاً

وضح التشريعات ودقة الاعمال المنجزة داخل القطاعات الحكومية واتباع تعليمات وممارسات إدارية واضحة وسهلة للوصول الى اتخاذ قرارات على درجة كبيرة من الموضوعية والوضوح.

## المطلب الثاني أهمية الشفافية الإدارية

إن مبدأ دعم الشفافية من الأمور التي تعد بمثابة حجر الزاوية في مجتمعنا، فالشفافية تنطوي على وضع مدونة سلوك تخلق الثقة وتؤكد عليها.

وتتمثل أهمية الشفافية بما يلي:

أولاً: تأتي الإدارة بالشفافية كأحد أهم أركان مقومات ومحاور نجاح التنمية المستدامة، لأنها توفر العمل في بيئة تتسم بالشفافية التامة فتؤدي الى جودة الأداء البشري والمؤسسي وبالتالي تمكن شركاء التنمية الحكومية (والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين) من الوصول الى الأهداف، ودفع حركة التقدم والنهوض بالمجتمع (الحرب، ٢٠١١: ١٢).

ثانياً: تعمل الشفافية على المشاركة في اتخاذ القرارات، وتسمح بتوعية المواطنين واطلاعهم على الخيارات المتاحة، وتحقيق العدالة في تقييم أداء العاملين، إضافة الى كونها آلية لتحقيق المساءلة.

ثالثاً: تحارب الشفافية الفساد وخاصةً الوظيفي بكافة صورهِ وأشكاله، حيثُ أن شفافية التشريعات وعدم قابليتها للتأويل يساعد في منع الانحراف، ويحد من إمكانية اختراقها، كما أنها تزيل المعوقات وتبسط الإجراءات الأمر الذي يمكن من زيادة الكفاية وفعالية الأداء (الخرابشة، ١٩٩٧: ٤٤٢).

رابعاً: الشفافية الإدارية وسياسة الانفتاح على العاملين والمشاركة وتوافر المعلومة تجعل العاملين أكثر إيماناً بقدرتهم على التأثير في نتائج الأعمال والى الاهتمام بالأداء الوظيفي والإنتاج (الراشدي، ١٧: ٢٠٠٧)

خامساً: تعدّ الشفافية بحياة أكثر أماناً للعاملين من خلال رقابة هيئات الدولة على جميع العناصر، وتشجع على استغلال أفضل لأصول المنظمة.

### المطلب الثالث أسس ومبادئ الشفافية الإدارية

أضحى مبدأ الشفافية والمشاركة الإدارية من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها كافة الأنظمة وأصبحت السرية مجرد استثناء محدود ومحصور وقابل للجدل والانتقاص يوماً بعد يوم لصالح الشفافية كمبدأ عام، ذلك المبدأ الذي يجب أن يحكم ويسود كافة أنشطة ووظائف وأعمال المنظمات وأجهزتها الإدارية باعتبار أن الشفافية أحد الشروط والمقومات الأساسية للتنمية الشاملة والمستدامة في كافة المجالات التنموية، وتتمثل مبادئ الشفافية بما يلي:

أولاً: الشفافية المالية للموظف: والغاية من ذلك هي وضوح المركز المالي للموظف، إقرار الذمة المالية، لإمكانية متابعة نشاطه والتأكد من خلو صفحته من الرشوة (أبو شيخة، ١٩٩٤: ٧٩).

ثانياً: الوضوح الإداري: ينبغي أن تكشف المنظمة عن إجراءاتها وعملياتها الإدارية، بحيث يكون نشاط الإدارة واضحاً من خلال توضيح أسباب القرارات الإدارية وهو ما يتحقق بالتزام الإدارة بالإعلان عن الأسباب القانونية والواقعية للقرارات، وذلك عند ممارسة كافة أنشطتها التي تتعلق بمصلحة وشؤون العاملين بالمنظمة كقرارات التعيين

والترقية والنقل والندب ومنح المكافآت والحوافز. (الطوخي، ٢٠٠٢: ١١٧).

ثالثاً: تمكين العاملين من اتخاذ القرارات: وهو ما يعني المشاركة الفعلية من جانب العاملين في إدارة منظماتهم عن طريق المشاركة في حل المشكلات وصناعة واتخاذ القرارات وتحمل المسؤولية والرقابة على النتائج (سعيد، ١٩٩٧: ٧٦).

رابعاً: احترام القانون: وتعني تطبيق القانون على الجميع بما في ذلك أصحاب المواقع والنفوذ والمناصب العليا في المنظمة وتكريس القرارات والقوانين بكل شفافية ووضوح من أجل خدمتها وتعزيز تقدمها (محمود، ٢٠٠٨: ٧٧).

خامساً: القدرة على المواجهة: وتعني قدرة قيادات المنظمة على التواصل الحقيقي مع أفراد المجتمع، وذلك من خلال فتح الباب أمامهم لتقديم انتقاداتهم وشكاويهم، إضافةً إلى الاستماع إلى مقترحاتهم والعمل الجاد على تحقيق حاجات المجتمع بشكل متميز وبكل شفافية ووضوح (داوود، ٢٠٠٣: ١٦٩).

## المبحث الأول مستويات الشفافية الإدارية

ينبغي توضيح وتحديد مجالات عمل الشفافية الإدارية للحد من الفساد الوظيفي داخل القطاعات الحكومية العامة والخاصة، بشكل يسهل تنفيذها لأهدافها، ولا بُدَّ من البحث في هذه المجالات والتي تتمثل في المستويات الآتية: (الحرب، ٢٠١١: ١٩).  
أولاً: المستوى الذاتي: وفي هذا المستوى فإن شفافية الإجراءات الإدارية تتطلب ضرورة توافر الأبعاد التالية:

- ١ - تنظيم برامج توعية للموظف والمواطن حول طبيعة المهام، والواجبات التي ينبغي على الموظف والمواطن القيام بها للحد من الفساد الوظيفي بكل وضوح وشفافية.
- ٢ - يجب أن يكون اختيار العاملين مبنياً على أسس ومعايير علمية بعيدة عن الوساطة والمحسوبية.
- ٣ - اعتماد الشفافية والكفاءة في التعيينات والترقيات على أن تخضع للمراجعة والرقابة بعيداً عن التدخل والمحاباة.
- ٤ - تأكيد مبدأ وأدوات المساءلة.
- ٥ - تشجيع وإلزام الأفراد بضرورة العمل كفريق واحد.

