

الشفافية ودورها في القضاء على الفساد الإداري

(العقود الادارية - الوظيفة العامة)

د. محمد بن حسن بن علي القحطاني

ماجد بن سعود بن محمد هنيدي

جامعة الملك عبدالعزيز

**Transparency and its role in eliminating
administrative corruption**

(administrative contracts - public office)

جاءت هذه الدراسة في موضوع الشفافية وأثرها في القضاء على ظاهرة الفساد بالعقود الإدارية والوظيفة العامة وفقاً لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية ونظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية ولقد تناولت في هذا الموضوع معاني الشفافية التي تأتي بعدة ألفاظ مترادفه بمعنى تحقيق العلنية والوضوح ، و أن هناك حالات مستثناه من الإعلان عن المناقصة كالأمن الوطني وحالات الأوبئة أو التوظيف كالوظائف المحجوزة و هي لإعتبارات تقتضيها المصلحة العامة الراجحة على مصلحة الأفراد ، لذا تأثرت هذه الدراسة جملة من التساؤلات حول مدى تحقيق الشفافية ودورها في القضاء على الفساد الإداري من جانب العقود الإدارية والوظيفة العامة ؟ وفاعلية الأنظمة في التصدي لها وسد ثغراتها؟ ؛ وسعياً للإجابة عن هذا التساؤل الأساسي وتحقيق أهداف الدراسة قسمت هذا البحث إلى مبحث تمهيدي وثلاثة فصول تناولت في المبحث التمهيدي مفاهيم الشفافية وأهميتها ومتطلباتها والأساس الشرعي لها وتخصيص المواثيق الدولية والمعاهدات عليها ؛ ثم تطرقت في الفصل الأول إلى العقود الإدارية من حيث تعريفها وأركانها وخصائصها وأنواعها ووسائل تحقيق الشفافية فيها وأن نظام المنافسات السعودي ولائحته التنفيذية في العقود الإدارية حد من ظاهرة الفساد بدءاً من المرحلة التمهيديّة وانتهاءً بمرحلة تنفيذ العقد الإداري ، وأيضاً من خلال إرساء عدد من الوسائل لتحقيق الشفافية كمبدأ الشفافية وسرية العطاءات و حرية المنافسة وتفضيل المحتوى المحلي وإنشاء بوابة إلكترونية يتم من خلالها طرح جميع الأعمال والمشتريات الحكومية والإعلان عنها لتحقيق المنافسة الحرة، وعدم طرح المنافسة إلا بعد توافر الإعتمادات المالية. الأمر الذي ينم عن استيعاب وقدرة المنظم السعودي على تحقيق الشفافية؛ أما الفصل الثاني تعرضنا فيه للوظيفة العامة ومفهوم الموظف العام وأساليب الإلتحاق بالوظيفة ووسائل تحقيق الشفافية في إجراءاتها قبل تولي الوظيفة العامة ومن ثم اتباع سياسة الإعلان عنها وفقاً لإسلوب المنافسة ؛ كما تعرضنا إلى تحقيق الشفافية بعد تولي الوظيفة وذلك من خلال تنظيم تعارض المصالح ومكافحة الفساد بالنسبة للموظف العام وفقاً لمدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة وللموظف بالنسبة إلى لائحة تنظيم سلوكيات وأخلاقيات القائمين على نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية، ولائحة تنظيم تعارض المصالح للقائمين على نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية كما تطرقنا إلى الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد والتي تعزز الشفافية كاليابسة العامة و هيئة الرقابة ومكافحة الفساد وغيرها من الأجهزة والوحدات ثم تعرضنا إلى الأنظمة واللوائح التي تعزز الشفافية وتوفر الحماية اللازمة للمال العام ؛ أخيراً احتوى الفصل الثالث على مفاهيم الفساد وصوره بإعتبار أنه يقوض الشفافية ويساعد على ظهور الجرائم التي تعيق التنمية كالرشوة والتزوير والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها؛ وخلصت الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات؛ أهمها الإسراع بإصدار الأنظمة والتشريعات الملزمة بتطبيق الشفافية والمساءلة في القطاعين الخاص والعام اللذين يساهمان في التنمية الشاملة.

Abstract

This study came on the subject of transparency and its impact on eliminating the phenomenon of corruption in administrative contracts and public office in accordance with the competition and government procurement system and its executive regulations and the civil service system and its executive regulations. From announcing the tender, such as national security, cases of epidemics, or employment, such as reserved jobs, which are for considerations necessitated by the public interest that outweighs the interest of individuals, so this study raised a number of questions about the extent to which transparency is achieved and its role in eliminating administrative corruption from administrative contracts and public office? And the effectiveness of the systems in addressing them and filling their gaps? ; In order to answer this basic question and achieve the objectives of the study, this research was divided into an introductory topic and three chapters that dealt in the preliminary section with the concepts of transparency, its importance, requirements, the legal basis for it, and the textualization of international charters and treaties on them. Then, in the first chapter, I dealt with administrative contracts in terms of their definition, pillars, characteristics, types, and means of achieving transparency in them, and that the Saudi competition system and its executive regulations in administrative contracts limited the phenomenon of corruption, starting from the preliminary stage and ending with the implementation stage of the administrative contract, and also by establishing a number of means to achieve transparency. As the principle of transparency, confidentiality of bids, freedom of competition, preference for local content, and the creation of an electronic portal through which all government business and purchases are offered and announced to achieve free competition, and competition is not offered until after the availability of financial credits. This indicates the understanding and ability of the Saudi regulator to achieve transparency; As for the second chapter, we discussed the public job, the concept of the public employee, the methods of joining the job, and the means to achieve transparency in its

procedures before assuming the public job, and then following the policy of advertising it according to the method of competition; We were also exposed to achieving transparency after assuming the job, by regulating conflict of interest and combating corruption for the public employee in accordance with the Code of Conduct and Ethics for the Public Job, and for the employee with respect to the Regulation of Conduct and Ethics of Those in Charge of the Competition and Government Procurement System and its Executive Regulations, and the Regulation for Regulating Conflict of Interest for Those in Charge of the Competition System Government procurement and its executive regulations. We also touched on the agencies concerned with combating corruption that enhance transparency, such as the Public Prosecution, the Control and Anti-Corruption Authority, and other agencies and units. Finally, the third chapter contains the concepts and forms of corruption, considering that it undermines transparency and helps the emergence of crimes that impede development such as bribery, forgery, embezzlement, abuse of influence, and others; The study concluded with a number of results and recommendations; The most important of which is to expedite the issuance of regulations and legislation binding on the application of transparency and accountability in the private and public sectors that contribute to comprehensive development.

مقدمة:

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، أما بعد: - فإن الشفافية والفساد مصطلحان على طرفي نقيض فكلما ضاق تحقيق الشفافية اتسعت دائرة الفساد ومن مظاهر الشفافية الإعلان والمكاشفة والمصارحة والوضوح، لهذا فإن الإعلان عن أي تعاقد أو توظيف اجراء ضروري يُجسد أعلى مظاهر الشفافية لدى جهة الإدارة ويمثل إعمالاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المتنافسين سواء كان للدخول في التعاقدات أو لشغل الوظائف العامة. وينأى بجهة الإدارة عن احتمالات التواطؤ وشبهات الفساد والمحاباة ومزاعم المجاملة، ولهذا حرصت الشريعة الإسلامية على المصارحة والوضوح والمكاشفة في جميع المعاملات سواء كانت في تولي الولايات لقوله تعالى ﴿بِذِّبَ بِهِ تَجِدَ تَدَخُّ﴾^(١) وقال والي مصر ليوسف عندما ولاه ﴿يٰٓرَبِّ ٱلْعٰلَمِٖنَ﴾^(٢)، وقال صلى الله عليه وسلم (إِذَا ضُيِّعَتِ الْأَمَانَةُ فَانْتَهَرَ السَّاعَةُ قَالَ كَيْفَ إِضَاعَتُهَا يَا رَسُولَ اللَّهِ قَالَ إِذَا أُسْنِدَ الْأَمْرُ إِلَىٰ غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَهَرَ السَّاعَةُ)^(٣). ومن هنا يمكن القول أن الشفافية أقوى الوسائل للقضاء على الفساد والحفاظ على مقدرات الدول واستمرارية نموها وازدهارها، كما حرصت التشريعات الدولية والمنظمات المختصة والتشريعات الداخلية لتحقيق هذا المبدأ السامي لكي تكون اجراءات التعاقدات الإدارية التي هي أحد الوسائل لممارسة الإدارة لنشاطها وإدارة مرافقها العامة، لأن تغطية التعاقدات استحقاقاً لفساد العقود وإهدار للثروة كما أن عدم تحقيق الشفافية في تولي الوظيفة العامة فساداً لها، إذ يظهر موظفين عموميين يُديرون المرافق العامة وهم غير أكفاء لها مما يؤدي إلى تدمير المستفيد من الخدمة وهبوط مستوى المرافق العامة، ولذلك فإن العقود والتوظيف الغير شفاف سيخلد من وراءه فساداً عظيم ولا خلاف أن تحقيق الشفافية له من الآثار الإيجابية في العقود وضمان للوظيفة العامة من تسلق أفراد ليسوا مؤهلين أو قادرين على إصدار القرار المناسب الذي هو أحد أدوات الإدارة في ممارسة نشاطها وذلك لإشباع حاجات المواطنين والمقيمين. ولهذا فقد بادرت الدول الحريصة على تحقيق الشفافية وإزالة الفساد بإنشاء هيئات مستقلة ضماناً لحياها مرتبطة بأعلى سلطة في الدولة بالإضافة إلى تجهز داخلية أخرى لمحاربة الفساد وهذا ما قامت به المملكة العربية السعودية منذ عهد المؤسس طيب الله ثراه الذي أكد في بلاغ مكة بقوله (لا كبير عندي إلا الضعيف حتى أخذ الحق له، ولا ضعيف عندي إلا الظالم حتى أخذ الحق منه...)^(٤) وأبناءه البررة من بعده الذين ساروا على نهجه إلى هذا العصر الزاهر الذي نعيشه بقيادة خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان وولي عهده الامين الذي أكد في كلمته الشهيرة التي جاءت على نهج كلمة المؤسس في البلاغ المشهور لدحض الفساد بأنه "لن ينجو أي شخص دخل في قضية فساد أياً من كان..."، إضافةً إلى تجريم الأفعال التي تمس المال العام كجرائم الرشوة والتزوير والاختلاس والتبديد والتي أفرد لها أنظمة ولوائح من أجل تحديد عقوباتها والإجراءات للضبط والتحقيق والمحاكمة بإعتبار أنها متروك تقديرها للسلطة المختصة. وقد حرصت في هذا البحث على التركيز على العقود الإدارية والوظيفة العامة بإعتبارهما أحد اهم الوسائل الهامة للإدارة في أداء نشاطها لإشباع حاجات الجمهور وإسعادهم ونظراً لتعلقهما بتحقيق الصالح العام لجهة الإدارة. كما أن هناك مظاهر كثيرة أخرى للشفافية في مجالات متعددة؛ لكنها اتفقت جميعها على محاربة الفساد ودعوتها إلى الوضوح والإفصاح والمكاشفة. ومن هنا كان موضوع بحثي الشفافية ودورها في القضاء على الفساد الإداري (العقود الإدارية - الوظيفة العامة).

مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة للبحث في حدود الشفافية أو العلنية إذ أنها هي الاصل إلا أنه يأتي الإستثناء لهذه الشفافية أو العلنية في شغل بعض الوظائف العامة التي تتطلب الإجراءات السرية الهامة والعقود الإدارية مثل العقود المتعلقة بالأمن الوطني أو عقود الأسلحة والذخائر والحالات الاستثنائية كما في حالة الأوبئة التي تستلزم تدخل مباشر وعقود عاجلة غير خاضعة للمنافسة. كما تأتي الإشكالية في حالات البطالان للعقود والتي لم تراعي مبدأ الشفافية. وايضاً دراسة طبيعة العلاقة بين ديوان المحاسبة العامة وهيئة الرقابة ومكافحة الفساد في مراقبة تحقيق هذا المبدأ.

أهداف الدراسة:

1. التأصيل الشرعي والنظامي لمبدأ الشفافية.
 2. التعريف بالوسائل التي تحقق الشفافية في العقود الادارية والوظيفة العامة.
 3. معرفة العلاقة بين عدم تحقيق الشفافية والفساد في العقود الإدارية والوظيفة العامة.
 4. التعرف على القيود الواردة للشفافية (الاستثناءات) في العقود الادارية والوظيفة العامة.
 5. التوصيف القانوني لمخالفة الموظف العام لمبدأ الشفافية على ضوء الواجبات الوظيفة المقررة نظاماً.
- ### أهمية الدراسة:
- تظهر أهمية الدراسة في جانبين:

1. الأهمية العملية: - للشفافية والعلنية أهمية بالغة في إرساء مبدأ حسن النية والصدق والأمانة وكذلك الشورى، وتفعيل دور المواطن الرقابي، وتشجيعهم على القضاء على بؤر الفساد مما يجعل منهم رجال أمن ورقابة حتى يعم صمام الامان داخل المجتمع، فالجميع من حقه الإبلاغ عن أي فساد سواء تعلق بالعقود الإدارية أو الوظيفة العامة وغيرها. وقد جُعِلت الهيئات المختصة منصة خاصة للإبلاغ أو عن طريق رسائل الجوال (sms) وما ذلك إلا تحقيق دور الرقابة والشفافية والوضوح.
2. الأهمية العلمية: - إثراء المكتبة القانونية في مواضيع أساليب القضاء على الفساد الاداري، وتعزيز النزاهة وتحقيق مبدأ الشفافية وإرساء مبادئها، وكذلك إيضاح الوسائل التي تساعد على تحقيق النزاهة ومعرفة الشروط والاحكام للعقود الادارية التي تخضع لنظام المشتريات والمنافسات الحكومية ولائحته التنفيذية. وأيضاً المساهمة في إيضاح طرق المنافسة الحرة للتعاقد وتكافؤ الفرص بين المتنافسين في تولي الوظيفة العامة طبقاً لأنظمتها المعنية.

تساؤلات البحث:

1. ما هو الأساس الشرعي والقانوني لمبدأ الشفافية؟
2. ما هو دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري في العقود الإدارية والوظيفة العامه؟
3. ما هو دور الهيئات التي تعزز الشفافية في العقود والوظيفة العامة وتحد من جرائم الفساد؟
4. ما هي الوسائل لتحقيق الشفافية في العقود الإدارية وتولي الوظيفة العامة؟
5. ما هي حدود الشفافية والقيود الواردة عليها (الاستثناء) في العقود والوظيفة العامة؟

المنهج العلمي للدراسة:

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الاستقرائي بإعتبار أنه الطريق لتكوين المعرفة عن الشفافية والاعلان والمفاهيم المتعلقة بهما، ولذلك بدأت بتعريف الشفافية وأهميتها وأهدافها ومتطلباتها والأساس الشرعي و القانوني لها ثم أخذت ايضاً بالمنهج التحليلي الوصفي لإستنباط الاحكام وإيراد تفسير لها من خلال الرجوع إلى كتب الفقه الإداري و المواد التي تناولت موضوع الشفافية في الأنظمة السعودية كنظام المشتريات وقواعد تأجير العقارات الدولة واستثمارها ونظام الخدمة المدنية والأنظمة المتعلقة بالحد من الفساد، والجرائم التي تؤدي إليها والقوانين الصادرة في هذا الشأن سواء قوانين داخلية أو قوانين دولية مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمنظمات الاخرى كمنظمة الشفافية الدولية وبعض القواعد الواردة في قانون اليونسسترال الذي أخذت به بعض الدول في مجال العقود الإدارية.

المنهج التهديدي:

إن للشفافية أهمية بالغة لخلق بيئة خصبة تنبتق منها المعلومات الصحيحة والقرارات الناضجة؛ فهي المعيار الاساسي لكل منظومة أو مؤسسة سواء كانت حكومية أو غيرها فبدون الشفافية يعم على النقيض التعتيم والسرية اللذان هما أساس الفساد بكل أنواعه وبه تُفسر الانظمة بغير تفسيرها الصحيح نظرا لان المنظومة أو الهيئة لم تتبع في سياساتها الانظمة واللوائح التي تنتهج أسلوب الشفافية والعلنية

والمكاشفة والمصارحة؛ و الجهات والمؤسسات التي تطبق هذا المفهوم وتحرص عليه كل الحرص سواء في إجراءاتها أو أعمالها وتتص عليه في أنظمتها ولوائحها وتعليماتها لا شك أنها تقدم أسمى درجات الشفافية من ناحية وكذلك تضم الإفصاح من ناحية أخرى عن شروط ومعايير وآليات الحصول على هذه المعلومات بشكل علني ومتساوٍ لجميع المتقدمين عن المنافسة أو الوظيفة العامة بشكل عام كمعلومات المنافسة العامة في منافسة العقود الادارية أو معلومات شروط تولى الوظائف العامة أو في الإعلان عن الوظيفة ذاتها عند البحث عن يشغلها، وكذلك ما يخص إفصاح الادارة عن إرادتها الملزمة (القرارات الادارية)، والحق إن إطلاع الجمهور على المعلومات ما هو إلا ضمان للشفافية وأساس للمشاركة المجتمعية. وقد كفل الاسلام منذ القدم حق تبادل المعلومات وكذلك العهود والمواثيق الدولية وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي أكد على حق المواطنين في الحصول على المعلومات ومنها (حق الاطلاع)، ويتلزم هذا الحق مع امتداد الثقافة الديمقراطية، واتساع تأثيرها داخل المجتمعات، من خلال ترسيخ سيادة القانون، والمقدرة على الحكم بإستقامة ووضوح، على نشر المعلومات واطلاع المواطن عليها. ومن الأمثلة على الشفافية في التشريعات الداخلية في المملكة ما اشتملت عليه الأنظمة ومنها نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ، حيث جاء في مادته الثانية على أن من أهداف النظام في فقرته (٣) تعزيز النزاهة والمنافسة، وتحقيق المساواة، وتوفير معاملة عادلة للمتنافسين؛ تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص. والفقرة (٤) ضمان الشفافية في جميع إجراءات الأعمال والمشتريات. وكذلك ما اشتملت عليه أنظمة الخدمة المدنية حيث نصت لائحة التعيين في مادتها الاولى بما نصه (الجدارة هي الاساس في اختيار الموظفين لشغل الوظيفة العامة) والمادة السابعة حددت آلية شفافية التوظيف حيث نصت (تعلن وزارة الخدمة المدنية الوظائف التي في المرتبة (العاشرة) فما دون وما يعادلها في سلالمة رواتب الخدمة المدنية، ويخضع جميع المتقدمين لشغل هذه الوظائف لتقويم تحدد وزارة الخدمة المدنية مقاييسه وإجراءاته في ضوء متطلبات الوظائف، ويجوز بعد اتفاق وزير الخدمة المدنية والوزير المختص؛ أن تعلن الجهة الإدارية عن الوظائف التي يتفق في شأنها وفق المقاييس والإجراءات التي تحددها وزارة الخدمة المدنية). لذا من الضروري في هذا المبحث أن نسلط الضوء على تعريف الشفافية ومفاهيمها وأهميتها ثم نتطرق إلى الاساس الشرعي والقانوني للشفافية وعلى ذلك قسمت هذا المبحث إلى فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف الشفافية