ثانياً: المستوى الشمولي: وفي هذا المستوى فإن الشفافية الإدارية تتطلب ضرورة توافر الأبعاد التالية: (سليمان، ٢٠٠٩: ٨٢).

- ١ - التزام الحكومة والإدارات العليا بمبدأ دولة القانون.
- ٢ - تنظيم لقاء دوري للأجهزة المركزية المعنية بالإدارة والرقابة على أن يتميز بسيادة روح المشاركة والحوار والبعد عن فلسفة التوجيه المباشر، وبعرض الأعمال على

الجمهور.

٣- إنشاء وتطوير مراكز المعلومات ووثائق تشريعات الدولة بقطاعيها العام والخاص، ووضع موجوداته في متناول الجميع.

٤ - تفعيل دور هيئات الخدمة المدنية، والرقابة والمحاسبة والإدارات المالية والعدل والأمن في تقييم أداء الكفاءات الإدارية العليا ضمن برنامج متفق عليه تلتزم به جميع الهيئات والمؤسسات المختلفة.

٥ - إجراء اللقاءات بصورة مستمرة ومنظمة بين الأجهزة المركزية في الإدارة. وأساليب تمكنهم من زيادة حجم ثرواتهم الخاصة، على حساب الاهتمام ببرامج التنمية وتحقيق قدر العامة، وأجهزة الرقابة، لقاءات يتوفر فيها الحد الأعلى من الشفافية، وذلك لتسهيل عمل هذه الوحدات والابتعاد عن المخالفات والفساد الإداري بأشكاله.

٦ - إنشاء وتطوير مراكز المعلومات ووثائق تشريعات الدولة بقطاعيها العام والخاص، ووضع موجوداته في متناول الجميع.

٧ - وبناءً على ذلك فإن شفافية القرارات والتشريعات والقوانين والأنظمة والإجراءات تعمل ضمن إطار شامل على مستوى جميع مؤسسات الدولة، وعلى مستوى يتطلب ضرورة توافر معلومات فعالة، كذلك تتضمن التزام الإدارات العليا بتطبيق مفهوم الشفافية.

## المطلب الأول

### بيان المشكلات التي تواجه تطبيق الشفافية الإدارية

تحتاج الشفافية الإدارية إلى مقومات (الحسنات، ٢٠١٣: ١٦-١٧)، ولكن على الرغم من ذلك فهناك مشكلات تعيق تحقيق جهود الشفافية الإدارية، وهذه المشكلات تتمثل في:

١ - يمكن أن تتعرض الشفافية لبعض التجاوزات والخروقات من قبل البعض من خلال الإفصاح غير الدقيق أو غير السليم عن المعلومات والبيانات أو استغلال المعلومات من قبل المستخدم، أو من يقوم بالإفصاح عنها لتحقيق أهدافه الخاصة في حال تعارضت مع أهداف المنظمة.

٢ - إن الاستمرار في تطبيق الأنظمة القديمة والروتين والتعقيد في الإجراءات يشكل عائقاً في وجه الشفافية الإدارية، لذلك يجب القيام بالإصلاح الإداري والتطوير لجميع عمليات الإدارة قبل البدء بتنفيذ الشفافية الإدارية (اللوزي، ٢٠٠٢: ١٥٣).

٣ - الصعوبة في تحديد أولويات الأهداف المراد تحقيقها والتي تعتبر من أهم معوقات الشفافية الإدارية، فهي تحتاج إلى الوضوح والموضوعية، وبالتالي فإن كثرة الأهداف وتداخلها يجعل من الصعب جداً وضع أولويات التنفيذ، الأمر الذي يسبب إعاقة تطبيق الشفافية الإدارية (نافعة، ٢٠٠٤: ٨٥).

## المطلب الثاني

### متطلبات الشفافية الإدارية وأقسامها

تناول الباحثون والدارسون متطلبات ترسيخ الشفافية ونظروا إليها من زوايا مختلفة، فمنهم من انطلق من واقع ذاتي أملت الظروف المحلية السائدة في المجتمع فجاءت إسهاماتهم معبره عن متطلبات تحسين واقع الشفافية في ذلك المجتمع، ومنهم من انطلق

من واقع موضوعي شمولي استندَ فيها إلى واقع الخبرة العالمية وما وصلت إليه من نجاحات في ترسيخ مبادئ الشفافية، فجاءت إسهاماتهم معبرةً عن متطلبات ترسيخ الشفافية بصورة عامة، ومنهم من ركز على جانب معين دون غيره كالنواحي الاجتماعية والثقافية أو النواحي السياسية أو الإدارية والتنظيمية وهي جميعاً إسهامات مهمة توضح السبل لتحقيق الشفافية الإدارية وسيعرض الباحث لبعض من متطلبات الشفافية وبالقدر الذي يتناسب مع طبيعة البحث، وهي متعددة، ومن أهمها :

أولاً: عامل الوقاية، ويتضمن اتخاذ الإجراءات الاحترازية الممكنة مثل إجراء الإصلاحات الإدارية والقانونية وصيغ الخدمة العامة بالصبغة المهنية المتميزة وتشجيع الانفتاح والتحرر وعدم تركيز السلطة في يد شخص أو مجموعة أشخاص في مكان معين.

ثانياً: إنفاذ تطبيق القانون وتفعيل المساءلة الإدارية.

ثالثاً: تصحيح العلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص، والمجتمع المدني من خلال المراجعات المستمرة للممارسات والقوانين التي تحكم هذه العلاقات وتصحيحها، وإرساء قواعد الديمقراطية في جميع القطاعات العاملة والهيئات الرسمية والشعبية ودعم حرية الكلمة وإعطاء الإعلام حرية الرقابة. (شلوش، ٢٠٠١: ٣٠)

إن تحقيق درجة أكبر من الشفافية يقتضي توسيع دائرتي الرقابة والمساءلة من جانب المجالس التشريعية والأجهزة الرقابية، ومنظمات المجتمع المدني، وإعادة النظر بالتشريعات، ووضع القواعد والضوابط اللازمة لمنع التداخل بين الوظيفة العامة والخاصة، وإصلاح هيكل الأجور والرواتب للعاملين في القطاع العام لزيادة درجة حصانتهم، وتمسكهم بالأخلاق والقيم الحميدة. (عبدالفضل، ٢٠٠٤: ٥٨).



فترسيخ مبدأ الشفافية الإدارية يتطلب أن تبقى أجهزة الرقابة على الأداء الإداري والمالي، ومكافحة الفساد أجهزة فنية مركزية مستقلة، وأن تكون الأهداف العامة والإطار المؤسسي وإجراءات التشغيل الحاكمة للعمل في المنظمات محددة بشكل واضح، ويفضل أن يكون ذلك في نص قانوني أو لائحة تنظيمية، والإعلان عن معايير سلوك المسؤولين والموظفين لمنع استغلال المناصب، والتأكيد على مبدأ إشهار الذمة المالية لكل من يشغل وظيفة قيادية، أو وظائف تتصل بالمال العام، وإلزام جميع الدوائر بوضع برنامج سنوي للتطوير الإداري خاص بها، بما في ذلك إجراءات العمل وخدمة الجمهور ومراقبة الالتزام بذلك، ومساءلة المعنيين، والإعلان عن ذلك. وتأكيد مراعاة مبدأ الكفاءة فقط في التوظيف وفي اختيار القيادات الإدارية، ووفق آليات تعتمد على الإعلان المفتوح، والخضوع للمراجعة والرقابة والالتزام بالشفافية والتحديد الدقيق للحقوق والواجبات والمحظورات التي يتوجب على الموظف مراعاتها، وتوفير آلية واضحة سهلة للشكوى والتظلم. (عليان وجرار، ١٩٩٧: ٣٥٥).

أيضاً إن ترسيخ الشفافية يتطلب مراجعة التشريعات وتحديثها باستمرار لتواكب المستجدات الحديثة، ومعالجة النصوص والفقرات الغامضة وتوضيحها، وإعلانها وتطوير آليات الإشراف من قبل المديرين وكبار الموظفين على أداء موظفيهم ومتابعتهم بحيث يكونون مسئولين عن نتائج مرؤوسيههم، وتبسيط إجراءات العمل بشكل يسمح بأداء الأنشطة دون تعقيد من قبل الموظفين، لما قد يكتنف ذلك من مسوغات للممارسات الفاسدة، ونشر المعلومات والبيانات وتوفير الأدلة عن إجراءات عمل المنظمة لتكون في متناول المواطنين المعنيين بأنشطة تلك الأجهزة وتطوير قدرات موظفي الجهاز الحكومي ومهاراتهم خاصة في المواقع المالية، وكشف أسماء

المتورطين في قضايا الفساد مهما كانت مستوياتهم، ونشر الحقائق والمعلومات في وسائل الإعلام المختلفة. (الخرشة، ١٩٩٧: ٣٤١).

وبذلك نجد أن تطبيق الشفافية الإدارية يتطلب تطبيق ما يلي: (أبو طه، ١٩٩٧: ٤٣٥).

١ - برامج تثقيفية للعاملين الجدد، ويكون ذلك من خلال العمل على توعيتهم وزيادة إلمامهم المعرفي بالأبعاد التنظيمية والإدارية مع إعطاء صورة صادقة عن المنظمة وأهدافها وبرامجها، والأنشطة التي تقوم بها، ومستوياتها وهيكلها التنظيمية.

٢ - الأدلة التنظيمية، ويكون ذلك من خلال إعداد الأنظمة والقوانين والتعليمات المتعلقة بالعمل والعاملين وذلك لغايات الاستخدام عند الضرورة ومعرفة الواجبات والحقوق تجاه المنظمة التي يعملون فيها، وإضافةً إلى ما يجب أن تُقدمه المنظمة.

للعاملين من التزامات وحقوق وواجبات، مع تحديد هذه الأدلة لتتلاءم مع المتغيرات والمستجدات المحيطة.

٣ - البلاغات والتعاميم، ويكون ذلك من خلال إصدار البلاغات والتعاميم التي لها علاقة بسياسة العاملين أو سياسة العمل وإجراءاته، وذلك لغاية التعديل أو الإلغاء كذلك يتم إصدار هذه البلاغات والتعاميم في حال إصدار أنظمة أو قوانين أو تعليمات جديدة لها علاقة بالعاملين والعمل داخل المنظمة.

أقسام الشفافية الإدارية: يقسم الفساد الإداري إلى أربعة مجموعات وهي:

(العبيدي، ٢٠١٥: ١٣)

١ - الانحرافات التنظيمية: ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهام وظيفته، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، ومن أهمها:

(إسماعيل، ٢٠١٤: ١١٤)

أ- عدم احترام العمل، ومن صور ذلك: (التأخر في الحضور صباحاً، الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي، النظر إلى الزمن المتبقي من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجيته، قراءة الصحف واستقبال الزوار، والتنقل من مكتب إلى آخر...).

ب - امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه، ومن صور ذلك: (رفض الموظف أداء العمل المكلف به، عدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح، التأخر في أداء العمل...).

ج- التراخي: ومن صور ذلك: (الكسل، الرغبة في الحصول على أكبر أجر مقابل أقل جهد، تنفيذ الحد الأدنى من العمل...).

د- عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء: ومن صور ذلك: (العدوانية نحو الرئيس، عدم إطاعة أوامر الرئيس، البحث عن المنافذ والأعذار لعدم تنفيذ أوامر الرئيس...).

هـ - السلبية، ومن صور ذلك: (اللامبالاة، عدم إبداء الرأي، عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات، الانعزالية، وعدم الرغبة في التعاون، وعدم تشجيع العمل الجماعي وتجنب الاتصال بال أفراد...).

و- عدم تحمل المسؤولية، ومن صور ذلك: (تحويل الأوراق من موظف لآخر، التهرب من الإمضاءات والتوقيعات وعدم تحمل المسؤولية...).

إفشاء أسرار العمل. إفشاء الأسرار هو الإفشاء بوقائع لها الصفة السرية من شخص مؤتمن عليها بحكم وضعه أو وظيفته أو مهنته أو فنه، بصورة مخالفة للقانون.

٢ - الانحرافات السلوكية، ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف

وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه، ومن أهمها:

أ- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، ومن صور ذلك: (ارتكاب الموظف لفعل مخل بالحياء في العمل كتعاطي المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية).

ب- سوء استعمال السلطة، ومن صور ذلك: (تقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسؤولين ما يطلب منهم...).

ج- المحسوبية، ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج.

أما دور الشفافية الإدارية هنا فتكمن بتقاسم المعلومات والتصرفات الصادرة من الموظفين بطريقة مكشوفة وواضحة، تؤدي لحماية مصالح المنظمات الحكومية والخاصة، وتؤدي الإجراءات والتصرفات إلى صناعة القرار السليم على الصعيد العام والخاص.

٣- الانحرافات المالية، ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف، وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي:

أ- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة.

ب- فرض المغارم، وتعني قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع من الأعمال الموكلة إليه في فرض الأتاوه على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية الحكومية في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية لهم.