أولاً: التعريف اللغوي للشفافية ورد في لسان العرب: شفَّ الحزن أي أظهر ما عنده من الجزع، وشفه بهم أي هزله وأضمه حتى رق، وهو من قولهم شف الثوب إذا رق، حتى يصف جلد لابس، فكلمة شفافية تشتق من الفعل شف وهو ستر القليل، وتأتي شف بمعنى رق حتى يرى ما خلفه. وورد معنى الشفافية في المعجم العربي الحديث طبقاً لأصل الكلمة "شفف - الخفة - رقة الحال - الشيء القليل - جمع أشفاف - والشف ستر القليل". وفي معجم المصطلحات العلمية والفنية والهندسية الجديد فإن (Transparent) تعني شفافية^(٥). بينما عده قاموس oxford مفهوم يطلق على ما يمكن استيعابه بسهولة وفهمه أو ما يمكن استيضاحه بسهولة واكتشافه". ويصطلح على أن شفافية الأنشطة وأعمال الإدارة إنما يقصد بها أن تعمل جهة الادارة بكل وضوح في إجراءاتها وتصرفاتها دون أن يكتنفها غموض متبعة في ذلك نصوص الأنظمة واللوائح أو التعليمات المتسمة بالشفافية المقصودة لكي تسير المرافق العامة بانتظام واطراد. وعرفها آخرون بأنها: حق من حقوق المواطنين اتجاه الدولة، وهي من جهة أخرى واجب من الواجبات السلطة الإدارية اتجاه المواطنين. (وكلمة الشفافية في معاجم وقواميس اللغات الإنسانية وجدت لها معاني تقابلها أكثر قريباً لها من كلمة الأمانة - الصدق - الإخلاص - العدالة، إذ أشارت اللغة العربية إلى أن الشفافية مشتقة من الفعل (شف، يشف، شفاف). ذلك فإن الشفافية في العربية تعني القدرة على إِبصار الأشياء الموضوعية خلف الشيء، وبالتالي رؤية هذه الاشياء ومعرفة حقيقتها، ويرتبط مفهوم الشفافية بمصطلح (البيان) وهو: "ما يتبين به الشيء من الدلالة وغيرها، وبان الشيء بياناً أي اتضح واستبان الشيء وظهر، واستبنته أي عرفت". وفي اللغة الانجليزية وحسب قاموس ماكلان تعني الطريقة التشريعية في عمل الأشياء التي تمكن الناس من معرفة ما تقوم به بالضبط، وهي ترجمة لثلاث مصطلحات "Trans" ومعناها ما وراء، وكلمة "Transparency" التي تعني الشيء الشفاف، وكلمة "Transparent" وتعني الصريح والواضح والجلي. والشفافية بمعناها المستعار في علم الفيزياء تعني المادة الشفافة وهي المادة الواضحة الزجاجية التي يمكن رؤية تصرفات الأطراف من خلالها. وجاءت الشفافية في المعاجم اللغوية بمعنى: " الطريقة النزيهة في عمل الأشياء التي تمكن الناس من معرفة ما تقوم به بالضبط، أي عدم وجود ما يمانع الرؤيا، أو ما لا يحجب أو يستر، أو ما يمكن الرؤيا من خلاله مثل الزجاج وبذلك يشترك المعنى اللفظي العربي مع الأجنبي مع المعنى العلمي؛ في أن الشفافية هي الشيء الذي يمكن النظر من خلاله بسهولة وعلى العكس منه اللفظ العلمي؛ والتي تعني التعتيم والشمولية والتضليل والتستر

والتغطية والأبعاد عن الفهم والرؤيا.^(٦) (والشفافية مصطلح يستخدم في مجالات مختلفة سياسية وإدارية، وغيرها. ففي المجال السياسي جاءت مرادفة لأخلاقيات الحياة السياسية من الوجهه المالية. أما في المجال الإداري فهي تعنى ببساطة: تحرر الإدارة من غموضها وانغلاقها. وقد أشار (zoellner) إلى هذا المعنى بقوله إن الشفافية هي وضوح وفهم القواعد التشريعية والتنظيمية، وسهولة الاطلاع على الممارسات الفعلية، تماماً كمن ينظر من خلال نافذة ذات لوح زجاجي شفاف في غاية النظافة)^(٧)

ثانياً التعريف الإصطلاحي للشفافية:

وردت عدة تعريفات للمفهوم الاصطلاحي للشفافية نظراً لارتباط مصطلح الشفافية مع العديد من العلوم من جهة وورود تعريفات من جهة أخرى في المنظمات الدولية وتباينت تعريفات الفقهاء حولها وفقاً لمفهومهم لها لذلك سوف نعرض على مفهوم الشفافية في الاصطلاح بحسب ورودها؛ ثم نعرفها من جانب العقود الادارية والوظيفة العامة، فعرفت بأنها تعني: "وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها، وموضوعيتها ووضوح لغتها ومرورها وتطورها وفقاً للتعبيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وبما يتناسب مع روح العصر، إضافةً إلى تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع". عرفت الشفافية بأنها "الوضوح والعقلانية والالتزام بمتطلبات والشروط والمرجعية للعمل وتكافؤ الفرص وسهولة تنفيذ الاجراءات التنفيذية وبساطتها وسهولة فهمها والسماح بالالتفاف عليها وإطالتها غير المبررة وكذلك النزاهة في تنفيذها"، وعرفت هيئة الامم المتحدة لمكافحة الفساد على أنها: (حرية تدفق المعلومات معرفةً بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة مفتوحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء). كما عرفت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي) على أنها (قيام الأجهزة العليا للرقابة والإفصاح العام بطريقة آنية وموثوقة وواضحة ومفيدة عن أوضاعها القانونية وأنشطتها وإدارتها المالية وعملياتها واستراتيجيتها وأداءها، وكذلك لزوم الإفصاح العام عن نتائج عمليات الرقابة واستنتاجاتها فضلاً عن تمكين العموم من الحصول على المعلومات حول الأجهزة العليا للرقابة)^(٨) وجاءت منظمة الشفافية الدولية بتعريف لها وهي منظمة عالمية غير حكومية تعنى بالحد من الفساد الإداري في التعاملات العالمية فعرفة الشفافية: بأنها المبدأ الذي يتيح للمتأثرين بقرار إداري، أو تجاري أو خيري... معرفة ليس فقط الحقائق الأساسية، ولكن أيضاً آلياته وعملياته. إنه واجب موظفي الخدمة المدنية، مدراء وأمناء ليعملوا ظاهراً، متوقفاً ومفهوماً.^(٩) والشفافية تعني المكاشفة والمصارحة بين جهة الإدارة والمتعاملين معها (الجمهور)؛ وعرفها الطوخي بأنها (أن تعمل الإدارة العامة في بيت من زجاج، كل 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)^(١٠). كما أن الشفافية تعتبر نقيض للسرية، وقد ورد "مصطلح الشفافية في التشريعات الخاصة بالمشتريات الحكومية في دول عديدة في الشرق والغرب كاليابان وإندونيسيا وألبانيا وتركيا وجنوب أفريقيا وغيرها. وتستخدم بعض التشريعات العربية عوضاً عن مصطلح الشفافية "العلانية"^(١١)، وقد سماها نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي في المادة (٢) حيث نص ان من اهداف النظام الأتي: وذكر في الفقرة الرابعة: ضمان الشفافية في جميع إجراءات الأعمال والمشتريات والمادة (٦) حيث نصت (تخضع المنافسة العامة لمبادئ العلانية والشفافية وتكافؤ الفرص)، ويرتبط مفهوم الشفافية ارتباطاً وثيقاً بأربع كلمات: المصادقية والإفصاح والوضوح والمشاركة.^(١٢) ومن خلال ما سبق يُمكنني تعريف الشفافية بأنها: هي الاعلان والوضوح والمكاشفة عن المعلومات التي تهم الجمهور وتتعلق بنشاط الإدارة من خلال طرح المعلومات التي تخص المنافسة العامة في العقود الادارية والقرارات أو المعلومات المتعلقة بالوظيفة العامة مع قيود استثنائية لتلك الشفافية يتطلبها الصالح العام.

الفصل الأول: العقود الإدارية ووسائل تحقيق الشفافية في نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي:

العقود الادارية من أهم الادوات التي تمارس الإدارة بها نشاطها في التنمية لأن المرافق العامة على اختلاف أنواعها تحتاج إلى من يقوم بإنشائها أو إدارتها أو صيانتها ولذلك فإن للعقود الإدارية ما يُميزها عن غيرها سواء كان العقد عقد امتياز للمرافق العامة أو عقد توريد أو عقد انشاء (الاشغال العامة) التي منها الجسور والطرق والانفاق وشبكات الصرف الصحي والابار وخزانات المياه و الحدائق والمدن الصناعية والمطارات او استثمار و حيث تحظى تلك العقود بجزء كبير من ميزانية الدولة حرسها الله لذلك كان اهتمام الدولة بتحقيق الشفافية في هذه العقود باعتبار أنها تكلف الآلاف المليارات من الريالات تحقق فيها صفقات عادله تراعي تتطلع مستوى ولاة الأمر وفقهم الله وتمثل تلك الصفقات القيمة الحقيقية مقابل المال المدفوع ولا يتأتى ذلك إلا بعقود إدارية تظهر فيها تحقق الشفافية والوضوح وتحقيق النزاهة في

جميع إجراءات الصفقات العمومية لان الإدارة تظهر فيها بمظاهر السيادة والسلطة. ولما يتميز به العقد الإداري عن غيره من العقود على ما سنرى أهمها تحقيق الشفافية التي من مظاهرها الإعلان والمصارحة والمكاشفة والمراقبة لان ذلك يؤدي إلى استبعاد تبديد المال العام والإسراف في سرفهه، وقد أكد الكثير من الفقهاء ان الشفافية لدى جهة الإدارة تمثل إعمالاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المتنافسين وينأى بجهة الإدارة عن احتمالية التواطؤ والمحاباة والمجاملة ولما كانت العقود الادارية متنوعة فإنه من المناسب التعرّيج عليها وعلى أنواعها وتحقيق الشفافية فيها. والقيود التي ترد على مبدأ الشفافية والإعلان قيود من أجل مصالح وطنية ظاهره تجعل للإدارة الحق في هذا الاستثناء الغير موسع وبشروط على ما سنرى إن شاء الله وقد قسمت هذا الفصل إلى مباحث على النحو الآتي: المبحث الأول: تناول فيه تعريف العقد الإداري (مطلب أول) وأركان العقد الإداري (مطلب ثاني) ثم والشروط الواجب توفرها في العقد الإداري (مطلب ثالث) ثم نعرض في المبحث الثاني: إلى أنواع العقود الادارية؛ ثم تناول في المبحث الثالث: وسائل تحقيق الشفافية في نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي.

المبحث الأول: سوف أتناول في هذا المبحث تعريف العقد ثم أتطرق إلى أركان العقد الإداري ثم نعرض على خصائص العقد الإداري.

المطلب الأول: تعريف العقد الإداري

إذا كان من المسلم به والمتفق عليه فقهاً وقضاً أن فكرة العقد تقوم على فكرة إلتقاء أو اتفاق إرادتين أو أكثر على إحداث أثر قانوني مُعين بقصد إنشاء التزامات متقابلة بينهما أو نقلها أو تعديلها أو إنهاءها، فإن واضعي الأنظمة في المملكة لم يتطرقوا لتعريف العقد الإداري في متن النصوص القانونية وعمدوا إلى إسناد هذه المهمة إلى الفقه والقضاء الإداريين اللذين تصديا لذلك فقرّر القضاء الإداري في معرض تعريفه للعقد شرعاً أنه عبارة عن "ارتباط القبول بالإيجاب على وجه يظهر أثره في المعقود عليه، فالشارع جعل الصيغة وهي الإيجاب والقبول علامة على الرضا، وقرينة على توجه إرادة المتعاقدين لإنشاء العقد ومن ثم ترتب آثاره عليه..."^(١٣) ولقد تعددت تعريفات ساحة القانون الإداري الفقهية والقضائية للعقد الإداري، فعلى الصعيد الفقهي فقد استقر الرأي في الفقه العربي والفرنسي^(١٤) على تعريف العقد الإداري بأنه "العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام، وتظهر فيه نية الإدارة بالأخذ بأحكام القانون العام، ويتجلى ذلك فيما تتضمنه هذه العقود من شروط غير مألوفة في عقود القانون الخاص، سواء تتمتع الإدارة بإميازات وسلطات لا يتمتع بها الأفراد، أو بمنح المتعاقد مع الإدارة سلطات في مواجهة الغير". وعلى صعيد الساحة القضائية فلا يختلف تعريف العقد الإداري عن التعريف الفقهي حيث عرفه ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية بأنه "العقد الذي يبرم بين جهات الإدارة وبين الأفراد أو المؤسسات العامة أو الشركات لتأمين تسيير المرافق العامة بإنتظام وإطراد بحيث يتضمن بطبيعته شروطاً ويضع التزامات غير مألوفة في مجال العقود المدنية والتجارية"^(١٥) ويتضح مما سبق أن للعقد الإداري أركان سوف نستعرضها في (المطلب الثاني) ثم خصائصه (مطلب ثالث) المستخلصة من أحكام القضاء والفقه الإداري وذلك لإضفاء الطابع الإداري وهي وجود الإدارة طرفاً في العقد، واتصال العقد بمرفق عام، وإتباع أساليب القانون العام (الشروط الاستثنائية أو الغير مألوفة).

المطلب الثاني: أركان العقد الإداري

إن العقد الإداري يتفق مع العقد المدني من حيث أركانه وشروط صحته، إلا أن العقد الإداري يمتاز بأن أحد طرفيه هو جهة (الإدارة) على الطرف الآخر امتيازاً لا نظير له في العقود الأخرى، من حيث وجود السلطات، واستخدام وسائل امتيازات السلطة العامة. وسوف نستعرض أركان العقد بإيجاز على النحو الآتي:

أولاً: الرضا: يقصد بالرضا في العقود اتجاهاً واتفاقاً نحو إحداث أثر قانوني^(١٦) وهو الأثر المقصود من إبرام العقد ويعد الرضا ركناً أساسياً لقيام العقد فبدونه لا يوجد مجال للحديث عن العقد ولأن الرضا هو تعبير الإرادة وهذه الإرادة حتى تتال الاعتبار القانوني فإنها تحتاج إلى الخروج من مكنها متمثلة في مظهر ملموس بوسيلة من وسائل التعبير لفظاً أو كتابة أو غير ذلك من الوسائل المعتمدة نظاماً صراحة أو ضمناً^(١٧)، وفي العقد الإداري يصدر الإيجاب من المتعاقد ويبدأ أثره النظامي من المدة المحددة لسريان العروض عبر البوابة الإلكترونية ويكون ملزم خلال المدة المحددة ويلتزمه القبول من الإدارة ويجب أن يصدر خلال المدة المحددة، وإذا انعدم الرضا قام محله الإكراه أو الغلط أو التدليس، كما أنه لا يكفي رضا الإدارة، بل يتعين أن يكون هذا الرضا سليماً، ولكي يكون الرضا سليماً يجب أن يصدر من الجهة المختصة نظاماً وفقاً للنظم المقررة من حيث الاختصاص والشكل، وأن يكون ممثل الإدارة المتعاقدة أهلاً للتعاقد، وأن يكون رضاه خالياً من العيوب التي تقح فيه، وهي: الغلط والإكراه، والتدليس والغبن.

ثانياً: **المحل**: يعرف المحل في الالتزام بأنه الشيء الذي يلتزم المدين بالقيام به أو بعدم القيام به^(١٨)، ويعتبر المحل الركن الثاني من أركان العقد وهو العملية القانونية التي يراد تحقيقها من وراء العقد، ويشترط في المحل أن يكون موجوداً وقابلًا للتعامل فيه، وإذا كان محل العقد غير قابل للتعامل فيه فلا يصح التعاقد عليه، كأن يكون محظوراً أو غير مشروع أو مستحيل في ذاته^(١٩) كما يلزم أن يكون ممكناً فإن غداً مستحيلاً بطبيعة أو نظاماً فإنه في هذه الحالة لا ينعقد العقد والاستحالة المقصودة هي الاستحالة المطلقة تحت معيار موضوعي وليس عن شخص المتعاقد^(٢٠).

ثالثاً: السبب: وهو الركن الثالث من أركان العقد، وسبب العقد هو الغرض الذي من أجله تم التعاقد وترتب عليه الالتزام، ومن النادر أن تتعاقد الإدارة دون سبب أو بسبب باطل؛ إذا لا بد أن يكون سبب العقد مشروعاً^(٢١).

المطلب الثالث: خصائص العقود الإدارية ومعايير تمييزها

إن أهم ما يميز العقود الادارية عن غيرها من العقود وجود "السلطة العامة" كطرف في هذه العقود^(٢٢) كما لا بد أن يكون العقد الإداري مرتبطاً أو متصلاً بتشغيل مرفق عام، ومتضمناً شروط استثنائية أو غير مألوفة مغايرة عن تلك الشروط الخاضعة لأحكام القانون الخاص؛ وهذا ما سنوضحه في هذا المطلب على نحو الفروع التالية: -

الفرع الأول: وجود الإدارة طرفاً في العقد:

يمثل هذا العنصر أو الشرط لتمييز العقد الاداري سواء أكان مرتبطاً أو متصلاً بتشغيل أو خدمة مرفق عام؛ وهو ما يطلق عليه العنصر الشكلي أو العضوي ومضمونه وجود الادارة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة في العقد وهو الذي يميز العقد الإداري عن غيره من العقود العادية، وبالتالي فإن العقد الذي لا يكون أحد طرفيه على الأقل شخص معنوي عام لا يكون عقداً إدارياً، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء في المملكة العربية السعودية^(٢٣) وجمهورية مصر العربية وفرنسا؛ ولقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا هذا المعنى بقولها: "ومن البديهي أن العقد الذي لا تكون الإدارة أحد أطرافه لا يجوز بحال أن يعتبر من العقود الإدارية؛ وذلك أن قواعد القانون العام إنما وضعت لتحكم نشاط الإدارة لا نشاط الأفراد والهيئات الخاصة^(٢٤) ويقصد بالشخص المعنوي الذي يكون طرفاً في العقد لكي يضيف عليه الصفة الادارية، كالدولة والمدن والمحافظات؛ وهو ما يسمى الشخص الاعتباري الاقليمي كذلك كالأمانات والبلديات والامارات والمحافظات والمراكز، وسواء كان شخصاً اعتبارياً مرفقياً (مصلحياً) كالمؤسسات العامه (قبل إلغائها) كمؤسسات النقد العربي السعودي والهيئات العامة كالهيئة العامة للطيران المدني أم شخصاً اعتبارياً مركزياً كالوزارات. وأيضاً الأشخاص العامة المهنية، كالتقانات المختلفة كقنابة المحامين والأطباء.. الخ. وأيضاً الاتحادات المهنية، والتي اعترف لها القضاء بالشخصية المعنوية العامة^(٢٥)، وعلى ذلك لا تعتبر عقود الهيئات الخاصة عقوداً إدارية، لأن العقد يعتبر إدارياً إذا عقده الأفراد (الموظف العام) لحساب أحد الأشخاص المعنوية العامة ولمصلحته^(٢٦)، والمستقر عليه في المملكة العربية السعودية أن العقود الادارية التي تكون الدولة أو جهة الادارة فيها طرفاً تنظر أمام القضاء الاداري السعودي وهذا ما نص عليه نظام المرافعات أمام القضاء الاداري بقوله في المادة (١٣) (على أن المحاكم الإدارية تختص بالفصل في الآتي:.... د. الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها)"، والخلاصة أن المعيار العضوي ضروري لتمييز العقد الإداري سواء كان وجود الادارة أو الشخص المعنوي بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق الأشخاص الخاصة التي تعمل لحساب ومصلحة الشخص المعنوي أو بالوكالة عنه، بالإضافة لذلك فإنه ينبغي وجود المعيار الموضوعي بجانب المعيار العضوي، فهذا الاخير غير كاف بذاته لتمييز العقد الإداري^(٢٧) ويتمثل المعيار الموضوعي، في تعلق العقد بالمرافق العامة، وإتباع أساليب القانون العام وهو ما سنعرضه من خلال الفرعين الآتيين.