ج- الإسراف في استخدام المال العام، ومن صورهِ: (تبديد الأموال العامة في الإنفاق

على الأبنية والأثاث المكتبي، والمبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية، وبإقامة الحفلات والدعايات ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع.

٤ - الانحرافات الجنائية، ومنها: (الشاذلي، ٢٠١٠: ١٩).

أ - الرشوة معناها أن يتاجر الموظف العام بأعمال الوظيفة المختص بها، من أجل تحقيق مصلحة خاصة تتمثل في الكسب غير المشروع من الوظيفة على حساب المصلحة العامة (الحسيني، ٢٠٠٩: ٥). وهي علاقة أخذ وعطاء تنشأ باتفاق بين الموظف العام وبين صاحب المصلحة على حصول الموظف على رشوه أو حتى على مجرد وعد بالحصول عليها، لقاء قيامه بعمل من أعمال وظيفته يختص به أو امتناعه عن القيام بهذا العمل وبذلك تتكون جريمة الرشوة من طرفين أساسيين هما:

- المرششي: وهو الموظف العام الذي يأخذ العطية من الراشي، أو يقبل الحصول عليها إذا عُرِضت عليه أو يطلبها من الراشي، في مقابل قيامه بعمل من أعمال وظيفته أو امتناعه عن القيام بعمل من أعمال وظيفته.

- الراشي: وهو صاحب المصلحة الذي يقدم العطية للموظف العام، أو يعرضها عليه، أو يوافق على طلب الموظف لها، في مقابل قيام هذا الموظف بعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته.

ب - اختلاس المال العام: يمكن تعريفه على أنه: استيلاء الموظف على المال العام لنفسه، ويعرف أيضاً بأنه الجريمة التي يقوم بها الموظف العام أو الموظف العامل في المؤسسات المالية أو المصرفية وشركات المساهمة العامة (فهيمي، ٢٠٠٨: ٥-٦).

ج - التزوير: هو تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك

أو مخطوط نجم أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي.

ويقع التزوير على أحد نوعين، فهو إما مادي وإما معنوي:

١ - تزوير مادي: وهو يمثل كل تغيير للحقيقة في محرر رسمي أو عرفي بقصد الإيهام

بطريق التزوير بأنه مطابق للحقيقة ويأخذ عدة صور من بينها اصطناع مرتكب

التزوير محرراً موجوداً إما بالحذف لبعض ألفاظه أو الكشط أو الإضافة أو تقليد

الخاتم أو الإمضاء أو البصمة أو باصطناع محرر لا وجود له في الأصل والحقيقة.

٢ - التزوير المعنوي: وفيه يقتصر تغيير الحقيقة في المحرر على جعل واقعة مزورة في

صورة واقعة حقيقة أي أن تغيير الحقيقة يقع في معنى المحرر ومضمونه وظروفه لا

في مادته أو شكله فلا يترك أثراً مادياً ويقع ذلك لكل من استغل حسن نية موظف

المكلف بكتابة المحرر فأملى عليه بيانات غير صحيحة كاذبة بإيهامه أن تلك

البيانات صحيحة.

### المطلب الثالث

#### دور الشفافية في تحقيق التنمية ومكافحة الفساد الإداري

إن الإدارة بالشفافية تعتبر من أهم طرق التنمية والإصلاح الإداري وهي بتلك

تجعل الحكومة والإدارة المحلية بمختلف أجهزتها تعمل في بيوت من زجاج كل ما بها

مكشوف للعاملين والجمهور، لا تخفي شيئاً ولا توجد بها دهاليز معتمة، وهي بذلك

تحقق الجودة الإدارية من خلال، إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم العامة، واتخاذ

كافة الإجراءات التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة

خططها وبرامجها وأنشطتها وأعمالها مع إعلان أسباب ودراسات الجدوى المبررة

لقراراتها: دينياً وفنياً ومالياً، واقتصادياً، وتكنولوجياً، اجتماعياً، قانونياً.

وتعني الإدارة بالشفافية بانها " أسلوب العمل الذي يخلق بيئة تكون فيها المعلومات المتعلقة بالظروف والقرارات والأعمال الحالية متاحة ومنظورة ومفهومة، وبحيث تكون المعلومات متوافرة والقرارات المتصلة بالسياسة المتعلقة بالمجتمع معلومة من خلال النشر في الوقت المناسب والانفتاح لكل الأطراف ذوي العلاقة.

وتعتبر الإدارة بالشفافية من أساليب إدارة الجودة الشاملة والتي يجب على نظامنا الإداري في دول العالم الثالث أن يتضمنها ويعمل من اجل تحقيق الأفضل والأجود في مختلف المستويات الإدارية انطلاقاً من:

- إعادة تنظيم الجهاز الحكومي من خلال تطبيق مفهوم الهندرة الإدارية (التي تعني البدء من جديد من حيث الإجراءات والقوانين والأنظمة وأساليب العمل وغيرها).

- تطوير القوانين والأنظمة والإجراءات المعمول بها داخل التنظيمات الإدارية.

- تنمية وتطوير الموظفين من خلا التكوين والتدريب وقياس الأداء.

- تطوير الهياكل التنظيمية وإجراءات العمل التي يعتبر من مقومات الإدارة بالشفافية.

وبذلك تعتبر ظاهرة الفساد والفساد الإداري والمالي بصورة خاصة ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة تأخذ أبعاداً واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر. إذ حظيت ظاهرة الفساد في الآونة الأخيرة باهتمام الباحثين في مختلف الاختصاصات كالاقتصاد والقانون وعلم السياسة والاجتماع كذلك تم تعريفه وفقاً لبعض المنظمات العالمية حتى أضحت ظاهرة لا يكاد يخلو مجتمع أو نظام سياسي منها والفساد هو إساءة استعمال

السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص بمعنى أيضا استغلال المركز بما يخالف القواعد الموضوعية.

وحتى تساهم الإدارة بالشفافية بدور فعال في مكافحة الفساد الإداري خاصة والسياسي، لابد من توافر مجموعة من العناصر، تعتبر أساسية حتى تنجح الشفافية في تحقيق أهدافها وتتمثل فيما يلي: (اللوزي، ٢٠٠٢: ١٤٠).

- ١ - ضرورة تحقيق مستوى متقدم من التطوير الإداري.
- ٢ - ضرورة إحداث التنسيق بين الأجهزة المعنية بالقوى التطوير الإداري وكذلك أجهزة الخدمة المدنية.
- ٣ - تطوير شبكة من المعلومات، مع ضرورة التحكم في تقنياتها.
- ٤ - تقييم الأداء المؤسسي والفردى للتنظيمات الإدارية مع استخدام مبدأ الكفاءة في الترقيات.

ومن هنا أدركت اغلب المجتمعات أن ظاهرة الفساد من أبرز المشكلات التي تواجه خطط التنمية، خاصة في المجتمعات والدول النامية، واتفقت تقارير الخبراء والمختصين على ضرورة مكافحته، وأفضل آلية لمحاربهه هي الإدارة بالشفافية.



## المبحث الثاني أهم المعوقات التي تحد من تطبيق الشفافية الإدارية في القطاعات الحكومية

تواجه الشفافية الإدارية في القطاعات الحكومية كثير من المعوقات اثناء تطبيق الشفافية، وأن غياب الشفافية في القطاعات الحكومية يزيد من تفاقم الفساد وبالتالي يؤدي الى تفشي الظواهر السلبية فيها كالغش والتدليس والرشوة والسرقة، لذا فإن أهمية الشفافية تكمن في أنها قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولية، وهي بذلك أداة هامة جداً لمحاربة الفساد خاصة في الدول النامية، حيث يتطلب الكشف عن مختلف القوانين والقواعد والأنظمة والتعليمات والمعايير والاليات بشكل عام للإقرار عملياً بالمساءلة والمحاسبة في القطاعات الحكومية في حال عدم احترام او مراعاة تلك الاليات والقواعد، وبناءً على ذلك تواجه الجهات الإدارية الكثير من المعوقات عند تطبيق الشفافية الإدارية فكان لا بد من تبيان معوقات الشفافية في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني دور الأجهزة العليا في دعم الشفافية وتفعيل مبدأ المساءلة وفي المطلب الثالث تناول الباحث أهم السبل التي تسهم في تطبيق مبدأ الشفافية في القطاعات الحكومية.

### المطلب الأول معوقات الشفافية الإدارية

يحتاج تطبيق الشفافية للعديد من المقومات والجهود، وهناك العديد من المشاكل التي قد تواجه تحقيق مبدأ الشفافية الإدارية، ومن هذه المعوقات: (أبو كريم، ٢٠٠٩: ٥٤)

- ١- إن الروتين والتعقيد والغموض في الإجراءات يشكل عائقاً أمام تطبيق الشفافية.
- ٢- تعارض المصالح بين الأهداف الشخصية وأهداف المنظمة وبين الأطراف.

- ٣ - تدني مستوى التزام القطاعات الحكومية بتزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات واطلاعهم على السياسات والأنظمة والتشريعات وإجراءات العمل.
- ٤ - عدم إلمام أغلب العاملين في القطاعات الحكومية والمواطنين بحقوقهم وواجباتهم.
- ٥ - تدني مستوى الاستفادة من تقنية المعلومات والاتصالات (الحكومة الإلكترونية).
- ٦ - ضعف الوعي العام بأهمية الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري.
- ٧ - تدني مستوى الدور التوعوي لوسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني في تطبيق الشفافية والمساءلة.
- ٨ - تأخير الأجهزة التنفيذية والقضائية في إجراءات التحقيق ومحاكمة متهمي قضايا الفساد الإداري.
- ٩ - تدني مستوى كفاءة الأجهزة الرقابية في القيام بدورها لعدم منحها الصلاحيات الكافية ، وقلّة إمكانياتها المادية والبشرية.
- ١٠ - شيوع ثقافة سرية واحتكار المعلومات وقلّة البرامج التدريبية لتعزيز ثقافة الشفافية والمساءلة.
- ١١ - تدني مستوى التزام القطاعات الحكومية بتزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات واطلاعهم على السياسات والأنظمة والتشريعات وإجراءات العمل.

## المطلب الثاني

### دور الأجهزة العليا للرقابة

### في دعم الشفافية وتفعيل المساءلة

بالنظر إلى ما للرقابة من دور هام في التنظيم الإداري خصوصاً بعد أن اتسع نشاط الدولة، فقد اتجهت الدول إلى إيجاد أجهزة مستقلة للرقابة على نشاط الإدارة ووفرت لها من الضمانات والصلاحيات ما يكفل لها أداء مهمتها في الرقابة في جو من الحيطة

للكاملة وبعيداً عن المؤثرات السلبية من أي نوع لضمان أعلى قدر ممكن من النزاهة والشفافية وحتى لا تتأثر توجهاتها أو قراراتها بأي اعتبارات وبذلك يتسنى لها أن تقدم لذوي العلاقة صورة واضحة وصادقة عن التصرفات الإدارية والمالية بالدولة، لذا نجد بان تركيز المسائلة للأجهزة المعنية ينصب على أهمية تحقيق الكفاية والفعالية والإنتاجية والنزاهة والأمانة في تنفيذ النشاطات المختلفة لأجهزة الدول .

فأجهزة الرقابة بحكم إنها أجهزة متخصصة مهمتها المحافظة على المال العام وضمان حسن استخدامه والارتقاء بالأداء في المؤسسة الحكومية بما يخدم عملية التنمية الشاملة لتحقيق المصلحة العامة، ولاشك أن نجاح خطط وبرامج التنمية يرتبط بالقضاء على الفساد وغرس قيم النزاهة ودعم الشفافية والمساءلة وهي أهداف أساسية تسعى الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة إلى تحقيقها، وبذلك فهي تلعب دوراً هاماً في مكافحة الفساد، وتولي الشفافية والمساءلة أهمية كبيرة وتعمل على دعمها من خلال تطوير الوسائل والأدوات والأساليب المستخدمة في بيئة العمل الرقابي، ويتلخص دور الأجهزة العليا للرقابة في دعم الشفافية وتفعيل المساءلة بشكل عام من خلال الاهتمام بالنقاط الآتية:

١ - زيادة الدور الرقابي للأجهزة الرقابية قبل الصرف بالإضافة إلى دورها الرقابي أثناء وبعد الصرف، ويتحقق ذلك من خلال قيام الأجهزة الرقابية بإلزام المؤسسات الحكومية بموافاتها بالوثائق الخاصة بعقود التوريد والتعهدات والأعمال والخدمات، خاصة تلك الوثائق المتعلقة بالمنافسة المحدودة والعامة والتأمين المباشر، ومشروع العقد قبل توقيعه من قبل الأطراف، وذلك لتبدي الأجهزة الرقابية رأيها في هذه العقود والتعهدات، على أن تنتهي الأجهزة الرقابية من أبداء تلك المهمة خلال مدة

محددة، (الشيخ، ١٩٩٧: ٣٥٨)

٢ - التحديد الواضح لمهام الأجهزة الرقابية المختلفة، بما في ذلك أجهزة الرقابة التابعة لبعض الوزارات وهيئات الرقابة والتحقيق، وذلك لمنع حدوث تداخل في اختصاصات تلك الأجهزة والقضاء على محاولة بعض الأجهزة القيام ببعض الاختصاصات التي تتجاوز ما هو منصوص عليها في نظام عمل تلك الأجهزة، ويتحقق ذلك من خلال لجنة على مستوى عالٍ من ممثلي هذه الجهات الرقابية يتم فيها التحديد الدقيق لاختصاصات كل جهة من تلك الجهات الرقابية (السيبي، ٢٠١٠: ٢٦١).