الفرع الثاني: أن يكون العقد مرتبطاً أو متصلاً بتشغيل خدمة مرفق عام:

الخاصية الثانية لتمييز العقد الإداري هو تعلق هذا العقد بمرفق عام. واتصال العقد بمرفق عام هو شرط أساسي لنكون بصدد عقد إداري يتعين إخضاعه لأحكام وقواعد مغايرة عن تلك التي تخضع لها العقود المدنية أو العقد الخاصة إجمالاً، والمراد بهذا الشرط أن يكون العقد مرتبطاً بالمرفق العام سواء من حيث تنفيذه أو إدارته أو استغلاله أو الإشراف عليه أو إنشائه أو تنظيمه أو المساهمة في تسييره؛ أي أن يتولى المتعاقد مع الإدارة في تسيير مرفق عام^(٢٨) وقد تعددت التعريفات الفقهية للمرفق العام، فالبعض يُعرفه من الناحية العضوية أو الشكلية بأنه "منظمة عامه تنشئها السلطة الحاكمة وتكون تحت إشرافها" في حين عرفه البعض من الناحية الموضوعية بأنه النشاط الذي تقوم به السلطة العامة بهدف إشباع الحاجات العامة"، ولكن الرأي الراجح الذي جمع في تعريف المرفق العام بين المعيار الشكلي والموضوعي فعرفه بأنه كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واطراد مستعيناً بسلطان الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة دون

استهدف الريح^(٢٩). وإذا كان القضاء الإداري السعودي والمصري والفرنسي قد أجمعوا على ضرورة وجود الإدارة طرفاً في العقد بإعتباره المعيار المفترض في تمييز العقد الاداري ويمثل بهذه المثابة الجانب الشكلي أو العضوي فيه، إلا أن الخلاف قد ثار بينهما بشأن المعيار الموضوعي.^(٣٠) فعلى صعيد القضاء الإداري السعودي فقد أكد ديوان المظالم على أهمية اتصال العقد بالمرفق العام بقوله "أن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق الذي يستهدف العقد تسييره، وتغليب وجهة المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة...".^(٣١) كما استقر القضاء الإداري المصري على ضرورة وجود كلا العنصرين اللذين يتكون منهما المعيار الموضوعي، فمن خلال استقراء أحكام القضاء الإداري المصري في هذا الصدد، نجده استقر على أن معيار المرفق العام لتمييز العقد الإداري عن غيره، ضروري وحتمي، حيث أن أحكام المحاكم الإدارية ذكرت ذلك في مواضع مختلفة فقد عرفت محكمة القضاء الإداري العقد الإداري بأنه "ذلك العقد الذي تكون الإدارة طرفاً فيه، ومتعلقاً بمرفق عام، ومتضمناً شروط الاستثنائية يستدل منها على أن المتعاقدين قد اتبعا أسلوب القانون العام"، وعرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الكثير من أحكامها العقد الإداري بقولها "بأنه العقد الذي تكون الإدارة طرفاً فيه ويتصل بنشاط مرفق عام من حيث تنظيمه وتسييره بغية خدمة أغراضه وتحقيق احتياجاته مراعاة للمصلحة العامة وتأخذ فيه الإدارة بأسلوب القانون العام...".^(٣٢) ولقد تأسس معيار المرفق العام قضائياً بعدد من القضايا منها قضية بلانكو في عام ١٨٧٣م والتي تتلخص وقائعها في أن المدعو بلانكو أقام دعوى تعويض عن إصابة ابنته من جراء حادث سببته له إحدى العربات التابعة لمصنع تبغ للدولة، وطالب بلانكو الحكم على الدولة بالتعويض بإعتبارها مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها موظفوها، ولما عرض الأمر على محكمة التنازع لتقرر جهة القضاء المسؤولة عن نظر النزاع فقررت المحكمة أنه (ومن حيث إن محل الدعوى المقامة من السيد بلانكو ضد مدير إقليم الجيرونند ممثل الدولة هو تقرير مسؤولية الدولة مدنياً عن الضرر الناشئ عن الجرح الذي أصيبت به ابنته بفعل العمال الذين تستخدمهم إدارة التبغ، وحيث إن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها الإدارة بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرها التقنين المدني تلك التي تنظم الروابط بين الأفراد بعضهم ببعض..). وهكذا اعتبرت المرافق العامة أساساً لتحديد نطاق القانون الاداري ومعياراً لاختصاص القضاء الإداري.^(٣٣) ونخلص مما سبق أن معيار المرفق العام هو ضابط لتمييز العقد الإداري.

الفرع الثالث: إتباع أساليب القانون العام (الشروط الاستثنائية)

يقصد بإتباع أساليب القانون العام: هو تضمين العقد شروط استثنائية غير مألوفة الإتباع في مجال القانون الخاص، فإدراج هذه الشروط في العقد دليل على اتجاه نية الإدارة للبس ثوب السلطة العامة في هذا العقد ومن ثم خضوع هذا الأخير لقواعد القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري^(٣٤)، وعرفها البعض الآخر بأنها (تلك الشروط التي تعتبرها باطلة إذا أدرجت في عقود القانون الخاص)، وعرفها البعض أيضاً بأنها الشروط التي تتسم بطابع السلطة العامة ويستحيل وجودها في نطاق القانون الخاص، ولكن تستمد مشروعيتها وجودها في العقود الإدارية من وجود السلطة العامة طرفاً في العقد.^(٣٥) وتتطوي هذه الشروط على منح الإدارة امتيازات في مواجهة المتعاقد، كتلك التي تكفل لها حق في تعديل شروط العقد وتوقيع جزاءات على المتعاقد، بل وإنهاء العقد بالإرادة المنفردة إذا أخل بأحد الإلتزامات المنصوص عليها، وليس من الضروري احتواء العقود على أكثر من شرط غير مألوف لكي يصبح عقداً إدارياً، إذ يكفي لإضفاء تلك الصفة على العقد أن يتوافر فيه شرط واحد غير مألوف، كما أن هذه الشروط قد لا تتضمن بالضرورة منح امتيازات للإدارة، بل قد تتطوي على وضع قيود عليها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. ولا شك أن الهدف من تضمين العقد الإداري هذه الشروط، هو الرغبة في تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للمتعاقد مع الإدارة، وقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا في مصر إلى تأكيد ضرورة توافر الشروط الاستثنائية في العقد الإداري كطابع مميز لهذا العقد. وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الشروط الإستثنائية في العقود الإدارية بأنها "الشروط التي تضعها الإدارة بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بها المتعاقد معها؛ وذلك بقصد تحقيق نفع عام أو مصلحة مرفق عام من مرافق الدولة وهي شروط غير مألوفة في عقود القانون الخاص".^(٣٦) والمتعاقد عندما يدخل في التعاقد مع جهة الإدارة فهو يكون على علم أن العلاقة القانونية بينه وبين جهة الإدارة لن تكون خاضعة لمبدأ المساواة بين أطراف العقد، إذ يعلم المتعاقدون مع جهات الإدارة سلفاً أنهم لن يكونوا متساويين في المراكز القانونية مع جهات الإدارة وهذا على خلاف قاعدة "أن العقد شريعة المتعاقدين" وهو المبدأ الذائع والمستقر والحاكم في مجال العقود المدنية والتجارية. وفضلاً عن التباين في المراكز القانونية لأطراف العقد الإداري فإنه ينبني عليها أيضاً انحسار المبدأ المستقر في مجال العقود الخاصة والمعروف بمبدأ "سلطان الإدارة" والذي تضيق حدوده كثيراً بالنسبة للمتعاقد مع جهة الإدارة إذ يضطر إلى القبول بشروط لم تألفها العقود الخاصة لتقف معلنة عن امتيازات لمصلحة جهة الإدارة في مواجهته منها - على سبيل المثال -

حق جهة الإدارة في توقيع جزاءات مباشرة على المتعاقد معها دونما حاجة إلى استصدار أحكاماً قضائية بذلك، وحق جهة الإدارة في تعديل بعض شروط العقد بإرادتها المنفردة في حدود معينة دونما حاجة للحصول على موافقة أو رضاء المتعاقد معها، وأيضاً حقها في إنهاء العقد بإرادته المنفردة دون وقوع خطأ يستوجب ذلك من المتعاقد معها. ومن جانب آخر قد تقوم جهة الادارة بمنح المتعاقد معها بعض امتيازات السلطة العامة مثل استخدام وسائل الإكراه ضد الافراد ونزع الملكية للمنفعة العامة. ويعتبر هذا الشرط أو العنصر من أبرز العناصر المميزة للعقود الإدارية إذ تتجلى فيه إرادة جهة الإدارة كسلطة عامة تتمتع بامتيازات يمكن أن تفرضها على المتعاقد معها، كما أنه من غير اللازم لإعمال الشروط الإستثنائية أم يتضمن العقد الإداري النص عليه في صلبه، وإنما يكفي لتفعيلها والعمل بها مجرد الإحالة بشأنها إلى وثائق تلحق بالعقد، أو كراسة الشروط والمواصفات أو أن يكون النص عليها قد ورد بموجب أنظمة نافذة أو لوائح سارية.^(٣٧) ومن الأمثلة العملية ما ورد من ناحية القضاء الإداري السعودي في أحد أحكامه بقوله ((إن عدم النص في العقد على تلك الغرامة لا يعني إسقاط حكمها في مجال العلاقة التعاقدية، ذلك أن العقوبات المقررة لجهة الإدارة في مواجهة المتعاقد إنما شرعت لمصلحة المرفق الذي اتصل بالعقد وهذا يدخل ضمن الأحكام المتعلقة بالنظام العام)) وقضى بأن هذه عقود إدارية استهدفت الإدارة بإبرامها تسيير مرفق التعليم وهي تتمتع بسلطة تعديل العقد بإرادتها المنفردة.^(٣٨)

البحث الثاني: وسائل تحقيق الشفافية في العقود الإدارية طبقاً لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية

اهتمت الدولة بالعقود الإدارية اهتماماً بالغاً باعتبار أن تلك العقود أحد الأدوات التي تمارس الإدارة نشاطها لتلبية حاجات الجمهور حيث تقوم بإنشاء المرافق العامة و صيانتها و لا تتحقق تلك الاعمال إلا بتعاقدات معقدة و دقيقة و هذه الصفقات العمومية يخصص لها مبالغ ضخمة ترصدها الدولة في ميزانيتها السنوية و تكون تلك المبالغ معادلة لتلك العقود و لذلك فقد سعت الدولة -وفقها الله- الى تشريع لهذا الموضوع وبناءً عليه صدر نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الذي أكد فيه على أهمية الشفافية حيث جاء في الفصل الثاني من النظام تحت عنوان أهدافه الفقرة الثالثة التي تنص (تعزيز النزاهة و المنافسة و تحقيق المساواة و توفير معاملة عادلة للمنافسين تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص) كما اكدت في الفقرة الرابعة على ضمان الشفافية في جميع إجراءات الاعمال و المشتريات و هذا نصاً في الموضوع، ثم جاءت اللائحة التفسيرية للنظام و عنونت الفصل الأول بالمساواة و الشفافية مما يعني أنها من المبادئ التي تقوم عليها المنافسة العامة؛ و جاءت المادة الأولى لتوضح أن الشفافية تتحقق بالنقاط التالية:

١. على الجهة الحكومية إطلاع كافة المتنافسين على المعلومات ذات العلاقة بنطاق العمل في المشروع؛ بما يمكنهم من تقييم الأعمال قبل الحصول على وثائق المنافسة، وتقديم الإيضاحات والبيانات اللازمة عن الأعمال والمشتريات المطلوب تنفيذها قبل ميعاد تقديم العروض بوقت كاف، وتلتزم الجهة عدم التمييز بين المتنافسين في أي مما سبق.
٢. دون إخلال بأحكام الفقرة (١) من المادة (الثانية عشرة) من النظام، يحظر على الجهة الحكومية والاستشاريين والمشاركين في إعداد وثائق المنافسة إفشاء اي معلومات عن المنافسة قبل طرحها.
٣. يجب على الجهة الحكومية إبلاغ كافة المتقدمين للمنافسة بأي تعديل يطرأ.
٤. لا يجوز للجهة الحكومية تعديل الشروط والمواصفات وجداول الكميات بعد تقديم العروض إلا وفقاً لأحكام النظام وهذه اللائحة، وتلغى المنافسة في حالة مخالفة ذلك. مما سبق فإن مبدأ تحقيق الشفافية في جميع مراحل العقد قد قررها نظام المنافسات والمشتريات الحكومية في أول مواده وبعد التعريفات مباشرة حيث جاء في المادة الثانية من النظام ما نصه (يهدف النظام إلى الآتي: .. ٤- ضمان الشفافية في جميع إجراءات الأعمال والمشتريات)، بل وجعلها هدفاً من أهدافه إذ منع تأثير المصالح الشخصية ووفر المعاملة العادلة لجميع المتنافسين تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص وقد أوفى النظام بما وعد به في مواده الأولى فجاءت الشفافية في جميع مراحل العقد من تحقيق الشفافية قبل التعاقد كما سيمر معنا وبعد التعاقد، لذا سوف نتطرق في هذا المبحث الى الشفافية في مرحلة التجهيز والاعداد للعقد (مطلب أول) ومن ثم نتناول مرحلة الترسية وإبرام العقد (مطلب ثاني) وأخيراً مرحلة تنفيذ العقد الإداري (مطلب ثالث). المطلب الأول: الشفافية في مرحلة التجهيز والاعداد للعقد (المرحلة التمهيدية):

الفرع الأول: البوابة الإلكترونية (الإعلان): وهي منصة إلكترونية يتم من خلالها طرح جميع المنافسات والمشتريات الحكومية لجميع الجهات الحكومية وتشمل جميع مراحل إجراءات المنافسات والمشتريات^(٣٩)، وحدد النظام جهة مختصة للشراء الموحد وذلك توحيداً للأعمال والمشتريات التي تحتاجها الجهات الحكومية ومنحها صلاحيات التأمين والطرح والترسية واختيار العرض الفائز وإبرام اتفاقيات إطارية مع

الفائزين بالمنافسة، والهدف من حصر تأمين المشتريات والأعمال الحكومية التي تحتاجها أكثر من جهة حكومية: رفع كفاءة الإنفاق وإيقاف الهدر الحكومي في المشتريات والحصول على أسعار تنافسية في تأمين المشتريات وتوحيد الإجراءات في شراء السلع الشائعة.^(٤٠) وأنشئت البوابة الإلكترونية حتى تتحقق الشفافية والمساواة أمام جميع المنافسين ولتيم من خلالها طرح جميع المنافسات والمشتريات الحكومية، ويجب أن يتوفر في هذه البوابة أعلى درجات الخصوصية والسرية والأمان وشفافية المعلومات مع ضمان سلامة الإجراءات وبوجه خاص الإعلان عن المنافسات واستلام العروض.^(٤١) كما تقوم الجهة الحكومية بإعداد وثائق المنافسة بما في ذلك الشروط العامة والخاصة وجداول الكميات، والتكلفة التقديرية للمنافسة، وسعر بيع وثائق المنافسة في البوابة على أن تبقى التكلفة التقديرية محجوبة عن المتنافسين. والأصل أن تطرح كافة إجراءات المنافسات والمشتريات الحكومية من خلال البوابة الإلكترونية ما لم يتعذر ذلك لأسباب فنية أو لأسباب تتعلق بالأمن الوطني.

الفرع الثاني: سرية العطاءات: وتتحقق السرية عن طريق تقديم المتنافسين لعطاءاتهم عن طريق البوابة الإلكترونية التي تقدم أعلى درجات الخصوصية والسرية والأمان وشفافية المعلومات طبقاً لنص المادة (١٧) وفي حال تعذر ذلك لأسباب فنية تقدم ورقياً بعد استيفاء المدة المقررة في اللائحة، أما عن المعلومات المتعلقة بالمنافسة ذاتها كأسعارها فتظل سرية بحيث يظل محتواها مجهولاً للإدارة ولبقية المتنافسين حتى موعد فتح العروض عن طريق اللجنة المختصة بفتحها. ومن الواضح أن مبدأ السرية يمثل ضماناً هاماً لمنع أي تحايل أو اتفاق جانبي، لرفع الأسعار أو استبعاد أحد المتنافسين من ميدان المنافسة. ان الغرض من السرية هو الوصول إلى أقل الأسعار دون أن يعرف المتعاقد الآخر السعر الأقل المطلوب في المنافسة لأن لكلٍ منهم يسعى لأن يحظى بالمنافسة مثال: مثل أن وزارة الصحة تعلن عن إنشاء مستوصف وعلى من يرغب أن يتقدم بالعطاء (السعر) عن طريق البوابة التي تتضمن السرية بحيث لا يعرف الآخر أقل سعر في العرض لأنه لو علم بالسعر الأقل يُقدم سعراً أقل وهذه العلة في السرية. ومما يجدر الإشارة إليه أنها لا يتنافى مع مبدأ سرية العطاءات بل هو من الشفافية والوضوح إطلاع الجهة الحكومية كافة المتنافسين على المعلومات ذات العلاقة بنطاق العمل في المشروع طبقاً للمادة الخامسة من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية وطبقاً للمادة الأولى من اللائحة التنفيذية للنظام. وهذه السرية لا تتنافى مع مبدأ الشفافية فهي مطلوبة لتحقيق العدالة في الوصول إلى السعر الأقل الذي يوفر فرق القيمة على خزينة الدولة.

الفرع الثالث: لتحقيق الشفافية تفضيل المحتوى المحلي: ويقصد بالمحتوى المحلي: إجمالي الإنفاق في المملكة العربية السعودية من خلال مشاركة العناصر السعودية في القوى العاملة والسلع والخدمات والأصول التقنية ونحوها^(٤٢)، وإن من الشفافية في اجراء الصفقات الحكومية ان تعطى للمنتجات المحلية افضلية عن غيرها تشجيعاً و دعماً للاقتصاد الوطني و هذا ما قضت به المادة التاسعة حيث نصت "تكون الأولوية في التعامل للمنشآت الصغيرة والمتوسطة المحلية وللمحتوى المحلي، وللشركات المدرجة في السوق المالية، وتوضح اللائحة المشار إليها في الفقرة (٣) من المادة السادسة والتسعين من النظام آلية ذلك"، ويمكن ان نجمل آليات تفضيل المنشآت الصغيرة المتوسطة بالاتي:

١. أفضلية بنسبة سعرية بمعنى تمنح أفضلية سعرية مئوية عن غيرها من المنشآت والمتقدمين من أصحاب العروض كأن يكون ١٠ % فعندما تقدم عدة عروض ويكون من بينها منشآت متوسطة أو صغيرة فإن لها نسبة أفضلية ١٠ % عن بقية أسعار فئة المنشآت العروض؛ فلو كان أفضل عرض قيمته (١٠) ملايين والعرض الذي من فئة المنشآت الصغيرة والمتوسطة قيمته (١١) مليون، فإنه يعطى الأولوية في الفوز بالمنافسة وهكذا. وقد تضمنت لائحة تفضيل المحتوى المحلي والمنشآت الصغيرة والمتوسطة المحلية والشركات المدرجة في السوق المالية في الأعمال والمشتريات نصوصاً منحت بموجبها المنشآت الصغيرة والمتوسطة أفضلية في السعر ١٠ % في جميع العقود عدا عقود التوريد التي لا تندرج ضمن نطاق العقود العالية القيمة.
٢. تحديد نطاق سعري محدد وذلك بأن تحدد قواعد دعم المنشآت المتوسطة والصغيرة مبلغ معين تكون الأولوية في هذا المبلغ للمنشآت المتوسطة والصغيرة، فمثلاً يحدد مبلغ عشرة مليون للمنشآت الصغيرة وتكون الأولوية في التنافس للمنشآت الصغيرة فقط؛ بحيث إذا دخل المنافسة مقاول أو مورد ليس من المنشآت الصغيرة فإنه يستبعد ما لم تكن الأعمال المطروحة لا يوجد من يقوم بتنفيذها من المقاولين أو الموردين فئة المنشآت الصغيرة وهكذا.
٣. نسبة مئوية من القيمة الإجمالية للعقود؛ بحيث لو كان إجمالي عقود وزارة الصحة ثلاثة مليارات فإنه يجب أن تكون نسبة ٢٠ % منها مثلاً للمنشآت المتوسطة والصغيرة. ولتحقيق شفافية أكثر قد أوضح النظام الشروط الواجب توفرها في مقدمي العروض لمن تتعامل معه الجهة الحكومية حيث اشترطت المادة (الثالثة عشر) الشروط الاتية: السجل التجاري، شهادة الزكاة او الضريبة، شهادة من المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، شهادة تصنيف في مجال الاعمال المتقدم لها، شهادة الانتساب الى الغرفة التجارية، شهادة الانتساب إلى الهيئة

السعودية للمقاولين، شهادة الانتساب الى الهيئة السعودية للمهندسين، شهادة تثبت ان المؤسسة او الشركة من المنشآت الصغيرة و المتوسطة، شهادة تحقيق النسبة المطلوبة لتوطين الوظائف و أي وثائق و شهادات أخرى تطلبها الجهة الحكومية حسب المشروع. وينبغي أن يعلم المتنافس أنه إذا لم يقدم مع عرضه الوثائق وقت تقديم عرضه، أو أن الوثيقة المقدمة منتهية الصلاحية، جاز منحه مدة تحددها لجنة فحص العروض لاستكمال تلك الوثائق، وبما لا يؤدي إلى انتهاء الوقت المحدد للبت في الترسية، فإن لم يقدمها في الوقت المحدد يستبعد من المنافسة (مادة ١٢٢ هـ) من اللائحة).^(٤٣)

الفرع الرابع: توافر الاعتماد المالي ينبغي على جهة الإدارة قبل البدء في عملية التعاقد أن تتأكد من توافر الاعتماد المالي المخصص الذي يغطي تعاقدات الإدارة لمواجهة الأعباء التي سوف تتحملها نتيجة لذلك، وذلك حتى لا تتعثر المشروعات نتيجة لعدم وجود مبالغ مالية بالموازنة تدفع للتعاقد، وهذا ما أكده نظام المنافسات السعودي الجديد حيث أوجبت المادة ١٢ على الجهة الحكومية التخطيط المسبق لأعمالها ومشترياتها والتنسيق مع وزارة المالية في توفير الاعتمادات المالية لها، وتلتزم في بداية كل سنة مالية بنشر خطة تتناسب مع ميزانيتها تتضمن المعلومات الرئيسية حول أعمالها ومشترياتها خلال هذه السنة، وذلك دون إخلال بما يقتضيه الأمن الوطني من سرية. ولا يترتب على نشر الجهة الحكومية خطط أعمالها ومشترياتها أي التزام، كما يجب أن يكون تأمين الأعمال والمشتريات مبنياً على تحقيق المصلحة العامة والاحتياج الفعلي للجهة، وأن تراعي الجودة وتحقيق الكفاءة الاقتصادية في تلك الأعمال والمشتريات، وأن يتم الأخذ في الاعتبار الجوانب التنموية والخطط الاستراتيجية المعتمدة.^(٤٤)

الفرع الخامس: التخطيط المسبق للأعمال والمشتريات: أوجب النظام السعودي على الجهات الحكومية التخطيط المسبق للأعمال والمشتريات التي سوف تطرحها وتنفذها خلال السنة المالية، ويهدف ذلك إلى القضاء على العشوائية في طرح الأعمال والمشتريات وتحقيق مبدأ الشفافية، وإتاحة الفرص للمقاولين والموردين لترتيب أولوياتهم في التعامل مع الحكومة ومعرفة المشاريع والأعمال والمشتريات التي سوف تطرح وتنفذ خلال السنة المالية؛ مما ينعكس على الأداء عند دراسة العروض وعند الطرح وعند التنفيذ مما يقلل من تعثر المشاريع والأعمال. والتخطيط للمشتريات هو تحديد ما سوف يتم شراؤه ومتى يتم الشراء المسبق للمشتريات بإعداد الميزانية سواء في إدارة الميزانية في الجهة أو مع وزارة المالية^(٤٥). وهناك ضوابط تحكم خطة وضع الأعمال والمشتريات نصت عليها المادة الثانية عشر من نظام المنافسات والمشتريات على النحو الآتي:

١. أن يكون تأمين الأعمال والمشتريات مبنياً على تحقيق المصلحة العامة والاحتياج الفعلي للجهة.
٢. أن تتناسب مع ميزانية الجهة الحكومية التي اعتمدها لها وزارة المالية.
٣. أن تراعي الجودة وتحقيق الكفاءة الاقتصادية في الأعمال والمشتريات.
٤. أن يؤخذ في الاعتبار الجوانب التنموية والخطط الاستراتيجية المعتمدة.

الفرع السادس: وضع الشروط والمواصفات الفنية للأعمال و المشتريات محل المنافسة ينبغي على الجهات الإدارية قبل طرح الأعمال أو المشتريات للمنافسة العامة أن تضع الشروط والمواصفات الفنية التي ينبغي توافرها في الأعمال المطروحة، وذلك وفقاً لنص المادة الثانية والعشرون من نظام المنافسات الجديد لعام ١٤٤١هـ، كما تلتزم الجهة الحكومية عند وضعها للشروط والمواصفات بعدة ضوابط تكفل الشفافية والحيادية تتمثل في:

١. عدم الإشارة إلى النوع أو الوصف أو الصنف أو الرقم الوارد في قوائم الموردين.
٢. عدم تحديد علامات تجارية معينة أو مواصفات لا تنطبق إلا على منتج معين.
٣. عدم التعاقد على أعمال غير محددة كمياتها أو فئاتها أو مواصفاتها في العقد، ما لم ينص على ذلك في النظام أو في هذه اللائحة.^(٤٦)

الفرع السابع: إعداد وثائق المنافسة ظهر أهمية وثائق المنافسة أو ما يطلق عليها كراسة الشروط - في أنها بما تمثله من شروط ومواصفات كانت أساساً في تشكيل موقف المتنافسين ووضع عطاءاتهم، فالإيجاب الذي يتقدم به مقدم العطاء لم تحدد معالمه إلا بناءً على الشروط والأحكام التي قررتها الإدارة في كراسة الشروط، ولذلك فهي جزء من العقد، ولو لم ينص على ذلك فيه وقد وضع المنظم السعودي عدة ضوابط لإعداد وثائق المنافسة وردت في نظام المنافسات السعودي الجديد ولائحته التنفيذية، وذلك كالآتي:

أولاً: يجب أن تتضمن وثائق المنافسات المعلومات والبيانات الخاصة بالأعمال والمشتريات المطروحة وفقاً لما تحدده اللائحة.

ثانياً: يجب توفير نسخ إلكترونية لوثائق المنافسة في البوابة. وفي حال تعذر ذلك لأسباب فنية، فتوفر نسخ ورقية كافية.

ثالثاً: تحدد اللائحة معايير تحديد تكاليف وثائق المنافسة.

رابعاً: كما يجب أن تتضمن وثائق المنافسة التفاصيل الكاملة للأعمال والمشتريات المطروحة ومن ذلك ما يلي:

١. نص العقد المزمع أبرامه.
٢. تعليمات وشروط المنافسة.
٣. شروط ومواصفات الأعمال والمشتريات.
٤. جداول وبنود الكميات أو معايير تقديم الخدمة.
٥. معايير ونسب تقييم العروض.
٦. مجال التصنيف، إن وجد.
٧. المخططات والرسومات بحسب الأحوال.
٨. مكان وزمان وآلية تسليم العينات - إن كانت مطلوبة - ومصيرها بعد الفحص وآلية استردادها.
٩. نص العقد المزمع إبرامه، وشروطه وأحكامه، ومن ذلك طريقه الدفع وآلية احتساب الغرامات.
١٠. شروط وأحكام المحتوى المحلي، إن وجدت.
١١. لضمان الابتدائي والنهائي.
١٢. شروط وأحكام الاتفاقية الإطارية، إن وجدت.
١٣. مدة التوقف للنظر في التظلم على قرار الترسية.
١٤. أي وثائق أخرى بحسب طبيعة الأعمال والمشتريات.

خامساً: يجب على الجهة الحكومية توفير نسخ ورقية كافية من وثائق المنافسة العامة مرقمة ومختومة بختمها؛ في حال تعذر الحصول على نسخ الكترونية للأسباب الفنية المشار إليها في الفقرة ٢ من المادة الثامنة من هذه اللائحة، ولا يجوز الامتناع عن بيعها أو توفيرها إلا بمسوغ نظامي، وتكون جميع النسخ الإلكترونية مرقمة وتحمل ختم الجهة الحكومية (مادة ٢١ من اللائحة).

سادساً: وعلى الجهة الحكومية تحري الدقة في تحديد أسعار وثائق المنافسة بحيث تعكس الأسعار تكاليف إعدادها فقط، وعدم المبالغة في قيمتها بحيث تؤدي إلى إحجام الراغبين عن التقدم للمنافسة (مادة ٢٣ من اللائحة).

سابعاً: يجب على الجهة الحكومية عند تقدير الغرامات في العقود، النص على أسلوب حسم الغرامة في شروط المنافسة وشروط العقد؛ بحيث تغطي الغرامة كافة جوانب التقصير أو التأخير في التنفيذ، وأن تتدرج في التطبيق تناسباً مع درجة المخالفة سواء كانت بمبلغ مقطوع أم بنسبة محددة من قيمة البند المقصر في تنفيذه أو بأي أسلوب آخر يتواءم مع طبيعة البند المقصر في تنفيذه (مادة ١٢٠ من اللائحة).^(٤٧)

الفرع الثامن: التأهيل المسبق واللاحق: يُعرف التأهيل بأنه التحقق من قدرة المقاول أو المتعهد المالية والفنية والإدارية على تنفيذ الأعمال والمشتريات. وللتأهيل نوعين:

أولاً: التأهيل المسبق وقد عرفه المنظم السعودي بأنه "تحقق الجهة الحكومية من توافر المؤهلات والقدرات اللازمة لتنفيذ الأعمال لدى المتنافسين قبل تقديمهم بالمنافسة ما وقد ته للعروض".

ثانياً: التأهيل اللاحق وقد عرفه المنظم السعودي بأنه: (تحقق الجهة الحكومية بعد اختيار أفضل عرض من توافر المؤهلات والقدرات اللازمة لتنفيذ الأعمال وتأمين المشتريات قبل الترسية، ويلاحظ أن المنظم السعودي أوجب إجراء التأهيل المسبق أو اللاحق في جميع العقود ولم يستثن إلا عقود المسابقة وعقود الشراء المباشر، حيث نصت الفقرة الخامسة من المادة الخامسة عشرة من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات على: «تستثنى الأعمال المشتريات التي يتم التعاقد عليها بأسلوب الشراء المباشر والمسابقة من أحكام الفقرتين (٢١ و) من هذه المادة». وللتأهيل معايير أهمها:

١. القدرات المالية
٢. القدرات الفنية
٣. القدرات الإدارية^(٤٨)
٤. شهادة التصنيف

كما أن هناك لجنة للتأهيل تقوم هذه اللجنة بإجراءات التأهيل المسبق واللاحق والتوصية باختبار العروض المؤهلة، ويصدر قرار تشكيل هذه اللجنة من رئيس الجهة الحكومية ويجوز له التفويض في ذلك، ويجب ألا يقل عدد أعضاء اللجنة عن ثلاثة إضافة إلى رئيسها، على أن يكون أحدهم من ذوي المعرفة الفنية بطبيعة الأعمال والمشتريات المطروحة. كما لا يجوز الجمع بين عضوية أو رئاسة هذه اللجنة وأي من اللجان الأخرى في النظام ولائحته التنفيذية، و ينص قرار التشكيل على تعيين نائب الرئيس يحل محله عند غيابه، ويعاد تكوين اللجنة كل ثلاث سنوات.^(٤٩)

الفرع التاسع: مرحلة فتح العروض تأكيداً لمبدأ الشفافية فقد جعل فتح المظاريف بحضور جميع أعضاء اللجنة باعتبار ان لجنه فتح المظاريف لها ضوابط على النحو التالي.

أولاً: تفتح العروض بحضور جميع أعضاء اللجنة، وفي حال تخلف أحد الأعضاء يكلف العضو الاحتياط، وفي حال اجتماع اللجنة دون حضور جميع الأعضاء فإنه يعد اجتماعاً باطلاً؛ لأن اجتماع جميع أعضاء اللجنة من الأمور الجوهرية التي تتعلق بالشفافية والعدالة، وأي إخلال بهذا المبدأ يترتب عليه إلغاء المنافسة.

ثانياً: يجب فتح العروض في موعد انتهاء مدة تلقي العروض.

ثالثاً: يجب على الجهة الحكومية ألا تمنع أصحاب العروض من حضور جلسات فتح العروض؛ إذ إن الحضور حق لهم يجد أساسه في مبدأ الشفافية، ويترتب على هذا المنع إلغاء المنافسة.

رابعاً: إذا كانت العروض تتضمن عرضاً فنياً ومالياً تفتح اللجنة العروض الفنية فقط، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة والأربعين من نظام المنافسات والمشتريات على أنه: « ١ - تفتح العروض بحضور جميع أعضاء اللجنة في موعد انتهاء مدة تلقي العروض، ويعد محضر بذلك، وفي الحالات التي تتطلب تقديم عرض فني مستقل عن العرض المالي تفتح العروض الفنية دون المالية، وتحدد اللائحة إجراءات فتح العروض». ^(٥٠)

المطلب الثاني: مرحلة البدء في الترسية وإبرام العقد

سنتطرق في هذا المطلب إلى لجنة فحص العروض (فرع أول) ثم الإعلان على نتائج المنافسة (فرع ثاني) ثم نتطرق إلى صلاحية الرئيس المباشر في البت النهائي (فرع ثالث) وبعد ذلك فترة التوقف (فرع رابع) على النحو الآتي:

الفرع الأول: لجنة فحص العروض: تقوم لجنة فتح العروض برفع محضرها وأوراق المنافسة كاملة إلى لجنة فحص العروض خلال ثلاثة أيام من تاريخ فتح العروض، وبعد ذلك يبدأ عمل لجنة فحص العروض التي من خلالها يتبين الفائز بالمنافسة وفقاً لأحكام النظام ولائحته التنفيذية، كما أن المنظم السعودي أحاط تشكيل هذه اللجنة بضمانات تقوم على أساس الشفافية والحوكمة بالإضافة إلى جوانب قانونية وفنية. ونص النظام على تشكيل لجنة فحص العروض حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الخامسة والأربعين من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية على أنه: (تكون لجنة أو أكثر بقرار من رئيس الجهة الحكومية أو من يفوضه لفحص العروض، وفقاً لما توضحه اللائحة...). لذا فإن هناك ضوابط لتشكيل لجنة فحص العروض وهي:

- ١- أن يصدر قرار تشكيل اللجنة بقرار من رئيس الجهة الحكومية.
- ٢- يجوز تشكيل أكثر من - لجنة فحص عروض.
- ٣- يجوز لرئيس الجهة الحكومية التفويض في تشكيل لجنة فحص العروض.
- ٤- لا يجوز الجمع بين رئاسة لجنة فحص العروض وصلاحية البت في المنافسة كما لا يجوز الجمع بين رئاسة لجنة فتح العروض ورئاسة لجنة فحص العروض أو العضوية فيها، وهذا الضابط أو الشرط يجد أساسه في مبدأ الشفافية والحوكمة وعدم تداخل الصلاحيات، فلا يجوز لمن يملك البت في الترسية أن يكون عضواً في لجنة فحص العروض أو فتح العروض، كما لا يجوز أن يكون عضواً في لجنة فتح العروض وكذلك عضواً في لجنة فحص العروض، طبقاً لنص الفقرة الرابعة من المادة الخامسة والأربعين.
- ٥- يجب ألا يقل عدد أعضاء لجنة فحص العروض عن ثلاثة بالإضافة إلى رئيسها.

٦- يجب أن يكون من ضمن أعضاء لجنة فحص العروض المراقب المالي التابع لوزارة المالية، وكذلك يجب أن يكون من ضمن أعضاء لجنة فحص العروض من هو مؤهل تأهيلاً نظامياً، سواء من يحمل الشريعة أو القانون أو الأنظمة، وبالإضافة إلى ذلك ممثل عن إدارة المشاريع والإدارة المالية وإدارة المشتريات، وقد تضمنت المادة الرابعة والسبعون ما نصه: (... وعضو يملك المعرفة الفنية في طبيعة

الأعمال والمشتريات محل المنافسة). ومن أهم اختصاصات لجنة فحص العروض التوصية بالترسية ولا تملك اللجنة البت في الترسية، وإنما توصي بالترسية ثم تعرض توصياتها في محضرها على صاحب الصلاحية للبت في تلك التوصية بما يتفق مع النظام ولائحته التنفيذية، ويجب عليها أن تكون توصياتها مسببة في الترسية مستندة في ذلك إلى أحكام النظام ولائحته التنفيذية وشروط المنافسة. وفي رأبي ان ما وصل اليه نظام المشتريات في هذه المرحلة يعد قمة من الشفافية والوضوح فقد اعتنى بالشفافية حتى بعد قرار الترسية.