٣ - دعم استقلالية أجهزة الرقابة، وذلك فيما يتعلق بإعداد مشروعات الميزانية الخاصة بتلك الأجهزة، وكذلك إجراءات التعيين والترقية، لحماية تلك الأجهزة من التبعية لأية جهة أخرى مما يؤثر على فاعلية دورها الرقابي المحايد.

٤ - زيادة مقدار الحوافز التي تمنح لموظفي تلك الأجهزة بشكل يتفق مع الطبيعة الخاصة لعملهم وضرورة العمل على الارتقاء بمؤهلاتهم بصفة مستمرة من خلال الدورات التدريبية والمحاضرات والندوات والمؤتمرات المتعلقة بالعمل الرقابي .

٥ - ضرورة تبني الأجهزة الرقابية للاتجاهات الحديثة في مجالات الرقابة ومثال ذلك الرقابة في ظل استخدام الحاسب الآلي والتطور التقني وأسلوب المراقبة الشاملة التي تتم بمقتضاها مراقبة جميع نظم الأداء، مع مراعاة العلاقات المتشابكة بين تلك النظم، والتي تزيد من قدرة تلك الأجهزة على تزويد متخذي القرارات بالمعلومات اللازمة لاتخاذ قرارات سليمة وفعالة.

٦ - العمل على تغيير صورة الأجهزة الرقابية لدى المسؤولين بالمؤسسات العامة واستبدال الأفكار السلبية بشأن دور تلك الأجهزة في تصيد الأخطاء وتضخيمها لتصبح

صورة أكثر إيجابية تعكس استعداد تلك الأجهزة لتقديم المشورة والإرشاد للإدارات المختلفة في تلك المؤسسات، ومما لا شك فيه أن هذه النظرة إلى دور تلك الأجهزة بصورة إيجابية سوف تجعل من السهل على تلك الأجهزة أن تحصل على المعلومات المطلوبة بسهولة ويسر.

٧ - مساهمة الأجهزة الرقابية بصورة فعالة في تصميم وإعداد نظم الرقابة الداخلية والضبط الداخلي، مما يساعد على تقليل فرص حدوث الأخطاء والانحرافات ويصبح من السهل اكتشافها فور حدوثها.

٨ - الحرص على التطبيق السليم للقوانين والأنظمة التي تنظم العمل بشفافية ونزاهة، وإبراز الثغرات القانونية في قانون النظام الإداري والمالي للدولة والعمل على سدها من خلال تطوير واقتراح التشريعات والقوانين والأنظمة التي تكفل تحقيق الشفافية والنزاهة والمساءلة.

٩ - التأكد من فاعلية لتطبيق السياسات والإجراءات على أرض الواقع بهدف تقليص الفجوة بين السياسات والممارسات الميدانية.

١٠ - الإعلان والإفصاح من قبل الهيئات والأجهزة الرقابية من حالات الفساد بشفافية ووضوح وعن طرق وسائل الإعلام المختلفة وتكثيف برامج مصممة ومدروسة بهدف التوعية والإرشاد والتقويم والردع .

١١ - التزام موظفي ومراجعي الحسابات بالأجهزة الرقابية بالعمل وفقاً لمعيار المراجعة الإقليمية، ومعايير مراجعة الحسابات التي وضعتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبات.

١٢ - نظراً لحجم الدور المناط بالأجهزة العليا للرقابة والمراجعة في برامج الإصلاح

والتطوير والتنمية الإدارية باعتبارها أجهزة متخصصة في متابعة وتقييم كفاءة الأداء بمؤسسات الدولة ، يتعين عليها التركيز والعمل على نشر وغرس ثقافة ومفاهيم ومعايير إتباع الشفافية والمساءلة والنزاهة بين موظفيها والعاملين فيها وذلك من خلال توعيتهم بأهميتها وتوفيرها ليتمكنوا من الاطلاع عليها، وإقامة الندوات واللقاءات التدريبية والعلمية والمؤتمرات وتشجيعهم .

ومن هنا تصبح عملية المساءلة أكثر سهولة حين يتم وضع نظم ملائمة للإعلام والرقابة والتقييم والإبلاغ داخل المنظمات، وعلى السلطات المعنية أن تتأكد من إصدار معايير محاسبية مقبول لإبلاغ البيانات المالية باحتياجات المنظمة الإدارية السياسية والإفصاح عنها، كما يجب أن يقوم كل مكتب لمراجعة الحسابات بوضع سياسة عامة تحدد ما يعتزم التقيد به من معايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبات أو غيرها من المعايير، حتى يضمن ارتفاع مستوى الجودة فيما يقوم به من أعمال.

و الهدف من خلال هذا هو رفع فاعلية الأداء السياسي والاقتصادي وتحسين وتطوير وتحديث الأداء الإداري بالمؤسسات العامة والخاصة ، وذلك من خلال تعظيم جودة اتخاذ القرار ومساهمة ومشاركة ذوي العلاقة في صنع القرار السليم والقضاء على الفساد بمختلف أشكاله ، فالشفافية ما هي إلا وسيلة من الوسائل المساعدة في عملية المساءلة والمحاسبة ، كما أن المساءلة لا يمكن أن تتم بالصورة المرجوة والفاعلة دون ممارسة الشفافية وغرس قيمها ، وتظل الشفافية والمساءلة حق من حقوق المواطن تجاه السلطة والإدارة كأحد الضمانات الأساسية لتعزيز الديمقراطية وترسيخ قيمها بالمجتمع .