الفرع الثاني: الإعلان عن نتائج المنافسة: من أهم المبادئ الأساسية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية تحقيق أعلى درجات الشفافية في جميع مراحل إجراءات المنافسات والمشتريات، بل إن من أهداف النظام ضمان الشفافية في جميع إجراءات الأعمال والمشتريات^(٥١) وتطبيقاً لذلك أوجب النظام على الجهات الحكومية الإعلان عن نتائج المنافسات والإعلان عن نتائج المنافسة يختلف عن الإعلان عن المتقدمين للمنافسة، لذا نصت المادة التاسعة والأربعون من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية على أنه: «على الجهة الحكومية إعلان نتائج المنافسة، وإشعار بقية المتنافسين بذلك، وفقاً لما توضحه اللائحة التنفيذية» ويتضمن الإعلان عن نتائج المنافسة الآتي:

أولاً: الإعلان عن العرض الفائز في المنافسة، وذلك من طريق البوابة الإلكترونية، ويتضمن الإعلان المعلومات الآتية في حد أدنى:

١- صاحب العرض الفائز .

٢- معلومات عن المشروع.

٣- القيمة الإجمالية للمشروع.

٤- مدة تنفيذ العقد ومكان تنفيذه.

ثانياً: يتم إخطار المتنافسين الآخرين بنتائج المنافسة وسبب استبعادهم بما في ذلك الدرجات الفنية لعروضهم.

ثالثاً: تقوم الجهة الحكومية بنشر نتائج المنافسة والمشتريات وبياناتها في البوابة الإلكترونية، التي تزيد قيمتها على مئة ألف ريال كل ثلاثين يوماً في حد أقصى، وتشمل البيانات المعلومات الآتية:

١- اسم المتعاقد وعنوانه ونوع العقد.

٢- مدة العقد وقيمه ومكان تنفيذه.

٣- تاريخ تسليم الموقع، وتاريخ استلام الأعمال.

٤- تنشر معلومات العقود، كل عقد على حدة.

رابعاً: يستثنى من الإعلان والنشر: مشتريات الأسلحة والذخائر، والمعدات العسكرية ولوازمها، والمشتريات المتعلقة بالأمن الوطني.^(٥٢)

المبحث الثالث: علاقة نظام المنافسات والمشتريات الحكومية بشركات المساهمة

الشفافية مبدأ عام قرره نظام المنافسات والمشتريات الحكومية في مادته الثانية حيث جاء في الفقرة الرابعة في هذه المادة أن أهداف النظام ضمان الشفافية في جميع الاعمال و المشتريات وجاء قرار مجلس الوزراء رقم (٦٤٩) تاريخ ١٣/١١/١٤٤٠ هـ الذي وافق على نظام حيث جاء في الفقرة الثامنة من الزام الشركات التي تملك الدولة أكثر من واحد في (٥١٪) من رأس مالها، في الأخذ بالمبادئ والقواعد العامة لصالح الأعمال والمشتريات وتنفيذها بما يحقق النزاهة والشفافية والحصول على أسعار تنافسية عادلة، وإعطاء أفضلية للمحتوى المحلي والمنشآت الصغيرة والمتوسطة وفقاً لضوابط يعدها صندوق الاستثمارات العامة بالتنسيق مع المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية والمؤسسات العامة للتقاعد. و المقصود بهذه الشركات هي شركات المساهمة التي يقسم رأس مالها الى اسهم متساوية القيمة و يكون السهم قابل للتداول بالطريقة التجارية و يجوز لمالك السهم التصرف فيما يملكه من اسهم دون ان يؤثر على حياة الشركة كما ان مسؤولية الشريك محدودة بقدر مساهمته وان مثل هذه الشركات خاضعة لإعمال الرقابة في عمليات التأسيس سواء كان من وزارة التجارة او الهيئة العامة للاستثمار أو هيئة السوق المالية كما تلتزم تلك الشركات بالقواعد الواردة في حوكمة الشركات و العلة في تطبيق مبدأ الشفافية بالنسبة للشركات المساهمة باعتبار انها تقوم بمشروعات ضخمة كبيرة تمس الاقتصاد الوطني و تمس المساهمين الشركاء الذين يمثلون اعداداً كبيرة من شريحة المواطنين وهذا ما أكدته المادة (٩٣) من نظام المشتريات حيث جاء فيها تلتزم الشركات التي تنفذ الاعمال و المشتريات نيابة عن الجهات الحكومية بتطبيق أحكام النظام. مما سبق يمكن القول بأن الشفافية قيام الشركة والأنشطة التابعة لها بتوفير البيانات والمعلومات والتقارير للمساهمين و المستثمرين وأصحاب العلاقة وكذلك الجهات الرقابية كهيئات أسواق المال و الوزارات المختصة، وذلك وفقاً للمركز

المالي الحقيقي، يمكن كل ما سبق ذكرهم من تحديد النشاط الحالي والمستقبلي للشركة، وذلك من خلال العمليات الاقتصادية التي أجرتها وجدواها مع بيان كافة الإيضاحات المتعلقة بهذه المعلومات والتقارير والبيانات، وفقا للمعايير المحاسبية السليمة.^(٥٣) كما تتحقق الشفافية بنشر الشركات لقوائمها المالية والمتضمنة على التقارير المالية والمعلومات الصحيحة والكافية للمستثمرين والمساهمين وعلى أساس موضوعي وفي الوقت المناسب وبعيدا عن الشائعات والمعلومات المغلوطة والمضللة وغير المشروعة، فلا يمكن أن يتحقق المساهم المالك للسهم من المعلومات والبيانات والتقارير دون وجود جدية وشفافية في عرضها من قبل مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية بالشركة، فالمساهم أو "الشريك" في هذا النوع من الشركات لا يستطيع المشاركة والتدخل بكل قرارات الشركة بشكل مباشر، ولا يتمكن من مراقبتها بالشكل الموجود في باقي الشركات بسبب العدد الهائل من حملة الأسهم، الأمر الذي اضطر المنظمون إلى ابتداء فكرة فصل الإدارة عن الملكية شرط توفير كل ما يحتاجه المساهم أو يرغب الإطلاع عليه في الشركة ولا تقوم الأخيرة بإخفاء أي أمر من شأنه التأثير على الورقة المالية أو خروج أو بقاء المساهم.^(٥٤) لهذا وقد اعتنى المنظم السعودي بمفهوم الشفافية كمبدأ لتحقيق الإفصاح الجيد من خلال المادة (٩٠) من لائحة حوكمة الشركات والتي تضمنت واحدا وأربعين معيارا تطبيق الشفافية من خلال التقرير التي تصدرها الشركة المساهمة، فيجب أن يتضمن تقرير مجلس الإدارة عرضاً لعملياته خلال السنة المالية الأخيرة وجميع العوامل المؤثرة في أعمال الشركة ومنها كالتالي: ما امتثلت له الشركة من قواعد وما لم تمتثل له من لائحة حوكمة الشركات، أسماء ووظائف ومؤهلات وخبرات أعضاء مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية الحالية والسابقة، أسماء الشركات داخل المملكة أو خارجها والتي كان العضو الحالي عضوا فيها أو سبق أن كان عضوا بها، لدواعي الاستقلال، تكوين مجلس إدارة وتصنيفه أعضاء تنفيذيين وأعضاء مستقلين، الإجراءات التي اتخذها مجلس الإدارة لإحاطة أعضائه وعلى الخصوص غير التنفيذيين بمقترحات المساهمين وملحوظاتهم حيال الشركة وإدائها، ووصف مختصر لمهام اللجان واختصاصاتها، الوسائل المعتمدة لتقييم أداء مجلس الإدارة ولجانها وأعضائها والجهة الخارجية التي قامت بالتقييم وعلاقتها بالشركة وذلك لعوارض الاستقلال إن وجدت، الإفصاح عن مكافآت مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، المخالفات والإجراءات الصادرة عن هيئة سوق المال أو أي جهة إشرافية أو تنظيمية أو قضائية، مع بيان أسباب هذه المخالفات وسبل علاجها وتقاديبها مستقبلا.^(٥٥)

المبحث الرابع: العقود المستتاة من المنافسة العامة (الشراء المباشر) والمنافسة المحدودة

إن نظام المنافسات والمشتريات الحكومية يقوم على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والشفافية التي تتطلب الإعلان عن المنافسة العامة لاستقطاب جميع العروض المناسبة من حيث القدرات الفنية والمالية للقيام بموضوع العقد محل التعاقد، وأسلوب المنافسة المفتوحة في الإعلان هو الأصل والأساس الأول، لذلك جاء المنظم السعودي، ليوضح في المادة (الثانية والثلاثون) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية أساليب الطرح والتعاقد وذكر منها (الشراء المباشر - والمنافسة المحدودة) وستنطرق إلى هذين الموضوعين باعتبار أنهما أسلوب مستثنى من عملية المناقصة أو المنافسة المفتوحة ونظراً لمقتضيات الصالح العام فقد استثنى المنظم السعودي حالات من المنافسة العامة وجعل لهذا الاستثناء طريقتين: إما بتوفير احتياجات الجهة الإدارية بطريق الشراء المباشر وفيه تتمتع الجهة الإدارية بحرية واسعة في اختيار المتعاقد معها وسلطتها متشابهة مع سلطة الأفراد العاديين في اختيار المتعاقد معها كما هو المعهود في العقد المدني. وإما بقصره على عدد من المتعاملين مع الجهة الحكومية بطريق المنافسة المحدودة؛ إذ تعتبر المنافسة المحدودة استثناء نظراً لأنها مقصورة على فئة معينة دون الأخرى، وهذا بخلاف المنافسة العامة المفتوحة لجميع المتنافسين والمعلن عنها في البوابة الالكترونية وهي وسيلة الإتصال في ذلك ومن ثم للمتنافسين الذين تتوافر فيهم الشروط الحرة في الدخول فيها من عدمه، وهذا ما لا يتوفر في المنافسة المحدودة المقصورة على عدد محدود ممن سبق لهم التعامل مع الجهة الحكومية وهي مقصورة عليهم من ناحية الإعلان عبر البوابة الإلكترونية التابعة لوزارة المالية لذا سميت بالمنافسة المحدودة؛ ونوجز القول بأن هذين الاستثنائين ما هو إلا لتحقيق المصلحة العامة التي ترجح مصالح الوطن على كل مصلحة وجعل هذا الاستثناء مقنناً وبشروط ولا يعتبر ذلك خروجاً على مبدأ الشفافية وإنما لمصلحة غالبية وفي تقديري أن هذا الاستثناء يتماشى مع القاعدة الشرعية (الضرورة تقدر بقدرها). لذا قسمت هذا المبحث على مطلبين أتناول فيه الشراء المباشر (مطلب أول) ومن ثم أتطرق إلى المنافسة المحدودة (مطلب ثاني) على النحو الآتي:

المطلب الأول: الشراء المباشر

يُقصد بالشراء المباشر: قيام السلطة المختصة مباشرة بتأمين حاجياتها من شخص معين أو من أشخاص معينين دون اتباع إجراءات المنافسة العامة^(٥٦)، ويشترط للتعاقد بالأمر المباشر عدد من الشروط:^(٥٧)

١. أن يتم التعاقد من خلال لجنة الشراء المباشر: وتتكون هذه اللجنة من ثلاثة أعضاء يصدر تسميتهم بقرار من رئيس الجهة الحكومية السعودي وتختص هذه اللجنة بفحص عروض الشراء المباشر ورفع التوصيات لصاحب الصلاحية لاعتمادها^(٥٨)، وتستثني الأعمال والمشتريات التي تبلغ خمسة وثلاثون ألف ريال فأقل من عرضها على لجنة فحص عروض الشراء المباشر، ويتم البت فيها من قبل صاحب الصلاحية، إلا إذا كانت قبيل الأعمال الإضافية فيجب عرضها على اللجنة سواء قلت قيمتها عن هذا المبلغ أو زادت.^(٥٩)

٢. إتاحة الفرصة في الشراء المباشر لأكبر عدد من المتعاملين.

٣. لم يستلزم المنظم تقديم الضمان عند الشراء بالتعاقد المباشر.^(٦٠)

٤. نشر قائمة عمليات الشراء المباشر المنفذة على البوابة وذلك في نهاية كل سنة مالية من حيث القيمة الإجمالية ونوع الأعمال والمشتريات، دون الإخلال بما يقتضيه الأمن الوطني من سرية.

٥. صلاحية البت في الأمر المباشر حيث تكون صلاحية البت في الشراء المباشر لرئيس الجهة الحكومية، وله التفويض بما لا يزيد على (ثلاثة ملايين) ريال.^(٦١) ويعد الشراء المباشر أسلوب من أساليب الطرح والتعاقد وهو في حقيقته يعد استثناء من المنافسة العامة التي تعد الأصل العام في الطرح والتعاقد^(٦٢)، وقد أجاز المنظم السعودي الطرح والتعاقد من طريق الشراء المباشر، وقد حدد المنظم السعودي الأعمال والمشتريات والقيم التي يتم تأمينها من طريق الشراء، وهي:

١. الأسلحة والمعدات العسكرية وقطع غيارها.

٢. الأعمال والمشتريات التي لا تتوافر إلا لدى متعهد أو مقاول أو مورد واحد.

٣. إذا كانت قيمة الأعمال والمشتريات لا تتجاوز مبلغ مئة ألف.

٤. الأعمال والمشتريات التي يترتب على تأمينها حماية مصالح الأمن الوطني.

٥. الأعمال والمشتريات المتوافرة لدى مؤسسة أو جمعية أو كيان غير ربحي واحد.

٦. تأمين الأعمال والمشتريات في الحالات الطارئة.^(٦٣) وقد قسمت هذا المطلب إلى فروع أتناول فيه حالات الشراء المباشر على النحو الآتي:

الفرع الأول: تأمين الأسلحة والمعدات العسكرية وقطع غيارها:

يرجع الاستثناء إلى اعتبارات الأمن القومي كما استثناء قانون اليونسترال (لجنة الأمم المتحدة) الصادر عام ١٩٩٤م في المادة الأولى هذا الاستثناء بقوله (لا ينطبق هذا القانون على: الاشتراء المتصل بالدفاع الوطني أو الأمن الوطني). ويتم تأمين مشتريات الأسلحة والمعدات العسكرية وقطع غيارها من طريق الشراء المباشر، وذلك وفقاً للضوابط الآتية:

أولاً: أن الشراء المباشر يشمل الأسلحة بأنواعها والمعدات العسكرية بما فيها الطائرات والدبابات والسيارات ذات الطابع العسكري وكل ما يطلق عليه معدة عسكرية.

ثانياً: أن الشراء المباشر يشمل قطع غيار الأسلحة وقطع غيار المعدات.

ثالثاً: لا يشمل الشراء المباشر الملابس العسكرية.

رابعاً: لا يشمل الشراء المباشر صيانة الأسلحة والمعدات العسكرية.

خامساً: لا يشمل الشراء المباشر الأماكن والمقرات العسكرية.

سادساً: تتولى الهيئة العامة للصناعات العسكرية تأمين وطرح وإجراءات التعاقد في مشتريات الأسلحة والمعدات العسكرية وقطع غيارها.

سابعاً: تلتزم الهيئة العامة للصناعات العسكرية بتطبيق أحكام النظام ولأحتة التنفيذية في إجراءات الشراء المباشر وإجراءات التعاقد. وقد نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية والثلاثين لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية على أنه (للجهة الحكومية التعاقد بأسلوب الشراء المباشر في الحالات الآتية: (تأمين مشتريات الأسلحة والمعدات العسكرية وقطع غيارها، وذلك من خلال الهيئة العامة للصناعات العسكرية)

الفرع الثاني: الأعمال والمشتريات التي تتوافر إلا لدى منتج واحد: أجاز المنظم السعودي طرح الأعمال والمشتريات والتعاقد من طريق الشراء المباشر إذا كانت الأعمال والمشتريات لا توجد إلا لدى متعهد أو مقاول أو مورد واحد، ولم يكن هناك بديل مقبول لدى أكثر من مورد أو مقاول أو متعهد يمكن من خلاله طرحها في منافسة عامة، حيث نصت الفقرة الثانية والثلاثين من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية على أنه: (للجهة الحكومية التعاقد بأسلوب الشراء المباشر في الحالات التالية: ... ٢- إذا كانت الأعمال والمشتريات متوافرة حصرياً لدى

متعهد أو مقاول أو مورد واحد، ولم يكن لها بديل مقبول على أن يكون التعاقد وفق ما تحدده اللائحة). ويجب أن تكون هناك حاجة ضرورية لتأمين الأعمال والمشتريات، كما اشترطت اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية ألا يكون هناك بديل مناسب يمكن الحصول عليه من مصادر أخرى تقي بالغرض، وحددة اللائحة مدة الإعلان حيث يتم الإعلان لمدة عشرة أيام للتأكد من أن الأعمال والمشتريات لا تتوافر إلا لدى منتج واحد، فإن تقدم أكثر من واحد وأقل من خمسة عروض تتحول إلى منافسة عامة وتستكمل الإجراءات ولا يتم الإعلان إلا بعد التأكد من عدم وجود أكثر من مورد في قوائم المنصة. كما يجب أن يكون السعر المؤمن به مناسباً وغير مبالغ فيه ويتفق مع الأسعار السائدة^(١٤)، ويتم تسجيل قائمة بالأعمال والمشتريات التي لا توجد إلا لدى مورد أو منتج أو مقاول عن طريق البوابة الإلكترونية.

الفرع الثالث: الأعمال والمشتريات التي لا توجد إلا لدى مؤسسة أو جمعية أهلية واحدة أو كيان واحد من الكيانات غير الهادفة إلى الربح: أجاز المنظم السعودي التعاقد من طريق الشراء المباشر إذا كانت الأعمال والمشتريات المطلوبة لا توجد إلا لدى مؤسسة أو جمعية أهلية واحدة أو كيان واحد من الكيانات غير الهادفة إلى الربح، حيث نصت الفقرة الخامسة من المادة الثانية والثلاثين من نظام المنافسات والمشتريات على الحكومية على أنه: (للجهة الحكومية التعاقد بأسلوب الشراء المباشر في الحالات الآتية: ... ٥- إذا كانت الأعمال والمشتريات متوافرة لدى مؤسسة أو جمعية أهلية واحدة أو كيان واحد من الكيانات غير الهادفة إلى الربح، بشرط أن تتولى بنفسها القيام بما تم التعاقد عليه)، وهناك ضوابط لتأمين هذه الاعمال التي لا توجد إلا لدى مؤسسة أو جمعية أهلية واحدة أو كيان واحد من الكيانات غير الهادفة إلى الربح على النحو الآتي:

١. ألا يوجد غير المؤسسة أو الجمعية الأهلية أو الكيان الواحد غير الربحي يقدم الأعمال والمشتريات المطلوبة.
٢. أن تكون الأعمال والمشتريات المطلوبة داخلة في نشاط المؤسسة أو الجمعية الأهلية أو الكيان الواحد غير الربحي.
٣. أن تقوم المؤسسة أو الجمعية الأهلية أو الكيان الواحد غير الربحي بتنفيذ الأعمال بنفسها، ولا يجوز لهم إسناد هذه الأعمال والمشتريات لمقاولين أو موردين أو متعهدين آخرين أو التعاقد من الباطن.
٤. أن تكون الأسعار المؤمنة بها تلك الأعمال والمشتريات مناسبة وتتفق مع الأسعار السائدة وألا يبالغ فيها.