### المطلب الثالث

## أهم السبل التي تسهم في تعزيز تطبيق مبدأ الشفافية في القطاعات الحكومية

سوف يستعرض الباحث أهم السبل التي سوف تسهم في تعزيز تطبيق الشفافية في القطاعات الحكومية، وتمثل بالآتي: (البياتي، ٢٠١٠: ٤٣).

١ - إصدار الأنظمة والتشريعات ووضع الخطط الاستراتيجية الملزمة بتطبيق الشفافية الإدارية.

٢ - تعزيز الثقة المتبادلة مع المواطنين والمعنيين بالخدمة بإشراكهم في صنع السياسات.

٣ - تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية لتعزيز الشفافية والمساءلة وتقديم الخدمة عن بعد.

٤ - الاستفادة من التجارب المتميزة في تطبيق الشفافية والمساءلة.

٥ - تحديث الأنظمة والتشريعات وتبسيط إجراءات العمل.

٦ - رفع مستوى كفاءة الأجهزة الرقابية بمنحها الصلاحيات الكافية ودعمها بالكوادر البشرية والموارد المالية.

٧ - تفعيل دور الإعلام في كشف قضايا الفساد الإداري وإعلان أسماء المدانين.

٨ - تفعيل دور المدارس والجامعات ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني في نشر ثقافة الشفافية والمساءلة.

٩ - إيجاد الأنظمة والتشريعات والتدابير اللازمة لتشجيع وحماية الأشخاص الذين يساهمون في كشف الفساد الإداري.

١٠ - التسريع في إجراءات التحقيق ومحاكمة متهمي قضايا الفساد.

## الخاتمة

بعد أن انتهى الباحث من دراسة أثر تطبيق الشفافية الإدارية على القطاعات الحكومية " العامة والخاصة " وذلك من خلال التعريف بمفهوم الشفافية الإدارية وأهميتها والأسس والمبادئ التي تقوم عليها الشفافية ، وبيان مستويات الشفافية الإدارية والمشكلات التي تواجه تطبيقها ومتطلباتها وصورها ، ودورها في تحقيق التنمية ومكافحة الفساد الإداري ، فضلاً عن بيان المعوقات التي تحد من تطبيق مبدأ الشفافية ودور الأجهزة الرقابية بدعم الشفافية والمساءلة ، وأهم السبل التي تسهم بتعزيز تطبيق مبدأ الشفافية في القطاعات الحكومية، تم بيان أهم التوصيات والنتائج التي توصل إليها الباحث:

### التوصيات :

- ١ - تبسيط الإجراءات بشكل يسمح بأداء الأنشطة والأعمال دون أي تعقيد.
- ٢ - انتهاج مفهوم الشفافية في كل الأعمال الإدارية سواء بين الموظفين أو الجمهور
- ٣ - تعزيز مفهوم الشفافية الإدارية في الإجراءات والأنظمة ومنع الفساد الإداري والتخفيف من حدة التجاوزات وآثارها السلبية.
- ٤ - ضرورة العمل على رفع مستوى كفاءة الأجهزة الرقابية بمنحها الصلاحيات الكافية ودعمها بالكوادر البشرية المتخصصة وبالموارد المادية والتقنيات الحديثة.
- ٥ - تحديث الأنظمة والتشريعات المتعلقة بقضايا الفساد الإداري والمساءلة، وتبسيط إجراءات العمل واختصارها وإعلانها ونشرها عبر وسائل الإعلام المختلفة
- ٦ - وضع الخطط الاستراتيجية الملزمة بتطبيق الشفافية والمساءلة على مستوى جميع القطاعات الحكومية ومساءلة القيادات عن تنفيذها.
- ٧ - تفعيل التنسيق بين الأجهزة التنفيذية والتشريعية والهيئات الوطنية لمكافحة الفساد الوظيفي ، بتبادل التقارير وعقد الندوات والمؤتمرات الدورية .



- ٨ - اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأشخاص الذين يساهمون في كشف الفساد الإداري ومكافئتهم سواء إن كانوا من المواطنين أو من العاملين في القطاعات الحكومية.
- ٩ - تفعيل إجراءات التحقيق والمحاكمة للمتهمين في قضايا الفساد الإداري وإعلان العقوبات وتنفيذها لمن تثبت إدانته منهم.
- ١٠ - تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية لتعزيز الشفافية والمساءلة وتقديم الخدمات للمواطنين عن بُعد.
- ١١ - تمكين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام من الاطلاع على ما يتخذ من سياسات وتشريعات.
- ١٢ - تفعيل دور الجامعات والمدارس ومؤسسات المجتمع المدني في نشر ثقافة الشفافية والمساءلة والنزاهة، والحد من سرية المعلومات واحتكارها.

### **النتائج :**

- ١ - تحديث التشريعات القانونية لتكون ملزمة لتطبيق مبدأ الشفافية الإدارية.
- ٢ - عقد برامج تدريبية لرفع مستويات المساءلة والشفافية لأهميتها في الحد من الفساد.
- ٣ - وضع برامج تعزز سياسة الوضوح والافصاح لتحقيق أكبر قدر من الشفافية الإدارية.
- ٤ - تشجيع الموظفين الإداريين والعاملين للكشف عن المخالفات المالية والإدارية التي تتنافى مع النزاهة، وذلك عن طريق حمايتهم ومكافئتهم.
- ٥ - الاستفادة من التجارب المحلية والدولية في مجال تطبيق سياسة الشفافية.
- ٦ - اجراء الدراسات اللازمة للتعرف على أثر تطبيق الشفافية والمساءلة في تحقيق الرقابة الذاتية لدى العاملين في الأجهزة الحكومية.

## المراجع

### المراجع العربية :

- ❖ البياتي، فارس بن راشد (٢٠١٠)، الفساد الإداري والمالي في المؤسسات الإنتاجية والخدمية " معالجات نظرية وتطبيقية بطريقة الأنظمة المتكاملة، آيلة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠ م، عمان.
- ❖ أمان، مؤسسة (٢٠١٣)، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، مؤسسة أمان، ط ١.
- ❖ الكيلاني وسكجها، سائدة وباسم (٢٠٠٠)، نحو شفافية أردنية، مؤسسة الأرشيف العربية، ط ١
- ❖ هلال، محمد (٢٠٠٧)، مهارات مقاومة ومواجهة الفساد، القاهرة.
- ❖ الراشدي، علي (٢٠٠٧) الأداء بالشفافية، عمان، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.
- ❖ أبو شيخة، شاور أحمد، الفساد في الحكومة، الفساد الإداري / مؤتمرات / البيروقراطية / مؤتمرات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الدوحة، دولة قطر، الناشر: عمان، الأردن: ١٩٩٤.
- ❖ الطوخي، سامي (٢٠٠٢)، الإدارة بالشفافية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مركز البحوث والمعلومات مجلة علمية محكمة، العدد الأول، يناير.
- ❖ سعيد، سعد (١٩٩٧)، المجتمع المدني في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة، بيروت، مكتبة جامعة مؤتة، الأردن.
- ❖ الشيخ، علي (١٩٩٧)، الشفافية في الخدمة المدنية، تجربة وزارة التنمية الإدارية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس (تطوير القدرة التنافسية في الأردن) الجودة، الإنتاجية، الشفافية والمساءلة " عمان، الجمعية العلمية الملكية، مكتبة جامعة مؤتة، الأردن.