الفرع الرابع: الحالات الطارئة: عرفها النظام في مادته الأولى بقوله (حالة يكون فيها تهديد السلامة العامة أو الأمن العام أو الصحة العامة جدياً وغير متوقع، أو يكون فيها إخلال يندر بخسائر في الأرواح أو الممتلكات ولا يمكن التعامل معها بإجراءات المنافسة العادية)، وقد أجاز المنظم السعودي استخدام أسلوب الشراء المباشر في الحالات الطارئة، حيث نصت الفقرة السادسة من المادة الثانية والثلاثين من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية على أنه: (للجهة الحكومية التعاقد بأسلوب الشراء المباشر في الحالات الآتية: ... ٦- الحالات الطارئة)، ومن أمثلة الحالات الطارئة حصول أضرار غزيرة أدت إلى ضرورة تأمين بعض المشتريات والأعمال، أو حصول حروب أو أمراض وأوبئة تتطلب تأمين الأعمال والمشتريات بشكل مباشر ولا تتحمل طرحها في منافسة عامة أو محدودة^(١٥)، وقد لا حظنا أن المملكة العربية السعودية - حرسها الله- قد تعاملت مع جائحة كورونا وفقاً لهذا المبدأ وكانت معالجة سريعة شهد لها العالم بأسره وواجهت الجائحة من حيث التشغيل واللقاحات وطبقت هذا الاستثناء لتحقيق سلامة المواطن وكل من يقيم على أرض الوطن حرصاً منها على سلامة البشرية. بل وأمدت أيديها البيضاء إلى خارج الوطن وهذا ليس بغريب والمواقف التاريخية تشهد على ذلك.

الشروط الواجب توافرها لتأمين الاعمال والمشتريات في الحالة الطارئة وهي: (١٦)

١. وجود تهديد غير متوقع للسلامة العامة والصحة العامة والأمن العام.
٢. وجود حدث جسيم يندر بخسائر في الأرواح أو الممتلكات، ويكفي وجود أحدهما لإضفاء صفة الكارثة على تأمين الأعمال والمشتريات.
٣. أن يترتب على استخدام أسلوب المنافسة العامة أو المنافسة المحدودة ضرر جسيم بسبب طول مدة الإجراءات.
٤. موافقة رئيس الجهة الحكومية على تأمين الأعمال والمشتريات الطارئة
٥. تزويد الديوان العام للمحاسبة بحالات الأعمال والمشتريات الطارئة بما فيها مستندات الصرف.

الفرع الخامس: الأعمال والمشتريات التي تتعلق بحماية مصالح الأمن الوطني: استثناء قانون اليونسترال (لجنة الأمم المتحدة) الصادر عام ١٩٩٥م في المادة الأولى هذا الاستثناء بقوله (لا ينطبق هذا القانون على: الاشتراء المتصل بالدفاع الوطني أو الأمن الوطني)، لذلك أجاز المنظم السعودي استخدام أسلوب الشراء المباشر إذا كانت الأعمال والمشتريات تتعلق بحماية مصالح الأمن الوطني، حيث نصت الفقرة

الرابعة من المادة الثانية والثلاثين على أنه: «للجهة الحكومية التعاقد بأسلوب الشراء المباشر في الحالات الآتية: ... ٤ - إذا كان استخدام هذا الأسلوب ضرورياً لحماية مصالح الأمن الوطني ولا يمكن معه استخدام المنافسة العامة أو المحدودة، ويجب في هذه الحالة أن تقوم الجهة الحكومية - بعد إبرام العقد - بإعداد تقرير يتضمن الأسباب التي دعتها لاستخدام هذا الأسلوب وتزويد ديوان المحاسبة العامة بنسخة منه). ويقصد بالأمن الوطني مجموعة من الإجراءات التي تتخذ للمحافظة على أمن الوطن والكيان في الحاضر وفي المستقبل مع مراعاة الإمكانيات المتاحة، وهو مجموعة من الإجراءات الوقائية والعقابية والتربوية التي تتخذها السلطة لصيانة استتباب الأمن داخلياً وخارجياً انطلاقاً من المبادئ التي تؤمن بها الأمة ولا تتعارض مع المصالح أو المقاصد المعتبرة، ولها أبعاد تتعلق بالنظام السياسي والتماسك الداخلي والاستقرار الاجتماعي.^(٦٧)

الفصل الثاني: الوظيفة العامة ووسائل تحقيق الشفافية في إجراءاتها، والهيئات التي تعزز الشفافية:

اعتنى الإسلام بالوظيفة العامة عناية فائقة باعتبار انها احد الأسس في إدارة الدولة و قرر مبدأ الكفاءة و المساواة و التنافس التي هي جوهر الشفافية و كان الرسول - صلى الله عليه وسلم - يقدم الإصلاح لكل مهمة فعندما دخل مكة فاتحاً و تسلم ومفاتيح الكعبة من بني شيبية، طلبها منه العباس، لكي يجمع له بين سقاية الحاج، و سدانة البيت.فأنزل الله هذه الآية قال تعالى ﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾^(٦٨)، فسلم مفاتيح الكعبة الى بني شيبية؛ لان بني شيبية اصلح لهذه المهمة لخبرتهم السابقة فيها، وقد اكد النبي - صلى الله عليه وسلم - ان على ولي الامر ان يقدم الإصلاح والمراد به: الكفاءة و الجدارة بتعبير اليوم، قال النبي الله عليه وسلم: (من ولي من أمر المسلمين شيئاً، أو فوّلَى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله)، وفي رواية: (من قلد رجلاً عملاً على عصابة، وهو يجد في تلك العصابة أرضى منه، فقد خان الله وخان رسوله وخان المؤمنين) رواه الحاكم في صحيحه. فيجب عليه البحث عن المستحقين للولايات، من نوابه على الأمصار، من الأمراء الذين هم نواب ذي السلطان، والقضاة، ومن أمراء الأجناد ومقدمي العساكر والصغار والكبار، وولاية الأموال من الوزراء والكتاب والشادين (وهم بمثابة رئيس النقابة الآن، وما كان يسمى بالشيخ الكار)، والسعاة على الخراج والصدقات، وغير ذلك من الأموال التي للمسلمين^(٦٩) و روى البخاري في صحيحه عن أبي هريرة رضي الله عنه: أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: (إذا ضيعت الأمانة، فانتظر الساعة. قيل يا رسول الله وما إضاعتها قال إذا وسد الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة). والمملكة العربية السعودية قد ورثت هذا التراث الإسلامي الكبير و اعتنت بالوظيفة العامة ايما عناية، اذ أصدرت نظام الخدمة المدنية و الأنظمة الأخرى، وحددت فيها طرق اختيار الموظف بشفافية عالية و طريقة ترقيته و إقالته و انشئت أجهزة حكومية و أدوات تساعد على تحقيق الشفافية و محاربة الفساد كما أصدرت العديد من التشريعات ايماناً منها: (ان الأداء الفعال لوظائف الإدارة لا يعتمد على كفاءة ما يوضع من نظم إدارية فحسب، وإنما يعتمد بشكل أوفى على كفاءة أولئك الذين يعهد إليهم تنفيذها، لأنه دون الموظف الكفاء تظل الادارة عاجزة على تحقيق أهدافها. وإشباع حاجات الجمهور من خلال المرافق العامة المختلفة التي يديرها الموظف العام او يشارك في ادارتها)^(٧٠) لقد تبين من خلال تجارب الدول إن من أهم أسباب الفساد وضع الرجل غير الكفاء في الوظيفة العمومية^(٧١)

المطلب الاول: ماهية الوظيفة العامة والموظف العام:

سوف نتعرض من خلال هذا المطلب إلى تعريف الوظيفة العامة (فرع أول) وتعريف الموظف العام (فرع ثاني) على النحو الآتي:

الفرع الأول تعريف الوظيفة العامة:

يأتي تعريف الوظيفة العامة بين اتجاهين أحدهما الاتجاه العضوي ويعرف وفقاً للأعضاء الذين يشغلونها وهم الموظفون العموميون، والأحكام المتعلقة بهم، وعليه فالوظيفة العامة هي مجموعة القواعد المنظمة لحياة الموظف العام منذ دخوله وحتى خروجه منها. والاتجاه الثاني يعرف الوظيفة العامة استناداً إلى الطابع الفني الموضوعي إلى الوظيفة العامة نفسها دون أن يهمل الجانب العضوي فيها فالوظيفة العامة هي مجموعة المهام والاختصاصات التي يناط القيام بها لشخص معين إذا توافرت فيه بعض الشروط الضرورية لتولي أعباء الوظيفة، وبذلك تختلف الوظائف من حيث واجباتها ومسئولياتها، وكذلك من حيث الحقوق التي تخولها لشاغلها، بحسب موقع الوظيفة في البناء التنظيمي للجهاز الإداري.^(٧٢) فالوظيفة العامة كيان نظامي تابع للإدارة الحكومية يتضمن مجموعة من الواجبات والمسئوليات توجب على شاغلها التزامات محددة مقابل تمتعه بحقوق معينة^(٧٣) فهي مركز قانوني عام وحالة موضوعية تنشأ وتنظم بمقتضى القوانين واللوائح الخاصة بها. الأمر الذي يترتب عليه أن الموظف لا يتمتع بحق شخصي على هذه الوظيفة، بل يطبق عليه المركز القانوني العام الخاص بها. ولم

يجمع فقهاء القانون الإداري على تبني تعريفاً موحداً لما يعرف بالوظيفة العامة، ومع ذلك عرفها كل من الفقه والقضاء الإداريين على أنها مجموعة صلاحيات واختصاصات قانونية يزاؤها الموظف العام في إحدى جهات الإدارة العامة لتحقيق المصلحة العامة. كما عرفها البعض بأنها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات المناطة بواسطة السلطة المختصة لشخص يتطلب منه إنجازها وقتاً كاملاً أو جزء منه^(٧٤)، كما عرفها الفقه بأنها (مجموعة من الاختصاصات النظامية التي يمارسها الموظف العام بغرض تحقيق المصلحة العامة، ولا تعتبر حقاً خاصاً أو شخصياً)^(٧٥) في حين عرفتھا اللائحة التنفيذية للموارد البشرية الصادرة برقم ١٥٥٠ بتاريخ ١٤٤٠/٦/٩هـ في المادة الأولى بقولها: (المهام والاختصاصات المدنية التي يؤديها الموظف لخدمة عامة يخضع فيها للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري)^(٧٦) هذا ويختلف مفهوم الوظيفة العامة تبعاً للفلسفة التي تعتمدها الدولة في هذا الخصوص، حيث يوجد في هذا التصنيف، المفهوم الأوربي ويسمى بالنظام المغلق، والمفهوم الأمريكي، ويسمى النظام المفتوح، وطبقاً للمفهوم الأول فإن الوظيفة العامة تعتبر منه أو حرفه لمن يلتحق بها من بداية حياته الوظيفية في سن معينة، وحتى بلوغ الموظف سن التقاعد، ما لم يحدث بين ذلك ما ينهي تلك العلاقة، إن الموظف في هذا المفهوم لا يرتبط مصيره بوظيفة معينة، حيث يُمكن الاستفادة منه في أي وظيفة أخرى وإن كان ذلك تحت شروط معينة؛ أما في المفهوم الأمريكي فإن الوظيفة بصفه عامة لا تمثل عملاً مستقراً وإنما مجرد عمل مؤقت يرتبط في العادة بوظيفة بعينها، كما يؤدي إلغاء الوظيفة إلى خروج الموظف من الخدمة. وتأخذ المملكة العربية السعودية استناداً إلى نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بالنظام المغلق، وتجدر الإشارة أنه في حال إلغاء الوظيفة طبقاً لهذا المفهوم فإن الموظف ينقل إلى وظيفة تماثلها في المرتبة بنفس الوزارة أو المصلحة، كما يخضع لأحكام خاصة فيما يتعلق بحقوقه والتزاماته، وتأديبه، وتمايز عن أحكام الوظائف الخاصة، فالوظيفة العامة في المملكة مهنة مستقرة، وليس مجرد عمل مؤقت ولا شك أن ذلك - بعيداً عن الجانب السلبي - يبعث الراحة والاستقرار الوظيفي لدى الموظفين^(٧٧).

الفرع الثاني: الموظف العام:

لم تهتم الأنظمة الوظيفية في السابق بوضع تعريفاً للموظف العام مما أدى الى عدم وجود تعريف تشريعي محدد وذلك راجع ببساطة إلى أن النظام القانوني الذي تخضع له الوظيفة العامة يختلف من بلد لآخر بإختلاف الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.^(٧٨) وفي المملكة خلا النظام من وجود نص نظامي يتضمن تعريفاً يحدد مفهوم الموظف العام، فلم يرد تعريف صريح للموظف العام في نظام الخدمة المدنية الصادر عام ١٣٩٧هـ، إلا أنه وردت تعريفات للموظف العام في بعض الأنظمة الأخرى والتي تكون خاصة بحيث يكون هذا التعريف محصوراً في هذا النظام فقط، بحيث لا يمتد أثره إلى أي نظام آخر. ومن هذه الأنظمة التي تطرقت لتعريف الموظف العام نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٦) وبتاريخ ٢٩/١٢/١٤١٢هـ حيث جاء في المادة الثامنة من هذا النظام (أن كل من يعمل لدى الدولة أو أحد الأجهزة التي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة اعتبر موظفاً عاماً سواء يعمل بصفة مؤقتة أو بصفة دائمة لدى الدولة، أو يعمل لدى أحد الأجهزة التي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة).^(٧٩) ولكن مع تطور الأنظمة الوظيفية في المملكة أوردت اللائحة التنفيذية تعريفاً للموظف العام على خلاف بعض التشريعات الأخرى التي لم تعرف الموظف العام نظراً إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري وسوف نتطرق إلى عدد من التعاريف الفقهية والقضائية ثم نورد تعريف اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بتاريخ ١٤٤٠/٦/٩هـ وذلك على النحو الآتي:

- عرف البعض الموظف العام (بأنه الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية الأخرى ويصدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة).^(٨٠)
- وعرف غالبية الفقه الموظف العام بأنه (كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة يتولى إدارتها، الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك بتولي منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق).^(٨١)
- وفي مصر عرفها الدكتور سليمان الطماوي بأن الموظف العام "هو الشخص الذي يقوم بصفة قانونية بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية عن طريق الاستغلال المباشر".^(٨٢)
- كما عرفت مدونة "قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة"^(٨٣) بأن كل من يشغل وظيفة مدنية أياً كانت طبيعة عمله أو اسم وظيفته.

• وأخيراً عرفت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية الصادرة بتاريخ ١٤٤٠/٦/٩هـ في مادته الأولى بأن الموظف هو (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).

المبحث الثاني: الإجراءات التي تحقق الشفافية في الوظيفة العامة:

إن الشفافية مطلب تتجه نحوها الأنظمة وتتص عليها الدول الحديثة في أنظمتها وتسعى كل الدول من خلال اجراءاتها الادارية لتسير الأعمال بكل شفافية وضوح ومساواة وعلانية وفقاً لنظام واضح يوضح الحقوق والواجبات الوظيفية والمحظورات التي يجب أن يتجنبها الموظف العام وقد أوضح نظام الخدمة المدنية ذلك حيث اعتنى بالشروط الواجب توافرها فيمن يتقدم للوظيفة العامة وذلك قبل تولي الموظف العام للوظيفة، ثم جاءت قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة لتؤكد على هذه الحقوق والواجبات والمحظورات والتي من شأنها تعزيز قيم الخدمة المدنية والارتقاء بمستوى الجودة، وتطوير الأداء وخدمة المواطنين. وتعد مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة إطاراً عاماً يجب على الموظف العام التقيد به والعمل بمقتضاه طوال حياته الوظيفية. حيث توضح هذه المدونة ما يجب أن يكون عليه الموظف العام خلال حياته الوظيفية بكل شفافية ووضوح تام بل تعرضت لتعريف الشفافية في مادتها الأولى بقولها (الوضوح وإتاحة المعلومات والاجراءات المعمول بها داخل الجهة للموظفين والمراجعين) لذا نُقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول وسائل تحقيق الشفافية قبل تولي الوظيفة العامة (مطلب أول) ووسائل تحقيق الشفافية بعد تولي الوظيفة العامة (مطلب ثاني). على النحو الآتي: -

المطلب الأول: وسائل تحقيق الشفافية قبل تولي الوظيفة العامة:

يكون تحقيق الشفافية قبل تولي الوظيفة العامة من خلال العلنية والوضوح للإجراءات والشروط التي اشتراطها نظام الخدمة المدنية في المتقدمين للوظيفة العامة حيث نصت المادة الرابعة من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٤٩ وتاريخ ١٠ / ٧ / ١٣٩٧هـ على أنه (مع مراعاة ما تقتضيه به الأنظمة الأخرى، يشترط فيمن يعين على الوظائف أن يكون: -

أ- سعودي الجنسية، ويجوز استثناء من ذلك استخدام غير السعودي بصفة مؤقتة في الوظائف التي تتطلب كفايات غير متوفرة في المتقدمين السعوديين لشغل هذه الوظائف، وذلك بموجب قواعد يضعها مجلس الوزراء.

ب- مكملًا ثمانية عشر عاماً من العمر.

ج- لائقاً صحياً للخدمة.

د- حسن السيرة والأخلاق.

هـ- حاصلًا على المؤهلات المطلوبة للوظيفة، ويجوز لمجلس الوزراء الإعفاء من هذا الشرط.

و- غير محكوم عليه بحد شرعي، أو بالقصاص، أو بعقوبة السجن لمدة تزيد على سنة أو بالإدانة والعقوبة في أي من الجرائم الآتية: الرشوة، والتزوير، والاختلاس، وتهريب المخدرات أو المسكرات أو ترويجها أو المتاجرة فيها، أو كان محكوم عليه ومضت سنة على الأقل على انتهاء تنفيذ العقوبة أو الإعفاء منها.

١. غير مفصول من خدمة الدولة لأسباب تأديبية، أو كان مفصولاً ومضت سنة على الأقل من تاريخ الفصل.

ويجوز إضافة شروط أخرى إلى اللائحة للتعيين على بعض الوظائف".