- ❖ داوود، عماد صلاح الشيخ داوود (٢٠٠٣)، الفساد والإصلاح، منشورات الكتاب العربي، دمشق.
- ❖ سليمان، لؤي أديب (٢٠٠٩)، الفساد الإداري والبطالة، دار الكندي، أربد، الأردن.
- ❖ الحسنات، يسرى (٢٠١٣)، واقع ومتطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها، الجامعة الإسلامية، غزة.
- ❖ اللوزي، موسى (٢٠٠٢)، التنظيم وإجراءات العمل، عمان، الأردن، دار وائل للنشر، والتوزيع، الطبعة الأولى
- ❖ عبد الفضيل، محمود (٢٠٠٤)، مفهوم الفساد ومعايره، مؤتمر الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط ١، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، مكتبة جامعة مؤتة، الأردن.
- ❖ إسماعيل، محمد صادق (٢٠١٤)، الفساد الإداري في العالم العربي " مفهومه وأبعاده المختلفة" الناشر المجموعة العربية للتدريب، مكتبة الجامعة الأردنية، الأردن.
- ❖ الشاذلي، فتوح عبد الله (٢٠١٠) شرح قانون العقوبات - القسم الخاص بالجرائم المضرة بالمصلحة العامة دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- ❖ الحسيني، عمر الفاروق (٢٠٠٩)، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة
- ❖ فهمي، إبراهيم عبد الرحمن (٢٠٠٨)، مفهوم الاختلاس حسب نص المادة ١١٢ عقوبات، مصر، جامعة المنصورة، بحث غير منشور
- ❖ أبو كريم، أحمد فتحي (٢٠٠٩)، الشفافية والقيادة في الإدارة، دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى.

## الرسائل الجامعية :

❖ السبيعي، فارس بن علوش (٢٠١٠)، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية " رسالة دكتوراه غير منشورة)، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، مكتبة جامعة الملك عبد العزيز.

❖ حرب، نعيمة محمد (٢٠١٢)، واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير في إدارة الأعمال، مكتبة جامعة مؤتة، الأردن.

## المجلات العلمية:

❖ نافعة، حسن (٢٠٠٤)، دراسة نشرت ضمن ملف الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: الحلول والمعالجات في المستقبل العربي، العدد ٣١٠، كانون الأول / ديسمبر، مكتبة جامعة مؤتة، الأردن.

❖ محمود، هادي (٢٠٠٨)، أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الحادي والسبعون

## المؤتمرات العلمية:

❖ أبو طه، سهيل (١٩٩٧)، الشفافية في سياسات وأنظمة البنك العربي في الأردن " في مؤتمر الأسبوع العلمي الأردني الخامس (تطوير القدرة التنافسية في الأردن " الجودة، الإنتاجية، الشفافية والمساءلة)، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الأردن.

❖ الخرشة عبد الله (١٩٩٧)، تجربة ديوان المحاسبة في: مؤتمر الأسبوع الأول الأردني الخامس (تطوير القدرة التنافسية في الأردن " الجودة، الإنتاجية " الشفافية والمساءلة)، عمان، الأردن الجمعية العلمية الملكية.

❖ شلوش، ميجل (٢٠٠١)، النجاحات والإخفاقات في برامج مكافحة الفساد، دروس مستفادة من التجارب العالمية، مؤتمر آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية- القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

❖ عليان وجرار، عبد الله وأمني (١٩٩٧)، الشفافية في لخدمة المدنية (مفاهيمها ومعاييرها وأثرها على الخدمة المدنية) في مؤتمر الأسبوع العلمي الأردني الخامس (تطوير القدرة التنافسية في الأردن " الجودة الإنتاجية الشفافية والمساءلة) عمان الجمعية العلمية الملكية.

❖ الخرابشة، عبد (١٩٩٧)، الشفافية في الخدمة المدنية، تجربة ديوان المحاسبة، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، عمان، الجمعية العلمية الملكية مؤتمرات وأوراق عمل، مكتبة جامعة مؤته، الأردن.

#### مواقع الانترنت:

❖ العبيدي، مصطفى (٢٠١٥)، صور وأشكال الفساد المالي والإداري في العراق، صحيفة القدس العربي، تاريخ نشر المقال، شهر ١٠، <https://www.alquds.co.uk>.

## فهرس الموضوعات

موجز عن البحث	١٠٤٦
مقدمة	١٠٤٨
المدخل التمهيدي: ماهية الشفافية الإدارية وتطبيقها على القطاعات الحكومية	١٠٥٣
المطلب الأول: مفهوم الشفافية The concept of Transparency	١٠٥٣
المطلب الثاني: أهمية الشفافية الإدارية	١٠٥٥
المطلب الثالث: أسس ومبادئ الشفافية الإدارية	١٠٥٦
المبحث الأول: مستويات الشفافية الإدارية	١٠٥٨
المطلب الأول: بيان المشكلات التي تواجه تطبيق الشفافية الإدارية	١٠٦٠
المطلب الثاني: متطلبات الشفافية الإدارية واقسامها	١٠٦٠
المطلب الثالث: دور الشفافية في تحقيق التنمية ومكافحة الفساد الإداري	١٠٦٧
المبحث الثاني: أهم المعوقات التي تحد من تطبيق الشفافية الإدارية في القطاعات الحكومية	١٠٧٠
المطلب الأول: معوقات الشفافية الإدارية	١٠٧٠
المطلب الثاني: دور الأجهزة العليا للرقابة في دعم الشفافية وتفعيل المساءلة	١٠٧١
المطلب الثالث: أهم السبل التي تسهم في تعزيز تطبيق مبدأ الشفافية في القطاعات الحكومية	١٠٧٦
الخاتمة	١٠٧٧
المراجع	١٠٧٩
فهرس الموضوعات	١٠٨٣