ويتضح أن شروط شغل الوظيفة، لا يجوز القياس عليها أو استبعاد أي منها، كما يلزم أن تستمر هذه الشروط في الموظف إلى حين ترك الوظيفة العامة ما عدا ما يمكن الإعفاء منه بنص النظام.^(٨٤)

المطلب الثاني: الشفافية بعد تولي الوظيفة العامة:

لم يكتف المنظم بتحقيق الشفافية قبل تولي الوظيفة العامة وذلك بالشروط للدخول فيها، بل تعداه، فلقد اهتم المنظم بتحقيق الشفافية حتى بعد تولي الوظيفة العامة لكي يمارس الموظف العام نشاطه بعيداً عن المزاعم والافتراءات و الأقوال المرسلّة بأنه جامل قريب أو أحد أصحابه في قرار لأحد أقاربه أو ترسية مناقصة عليهم، لذلك فان المنظم قفل هذا الباب أمام أصحاب الشائعات و المزاعم الباطلة، فإذا كان للموظف مصلحة فعلية أو ظاهرة أو محتملة أن يبديها، وهذا ما نص عليه. لذلك سارعت المملكة العربية السعودية بوضع التدابير النظامية فيما يتعلق بأسباب الفساد حتى يكون الموظف في بيئه من أمره ويتحقق مفهوم الشفافية والوضوح لأن الموظف العام بعد توليه الوظيفة يكون ملزماً بلائحة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة المعتمدة بقرار من مجلس الوزراء رقم (٥٥٥) وتاريخ ٢٥/١٢/١٤٣٧هـ، التي تجعل

الموظف بعيداً عن المجاملات، بل ورفع عنه الحرج لوجود نصوص نظامية واضحة تؤكد الشفافية في الإجراءات و تبيين حالات تعارض المصالح، حيث عرفت اللائحة حالة تعارض المصالح بقولها في المادة الأولى (الحالة التي تكون فيها مصلحة خاصة للموظف، أو لغيره، مادية، أو معنوية مباشرة أو غير مباشرة، حالة، أو محتملة، تؤثر في موضوعيته، أو حياديته في اتخاذه قراراً، أو إبدائه رأياً له علاقه بوظيفته). وامتداداً على ذات النهج فقد صدرت لائحتين تنظم حالات تعارض المصالح ومكافحة الفساد معنية بالقائمين على تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية وهي لائحة (تنظيم تعارض المصالح في تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته) و لائحة (تنظيم سلوكيات وأخلاق القائمين على تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية) وقد نشرت كلتا اللائحتين للعمل بها في تاريخ ١٤٤١/٩/١ هـ وعلى ذلك سوف نتطرق إلى حالات تعارض المصالح ومكافحة الفساد وقد قسمت هذا المطلب إلى فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: حالات تعارض المصالح ومكافحة الفساد للموظف العام:

تظهر الشفافية بعد تولي الوظيفة العامة لائحة السلوك الوظيفي المنظمة للسلوك المهني للموظف العام حيث أوجبت عليه واجبات ومحظورات يحظر عليه إتيانها بل وزيادة في الشفافية فقد ألزمت قواعد السلوك وأخلاقيات المهنة الموظف العام بإجراءات وقائية ومن ذلك أنه على الموظف العام الإفصاح عما يؤثر على قراراته لضمان حياديته وموضوعيته عند إصدار القرار وهذا ما يساعد من الحد من الفساد حيث عنوان اللائحة عنوان (تعارض المصالح ومكافحة الفساد) وأوجبت على الموظف في المادة التاسعة عشرة من قواعد السلوك الوظيفي ما نصه:

١. على الموظف أن يفصح خطأً للإدارة التي تحددها جهته عن أي حالة تعارض مصالح حاله أو محتملة، قبل اتخاذ القرار أو إبدائه الرأي في الواقعة محل التعارض.

٢. على الموظف ألا يشارك في أي قرار يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على ترسية أي عقد يكون أحد أقربائه طرفاً فيه.

٣. تشمل حالات تعارض المصالح -دون حصر- ما يأتي:

أ- وجود مصلحة بين الموظف والجهة المتعاقدة أو التي بدأت في خطوات التعاقد مع جهته الوظيفية، متى كان للموظف العام دور واقع أو محتمل في ذلك التعاقد.

ب- وجود صلة قرابة حتى الدرجة (الرابعة) بين الموظف والشخص المرشح على وظيفة في جهته الوظيفية، متى كان التوظيف يعتمد على قرار أو رأي من الموظف العام).

وبتحليل ما ورد في المادة التاسعة عشرة من لائحة السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة، أن المنظم قد ألزم بالشفافية والإفصاح حيث جاء في الفقرة رقم واحد من المادة التاسعة عشر التي قضت بأن على الموظف أن يفصح خطأً عند اتخاذه للقرار بإبلاغ رئيسه خطأً بأن إبداء رأيه سيكون له تأثير على القرار بعدم حياديته لوجود صلة قرابة بين صاحب القرار والمستفيد منه، وفي تقديري أن المنظم أحسن في ذلك فقد رفع الحرج عن الموظف وأكد وجوب الابتعاد عن مواطن الشبهات؛ وتطبيقاً لمبدأ الشفافية أيضاً ما ورد في المادة السابعة من نظام نزع الملكية للمنفعة العامة^(٨٥) والتي تنص على (تولف الجهة صاحبة المشروع لجنة لتقدير تعويض العقارات المقرر نزع ملكيتها أو المتضررة من المشروع على النحو الآتي

أولاً: خمسة مندوبين من الجهات الحكومية، تسميهم جهاتهم وهم:

١. مندوب من الجهة صاحبة المشروع.

٢. مندوب من وزارة العدل.

٣. مندوب من وزارة الشؤون البلدية والقروية.

٤. مندوب من وزارة الداخلية.

٥. مندوب من وزارة المالية والاقتصاد الوطني.

ثانياً: اثنان من أهل الخبرة في العقار، ترشحهما الغرفة التجارية الصناعية بالمنطقة.

ويشترط في أعضاء اللجنة أن يكونوا من السعوديين ذوي الخبرة، المعروفين بالأمانة، وألا تقل مرتبة مندوب الجهة الحكومية عن السادسة. كما يشترط في مندوب وزارة العدل - بالإضافة إلى ذلك- توفر المؤهل المقرر للتعيين في السلك القضائي. ولا يجوز أن يكون عضواً في

اللجنة من كان له أو لزوجته أو لأحد أصهاره أو أقاربه حتى الدرجة الرابعة حق أو مصلحة في العقار المقرر نزع ملكيته أو المتضرر من المشروع، أو كان وكيلاً لأحد أصحاب الحقوق على العقار أو وصياً أو قيمياً عليه)، ويتضح أن المنظم أكد في المادة المشار إليها بأن عليه الابتعاد عن تقدير العقار لما فيه وجود شبهة في رفع سعر التقدير لوجود صلة قرابة لذلك فإن على الموظف العام عند وجود الأوصاف السابقة التحي عن التقدير وهذا يؤكد مبدأ الإفصاح والشفافية وفي حال مخالفته وتقدير العقار لمن له قرابه به فإنه يعد مخالفه صريحة توجب معاقبته وفقاً لنظام تأديب الموظفين العام لإخلاله بالواجبات الوظيفية. ونظراً لأن العقود الإدارية أحد الوسائل التي تمارس الإدارة نشاطها في إدارة المرفق العام وتأسيسه فعلى الموظف العام الابتعاد عن المشاركة في أي قرار يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في ترسية العقود لأحد أقاربه لأنه لو فعل ذلك عُذ إخلالاً بمبدأ الشفافية والإفصاح الذي أوجبه المنظم، لضمان الحيادية. كما أشارت المادة التاسعة عشرة من قواعد السلوك الوظيفي في الفقرة رقم ثلاثة فقرة (أ) والتي أوجبت على الموظف في حال بدأت الجهة المتعاقدة مع جهة وظيفته بإجراءات التعاقد وكان لديه عقد مع تلك الجهة فإنه يبتعد عن أي قرار يتخذ لذلك التعاقد مع جهة عمله وهذا ما يمثل مبدأ الحيادية وتحقيق مبدأ الشفافية.

الفصل الثالث: الشفافية ودورها في القضاء على جرائم الفساد المالي والإداري:

الشفافية و الفساد مصطلحان متناقضان و سبق وأن أوضحت في المباحث السابقة عند تعريف الشفافية وأهميتها و في هذا المبحث سوف نتناول موضوع الفساد و مظاهره اذ ان الفساد ينشأ و يترعرع عند غياب الشفافية و الوضوح لذلك في هذا المبحث نتناول تعريف الفساد ثم نخرج على الجرائم المتعلقة بالفساد خصوصاً ان هناك علاقة بين جرائم الفساد و العقود و هذا ما جعل نظام المشتريات الحكومية بالمادة السادسة و السبعون ينص صراحةً على الجرائم التي تكون سبباً في اثناء العقد، وقد جاءت المادة بصيغة وجوبية حيث نصت انه يجب على الجهة الحكومية إنهاء العقد في الحالات الآتية:

- أ- إذا تبين أن المتعاقد معه قد شرع - بنفسه أو بوساطة غيره بطريق مباشر أو غير مباشر - في رشوة أحد موظفي الجهات الخاضعة لأحكام النظام أو حصل على العقد عن طريق الرشوة أو الغش أو التحايل أو التزوير أو التلاعب أو مارس أياً من ذلك أثناء تنفيذه للعقد.
- ب- إذا أفلس المتعاقد معه، أو طلب إشهار إفلاسه، أو ثبت إعساره، أو صدر أمر بوضعه تحت الحراسة، أو كان شركة وجرى حلها أو تصفيتها.
- ج- إذا تنازل المتعاقد معه عن العقد دون موافقة مكتوبة من الجهة الحكومية والوزارة. مما سبق يتبين علينا ان نعرف الفساد (مطلب أول) ثم نخرج على الجرائم التي تشكل مظهر من مظاهر الفساد (مطلب ثاني)

المطلب الأول: الفساد ومفاهيمه

لا يوجد تعريف متفق عليه حول تعريف الفساد، الا ان البعض قد عرف الفساد من الناحية القانونية بأنه سوء استخدام المنصب العام لغايات شخصية، وارتكاب اعمال محظورة كالقيام بالاختلاس، والرشوة، والابتزاز، واستغلال النفوذ والمحسوبية، واستغلال المال العام. الا ان منظمة الشفافية العالمية عرفته بأنه، استغلال السلطة من اجل المنفعة الخاصة، وهناك تعريف آخر للفساد بأنه (مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين، والهادفة الى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو انشطتها، بهدف الاستفادة المادية المباشرة، أو الانتفاع غير المباشر)^(٨٦) اما البنك الدولي فقد ذهب و عرف الفساد بأنه اساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص. فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو اجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو اعمال خاصة بتقديم رشوي للاستفادة من سياسات أو اجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق ارباح خارج إطار القوانين المرعية، كما قد يتحقق الفساد عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء الى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب او الأصدقاء المقربين دون كفاءة علمية أو سرقة اموال الدولة مباشرة. وهناك تعريف اخر للفساد من الناحية القانونية على انه الخروج عن القوانين والانظمة أو استغلال غيابهما من اجل تحقيق مصالح شخصية. ويرى اخرون ان جريمة الفساد هي جريمة ناتجة عن ظاهرة اجتماعية تتمثل في الاستخدام المغرض من قبل الموظف لأجهزة السلطة والإدارة وصلاحياته الوظيفية من اجل تحقيق مصالح ذاتية وبشكل غير مشروع ومخالف للقوانين.^(٨٧)

المطلب الثاني: الجرائم التي تشكل ظاهرة الفساد

لا شك ان العقد والموظف العام أحد الأدوات التي تمارس الإدارة بهما نشاطها وتيسير المرفق العام وإدارته ولذلك فإن الجناة يتسللون من خلاله لتحقيق مصالحهم الخاصة سواء كان من خارج الوظيفة العامة كالتاجر الذي يقوم بعرض الرشوة للحصول على صفقة

عمومية او القابل وهو المرتشي (الموظف العام) لذلك فإن الدول تحاول جاهدة أن تحسن اختيار موظفيها من كافة الوجوه ليتولى الوظيفة الرجل الأكفأ، ثم توفر لهم الحماية القانونية حال أداء أعمالهم. إلا أنه مهما حاولت الدولة أن تنتقي الموظف العام بعناية فيبقى هذا الموظف بشرا له غرائز، فقد تتسرب إلى بعضهم نوازع الهوى والانحراف فيحيد عن جادة الصواب، وينزلق إلى مدارك الفساد، ويكون بعد ذلك الفساد الوظيفي أمام مسؤولية قد تكون جنائية وقد تكون إدارية بحسب كل حالة وظروفها. وقد أدركت الدول هذه الحقيقة فأولت الدول عنايتها الفائقة لوضع التنظيمات القانونية الصارمة لردع أي موظف عام تسول له نفسه الخروج على مقتضيات الوظيفة العامة والمتاجرة بها، فسنت لذلك الأنظمة التي تُجرّم انتهاك حرمة الوظيفة العامة، كما أولت عناية فائقة لحماية النزاهة ومكافحة الفساد. وتعد جريمتي الرشوة واختلاس المال العام من جرائم ذوي الصفة وهي فئة من الجرائم التي تخضع لأحكام خاصة، لذا قسمت هذا المطلب إلى فروع على النحو التالي:

١. الرشوة

٢. الاختلاس

٣. التزوير

٤. جريمة متابعة الموظف معاملة لدى الجهة الحكومية

٥. جريمة الوساطة

٦. جريمة استغلال النفوذ

الذاتية:

من خلال ما سبق بحثه فإن الشفافية في العقود أو الصفقات العمومية العامة مطلب يجب تحقيقه لحماية المال العام والحفاظ عليه وقد نص نظام المنافسات والمشتريات الحكومية على الشفافية والوضوح صراحةً وقرر تحقيقها في جميع مراحل العقد سواءً كان ذلك في المرحلة التمهيديّة للعقد والتجهيز له أو مرحلة البت والترسية والتنفيذ كما قرر نظام المنافسات والمشتريات شمول ذلك النظام وحمايته للشركات التي تكون الدولة طرفاً فيها ولهذا أكدت لائحة حوكمة الشركات في المادة التاسعة والثمانون في الباب التاسع على الإفصاح و الشفافية بحيث يتمكن المساهمون وأصحاب المصالح من الاطلاع على المعلومات وأن يكون هناك موقع الكتروني توجد فيه جميع المعلومات والبيانات المطلوبة وقرر النظام (المنافسات) في المادة (٩٤) تكون في توقيع العقوبات المقررة بل تؤدي إلى سحب العقد وهذا أمر ليس بهين على المتعاقد هذا من ناحية وأخرى فإن نظام الوظيفة العامة (أنظمة الموارد البشرية) لم ينص صراحةً على مبدأ الشفافية إلا أن قواعد السلوك الوظيفي قد نصت صراحةً عليها ومع ذلك فإن نظام الخدمة المدنية (الموارد البشرية) أكد على مظاهر تحقيق الشفافية في الوظيفة العامة حيث قرر أن أساس الالتحاق بالوظيفة العامة الجدارة والاعلان والمنافسة وهذه الاجراءات ما هي إلا مظهر من مظاهر الشفافية التي تسعى الدول إلى تحقيقها، كما أكد المنظم السعودي على مبدأ المساءلة وذلك بإنشاء أجهزة لحماية المال العام مساندة مع المواثيق الدولية حيث جاء في المادة السادسة من إعلان حقوق الانسان في فرنسا بأن الناس متساوون في حقهم بالالتحاق بالوظيفة العامة ولا تمييز بينهم إلا حسب قدراتهم العقلية.^(٨٨) وإمعاناً في حماية الوظيفة العامة من السلوك المنحرف لبعض الموظفين الذين يستغلون نفوذهم ويتاجرون بالوظيفة العامة فقد صدرت العديد من التشريعات التي تحمي الوظيفة العامة وتجرم الرشوة والوساطة واستغلال النفوذ واستعمال القوة ضد الموظف العام من أجل حمله على عمل غير مشروع يحقق مصالح خاصة وكذلك اللوائح التي تحمي السلوك الوظيفي و تعارض المصالح، ويمكننا أن نجمل نتائج هذا البحث على النحو الآتي:

النتائج:-

١. أن الإدارة تمارس نشاطها لإشباع حاجات الجمهور عن طريق العقد الإداري الذي أحاطه المنظم بإجراءات وضوابط تختلف عن العقد العادي تتمثل في مجملها بالشفافية و الوضوح حيث تتمتع الإدارة بسلطة التعديل والرقابة وإيقاع الجزاءات والإنهاء.
٢. استثنى المنظم السعودي من اجراءات المنافسة العامة العادية حالات الشراء المباشر وجعل للإدارة كامل الحرية في التعاقد من عدمه كما هو المعهود في العقد المدني وما ذاك إلا لمقتضيات المصلحة العامة التي راعها نظام المنافسات والمشتريات الحكومية كما في الحالات الطارئة عند وجود حالات أوبئة مثل جائحة كورونا الأمر الذي يتطلب معه اتخاذ اجراءات تعاقد سريعة وهو ما يُعرف بالشراء المباشر؛ وأيضاً تستثنى الاعمال والمشتريات التي تبلغ خمسة وثلاثون ألف ريال فأقل من عرضها على لجنة فحص العروض وترك الفصل فيها لصاحب الصلاحية مباشرة.

٣. يُعتبر طريق المنافسة المحدودة استثنى عن الأصل (المنافسة العامة العادية) إذ في المنافسة المحدودة يُقتصر فيها على دعوة عدد مُعين ممن سبق لهم التعامل مع الجهة الحكومية أو الإدارة عبر البوابة الإلكترونية المخصصة لذلك كما في حالة الاعمال والمشتريات التي لا تتوافر إلا لدى عدد محدود أو الحالات العاجلة التي يكون فيها تنفيذ الأعمال أو تأمينها في وقت قصير؛ والعلة في اللجوء إلى هذا الأسلوب ما هو إلا لطبيعة تلك الأعمال والمشتريات التي تتطلب الاستعجال وهو ما لا يستقيم في المنافسة العامة العادية.

٤. إن نظام الخدمة المدنية لم ينص صراحةً على لفظ الشفافية وإنما جاء اللفظ بمعنى الشفافية (العلانية والمساواة) لذلك فإن الشفافية في إجراءات تولي الوظيفة العامة محققة بوجود نظام الخدمة المدنية ولوائح التنفيذية التي بينت طريقة شغل الوظيفة العامة وحددت آلية الإعلان عنها والشروط الواجب توافرها في المتقدم والواجبات والمحظورات على الموظف العام وحقوقه الوظيفية؛ كما جاءت قواعد السلوك الوظيفي لتؤكد تلك الواجبات والمحظورات وتنظم سلوك الموظف بعد توليه الوظيفة العامة إلى حين انتهاء خدمته بعد أن نصت على الإفصاح والشفافية في حالة وجود تعارض مصالح وبينت عن طريق إفصاح الموظف خطياً عن أي حالة تعارض في حال كان لحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة عقد مع جهة الموظف أو قدم على وظيفة معينة لدى جهة الموظف. و أُلزمت لائحة السلوك الوظيفي ولائحة تعارض المصالح للقائمين على تنظيم المنافسات والمشتريات الحكومية الإفصاح عن ذلك خطياً وما ذاك إلا لمكافحة الفساد وتنظيم تعارض المصالح وتحقيق الحياد.

٥. أن نظام المنافسات والمشتريات الحكومية قد نص صراحةً على مبدأ الشفافية وقرر جزاءً عند مخالفتها في المادة الرابعة والتسعون التي صُدرت بكلمة كل (مخالفة لأي حكم من أحكام النظام تعرض المسؤول عنها للمساءلة التأديبية، وفقاً لأحكام نظام تأديب الموظفين ونظام العمل وغيرها من الأحكام الجزائية الأخرى المطبقة على الموظفين والعاملين، وللجهة الحكومية الحق في إقامة الدعوى المدنية على المخالف عند الاقتضاء)، ولا شك أن الشفافية أحد الاحكام الواردة في النظام وأن عدم تحقيقها عن طريق إخفاء المعلومات أو التظليل من قبل الموظف يجعله عرضه للمساءلة طبقاً للمادة المشار إليها.

٦. أن الموظف العام هو أداة الإدارة في تنفيذ قراراتها وهو الذي يشارك الإدارة في إدارة المرافق العامة لذلك ينبغي أن يكون محل ثقة وأن يتم إختياره بعناية فائقة دون أي مجاملة أو محسوبية وهذا ما اشتمل عليه نظام الخدمة المدنية طبقاً للمواد (١)، (٤)، (٧).

٧. أن الشفافية والمساواة أمام الشريعة والقانون موجودة منذ تأسيس هذه البلاد وقد تجلت في بلاغ الملك عبدالعزيز طيب الله ثراه حيث قال (كل من كان من العلماء في هذه الديار، أو من موظفي الحرم الشريف أو المطوفين، ذا مرتب معين فهو له على ما كان عليه من قبل إن لم نرده فلا ننقصه شيئاً، إلا رجل أقام الناس عليه الحجة، أنه لا يصلح لما هو قائم عليه، فذلك ممنوع مما كان له من قبل..) كما قرر رحمه الله على مبدأ المساواة للجميع، وهذا من أهم مظاهر الشفافية والوضوح حيث نشر هذا البلاغ في الجريدة الرسمية^(٨٩)، وبهذا النشر يعتبر ما ورد في البلاغ معلوم لدى الجميع وله صفة الالتزام، كما علق طيب الله ثراه الاستمرارية في العمل بعبارة (إلا رجل أقام الناس عليه الحجة أنه لا يصلح) شأنه شأن أي وظيفة مرهونة بالصلاحية، فإذا فقد الصلاحية ينتهي عمله.

٨. أن التشريعات التي تحارب الفساد ومظاهره منذ عهد مؤسس البلاد وسار على نهجه أبناءه البررة حيث صدر المرسوم الملكي رقم (٤٣) لعام هـ الذي جاء بأوصاف متعددة لمظاهر الفساد كالاختلاس والتبديد والتصرف بغير وجه شرعي في أموال الدولة أو الاعيان أو الطوابع أو الاوراق ذات القيمة المالية، ثم توالى التشريعات المتعددة لعل أبرزها نظام الاجراءات الجزائية ونظام مباشرة الاموال العامة ونظام هيئة الرقابة ومكافحة الفساد وغيرها من الانظمة التي تعزز الشفافية وتقضي على الفساد كما مر معنا في المباحث السابقة.

٩. أحسن المنظم السعودي حينما ضم هيئة الرقابة والتحقيق والمباحث الإدارية إلى مكافحة الفساد وأصبحت تسمى (هيئة الرقابة ومكافحة الفساد) توحيداً للإجراءات وسرعة في تعقب الجناة.

١٠. إن المملكة العربية السعودية تولي اهتماماً كبيراً لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد وقد تجلى هذا الاهتمام حينما قامت المملكة بالتوقيع والمصادقة على اتفاقية هيئة الأمم المتحدة وجعلت من هذه الاتفاقية جزء من أنظمتها الداخلية الملزمة وفقاً للنظام الاساسي للحكم طبقاً للمادة (٨١).

١١. أجازت الأنظمة السعودية حرية تناقل المعلومات سواء فيما يتعلق بالعقود الإدارية أو الوظيفة العامة، حيث ألزم نظام المنافسات والمشتريات الحكومية بإنشاء بوابة إلكترونية للتعريف بالمنافسات العامة وتوسعت في مبدأ حرية تناقل المعلومات على أن لا تتجاوز تلك الحرية المساس بحقوق الآخرين الشخصية إذ تبقى السرية حق للمواطن فيما يتعلق بأمواله الشخصية وهذا ما نص عليه نظام الاجراءات

الجزائريّة صراحةً حيث أكد أن (للسائل البريدية والبرقية والمحادثات الهاتفية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة، فلا يجوز الاطلاع عليها أو مراقبتها إلا بأمر مسبب ولمدة محددة، وفقاً لما ينص عليه النظام)^(١٠) كما أكدت على ذلك المادة الاربعين من النظام الاساسي للحكم.^(١١)

١٢. الاصل في العقود الادارية الشفافية والعلنية والاستثناء يكون في الامور التي تتعلق بالمصالح القومية الامنية والتي تقتضي سرّيتها مصلحة وطنية كالمشتريات الحربية وحالات الأوبئة حيث أن مثل هذه الحالات تتطلب تدخل سريع من الادارة كما حصل حين اجتاحت العالم فيروس كوفيد (١٩) ونجاح المملكة العربية السعودية في مكافحته وكان أحد أسباب النجاح التدخل العاجل والسريع لمواجهة هذا الفيروس. وقد خلص البحث إلى عدد من التوصيات.

التوصيات:

١. تعميم مبدأ الإفصاح للوظائف المتعلقة بمباشرة الأموال العامة والوظائف العليا من المرتبة الثانية عشر وحتى الخامسة عشر وعدم اقتصارها على منسوبي هيئة الرقابة ومكافحة الفساد.
٢. تقرير مبدأ المساءلة للموظف العام عند ملاحظة وجود غنى فاحش لا يتلاءم مع الدخل الوظيفي له (مبدأ من أين لك هذا؟).
٣. على الجهات الحكومية مراجعة أنظمتها وإجراءاتها والقنوات التي تمر فيها لأن تعقيد الاجراءات سبباً مباشراً في جرائم الفساد، ويمكن القول أن تبسيط الاجراءات وإعلانها على البوابة الإلكترونية لكل وزارة أو إدارة محلية وكذلك وضعها في مدخل الجهاز الإداري يعد مظهراً من مظاهر الشفافية والوضوح.
٤. على المؤسسات التربوية والتعليمية والمساجد ودور التوعية التعليم بالشفافية وعدم المبالغة في موضوع السرية إلا في الحالات التي تقتضي ذلك حتى يكون الفرد رقيقاً على المال العام ومشاركاً في صنع القرار.
٥. التوسع في تطبيق الحكومة الإلكترونية لتعزيز الشفافية والمساءلة وتقديم الخدمة عن بعد، وقد مر بنا في ظرف كورونا نجاح التراجع عن بعد وتجديد الوثائق والكثير من الخدمات حيث ساهمت هذه الاجراءات في القضاء على البيروقراطية والفساد وأكدت مبدأ تحقيق الشفافية.
٦. إصدار الأنظمة والتشريعات الملزمة بتطبيق الشفافية والمساءلة في القطاعين العام والخاص اللذين يساهمان في إدارة المرافق العامة.
٧. تفعيل دور وسائل الاعلام في كشف قضايا الفساد بعض صدور أحكام نهائية قطعية واعتبار ذلك النشر عقوبة تكميلية يرجع تقديرها إلى قاضي الموضوع بحسب ظروف كل قضية ويراعى عند النشر ألا تكون العقوبة ممتدة إلى الأبناء الذين لا ذنب لهم بما ارتكب والدهم أو شقيقهم أو أحد أقاربهم لأن ذكر اسم عائلة الجاني يعد عقوبة ممتدة بينما العقوبة شخصية لقوله تعالى ﴿كل كم لجد لخلم﴾
٨. تفعيل دور المراجعة الداخلية ومهمتها وقائية تسعى إلى ترشيد المصاريف وإعطاء الجهات إشارات حمراء عند وجود تبذير للمال العام، وتقديم مقترحات والملاحظات للمسؤول الأول في الجهاز الإداري الذي يوجه بدوره ما يجب إتخاذة حيال مؤشر الصرف والتكاليف.
٩. إعطاء المشروعية لتبادل الوثائق إلكترونياً واعتمادها في جميع الادوار مع ضبط وضمان تداول تلك الوثائق ووضع أنظمة دقيقة لحمايتها وأمن المعلومات الواردة فيها، ورفع زيادة التنسيق مع مركز المعلومات الوطني.
١٠. إنشاء أمن سبراني لكل من القطاعين العام والخاص يهدف إلى حماية المعلومات وتعزيز الشفافية وصد الهجمات الإلكترونية المغرضة والمظلمة والتي تؤثر على مصداقية المعلومات.

المراجع والمصادر

أولاً: المراجع

١. القانون الإداري السعودي؛ د. محمد بن حسن علي القحطاني؛ الطبعة الأولى لعام ١٤٤٠ هـ - ٢٠١٩ م.
٢. القانون الاداري السعودي؛ د. هاني بن علي الطهراوي؛ الطبعة الثانية، لعام ١٤٣٦ هـ - ٢٠١٥ م.
٣. القانون الاداري في المملكة العربية السعودية "دراسة مقارنة"؛ د. حمدي محمد العجمي؛ دار الاجادة.
٤. حقوق الإنسان الدستورية وسبل حمايتها دراسة في ضوء النظام الدستوري السعودي والمصري والتشريعات والمواثيق الدولية؛ أ. د. رجب محمد السيد الكحلوي.
٥. القانون الإداري السعودي "دراسة مقارنة"؛ د. حسان هاشم أبوالعلا؛ د. أحمد صلاح الدين بالطو؛ دار حافظ للنشر والتوزيع؛ ١٤٤٠ هـ - ٢٠١٩ م.
٦. القانون الإداري السعودي؛ د. عمر الخولي، ط: ١ لعام ١٤٣٣ هـ / ٢٠١٢ م.

٧. الوسيط في النظام الإداري السعودي؛ أ. د. رجب محمد السيد الكحلوي. ط: ١، لعام ١٤٤٢هـ / ٢٠٢٠م.
٨. الوجيز في العقود الإداري؛ د. عمر الخولي؛ ط: ٥، لعام ١٤٣٦هـ - ٢٠١٥م.
٩. الوجيز في القضاء الإداري السعودي، د. حسان هاشم أبو العلا؛ ط: ٢، لعام ١٤٣٨هـ - ٢٠١٦م.
١٠. الوجيز في النظام الإداري السعودي، د. علاء الدين محمد سيد أبو عقيل؛ ط: ١، لعام ١٤٤٢هـ / ٢٠٢٠م.
١١. القانون الإداري السعودي؛ د. أنور أحمد رسلان؛ لعام ١٤٠٨هـ.
١٢. العقود الإدارية؛ الأستاذ الدكتور: محمود خلف الجبوري؛ دار الثقافة للنشر والتوزيع ١٤٣٨هـ - ٢٠١٧م.
١٣. الشفافية في إدارة الدولة طريق الإصلاح الإداري؛ للأستاذ: بهاء زكي محمد؛ ماجستير في إدارة الأعمال، ط١، دار امجد للنشر والتوزيع، ٢٠١٨م.
١٤. أحكام العقود الإدارية في المملكة العربية السعودية؛ د. محمد وحيد أبو يونس؛ ط١، الشقري للنشر، لعام ١٤٣٨هـ - ٢٠١٧م.
١٥. العقود الإدارية؛ د. محمود عاطف البناء؛ دار العلوم للطباعة والنشر؛ ١٤٠٥هـ - ١٩٨٤م.
١٦. مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية؛ أ. عبدالله بن راشد السندي؛ ط١٠ مزيدة ومنقحة، ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م.
١٧. العقد الإداري الإلكتروني في النظام السعودي (دراسة تحليلية)؛ د. حمادة عبدالرزاق علي حمادة؛ دار النشر مكتبة الرشد، ط١، ١٤٤١هـ - ٢٠٢٠م.
١٨. مبادئ القانون الإداري؛ د. علي حسين خطار شطناوي؛ دار النشر مكتبة الرشد، ط١؛ ١٤٣٣هـ.
١٩. القانون الإداري؛ أ. د. محمد علي الخليلية؛ دار الثقافة للنشر والتوزيع؛ ط ٣؛ ١٤٣٨هـ - ٢٠١٧م.
٢٠. الوظيفة العامة النظرية والتطبيق "دراسة مقارنة"؛ للإستاذ الدكتور: سليمان سليم بطارسة؛ دار الثقافة للنشر والتوزيع؛ ط١، ١٤٣٨هـ - ٢٠١٧م.
٢١. القضاء الإداري السعودي؛ د: خالد بن عبدالله بن عبدالرحمن الخضير؛ ط١؛ ١٤٤٠هـ - ٢٠١٩م.
٢٢. العقود الإدارية في ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية؛ د. سالم بن صالح المطوع؛ ط ٣؛ ١٤٤١هـ - ٢٠٢٠م.
٢٣. العقود الإدارية وسبل حسم منازعاتها دراسة على ضوء نظام المنافسات والمشتريات السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ، ولائحته التنفيذية؛ أ. د. رجب محمد السيد الكحلوي؛ ط١/ منقحة ومزيدة؛ لعام ٢٠٢٢م.
٢٤. المرجع في العقود الإدارية في المملكة العربية السعودية "دراسة تحليلية مقارنة"؛ د. حمدي محمد العجمي؛ ط.، ١٤٣٩هـ - ٢٠١٨م.
٢٥. مكافحة الفساد الإداري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة؛ د. فتحي محمد محمد الأحول؛ الناشر: المكتب الجامعي الحديث؛ تاريخ الطبعة: ٢٠١٩م.
٢٦. مكافحة الفساد؛ د. أحمد محمود نهار أبوسوليم؛ الطبعة الأولى ١٤٣٠هـ - ٢٠١٠م.
٢٧. جرائم التزوير و الرشوة في أنظمة المملكة العربية؛ د. عبدالفتاح خضر، الطبعة الثانية، لعام ١٤١٠هـ - ١٩٩٠م.
٢٨. الوسيط في شرح القانون الإداري؛ محمد احمد إبراهيم الملمساني؛ الطبعة الأولى ٢٠١٦م، دار الفكر الإسكندرية.
٢٩. الصفقات العمومية في المغرب؛ د. مليكة الصاروخ؛ الطبعة الأولى ١٤٣٠هـ، الرباط.
٣٠. القضاء الإداري؛ ماجد راغب الحلو؛ دار المطبوعات الجامعية ١٩٨٥م، الإسكندرية.
٣١. الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام: محمد علي أحمد قطب، ايتراك للنشر والتوزيع ٢٠٠٦م.
٣٢. الفساد الإداري المالي: د. نواف سالم كنعان، مجلة الشريعة والقانون، العدد الثالث و الثلاثون، جامعة الشارقة، نوالحجة ١٤٢٨هـ / يناير ٢٠٠٨م، جامعة الشارقة.
٣٣. الالتزام في الإفصاح والشفافية في نظام حوكمة الشركات السعودية: هادي بن علي اليامي، مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، الرياض، ٢٠١٧م.
٣٤. سلامة عبد الصانع أمين علم الدين، الالتزام بالإفصاح والشفافية احد معايير حوكمة الشركات، علم الدين سلامة عبد الصانع امين، دور المراجع الداخلية في الحوكمة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦م.

٣٥. سلطة الإدارة المتعاقدة في حالة التنفيذ المعيب للعقد الإداري: فارس علي جانكيز ؛ منشورات الحلبي، الطبعة الأولى ٢٠١٤م،

ثانياً: المصادر

- الأنظمة

١. النظام الأساسي للحكم: الصادر عام ١٤١٢هـ.
٢. نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٤٩/م) وتاريخ ١٣٩٧/١/١هـ.
٣. نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ.
٤. نظام تأديب الموظفين: الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (٧) وتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ.
٥. نظام الآثار والمتاحف والتراث العمراني الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ١٤٣٦/١/٩١هـ.
٦. نظام حماية السكك الحديدية الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (٢١) وتاريخ ٣/٤/١٣٨٢هـ.
٧. نظام التصرف في العقارات البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٦٤) وتاريخ ١٣٩٢/١١/١٥هـ.
٨. نظام حماية المرافق العامة الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/٦٢ وتاريخ ٢٠/١٢/١٤٤٠هـ.
٩. نظام ضريبة الدخل الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (١٧/٢/٢٨/٥٧٦) وتاريخ ١٤/٣/١٣٧٦هـ، و لائحته الصادرة بموجب قرار وزير المالية لسنة ١٤٢٥هـ، بتاريخ ١٥/١/١٤٢٥هـ.
١٠. نظام إيرادات الدولة السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦٨) وتاريخ ٣ ربيع الأول ١٤١٤هـ.
١١. نظام ديوان المراقبة الصادر بالأمر الملكي رقم (م/٩) وتاريخ ١٣٩١/٢/١١هـ.
١٢. نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ.
١٣. نظام مكافحة الرشوة: الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٦) بتاريخ ٢٩/١٢/١٤١٢هـ.
١٤. نظام وظائف مباشرة الأموال العامة: الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٧) وتاريخ ٢٣/١٠/١٣٩٤هـ.
١٥. نظام وظائف مباشرة الأموال العامة: الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٨) وتاريخ ٢٣/٢/١٤٣٦هـ. المرسوم الملكي رقم (٤٣) وتاريخ ١١/٢٩/١٣٧٧هـ.
١٦. نظام الاجراءات الجزائية: الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢) وتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ. ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء (١٤٢) بتاريخ ٢١/٣/١٤٣٦هـ.

- اللوائح:

١. اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (١٥٥٠) وتاريخ ٩/٦/١٤٤٠هـ.
 ٢. لائحة تنظيم سلوكيات وأخلاقيات القائمين على تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار من مجلس الوزراء بالرقم (٥٣٧) وتاريخ ٢١/٨/١٤٤١هـ.
 ٣. لائحة تنظيم تعارض المصالح في تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء (٥٣٧) وتاريخ ٢١/٨/١٤٤١هـ.
 ٤. قواعد تأجير عقارات الدولة واستثمارها الفصل (التاسع عشر) والذي مازال العمل به ساري من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٨) وتاريخ ٤/٩/١٤٢٧هـ.
 ٥. مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة من مجلس الوزراء بالرقم (٥٥٥) وتاريخ ٢٥/١٢/١٤٣٧هـ.
 ٦. اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات و المشتريات الحكومية الصادرة بالقرار الوزاري رقم (١٢٤٢) و تاريخ ٢١/٠٣/١٤٤١هـ.
- ثالثاً: قائمة البحوث والرسائل العلمية

١. بحث تكميلي بعنوان "مبدأ الشفافية في قانون الوظيفة العمومية وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته"؛ للباحث: قيطون حنان، تاريخ الإيجاز ٣/٦/٢٠١٤م.
٢. بحث منشور بعنوان "اجراءات ما قبل المحاكمة في جرائم الفساد الإداري والمالي" للباحث الدكتور: محمد عبدالمحسن سعدون.
٣. بحث منشور بعنوان "أصول التحقيق في جرائم الفساد"؛ للفريق البحثي: أمصطفى فرحان، أ/الاء النقيب. تاريخ النشر: ٢٠١٥م.

٤. بحث منشور بعنوان "منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد المالي والإداري" (دراسة تأصيلية مقارنة تطبيقية) جامعة نايف للعلوم الأمنية؛ للباحث: عبدالله بن ناصر آل غصاب ط: ١ الرياض، ١٤٣٢هـ / ٢٠١١م.
٥. بحث منشور بعنوان: "الفساد الإداري المالي أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته" للباحث الاستاذ الدكتور: نواف سالم كنعان؛ تاريخ النشر ٢٠٠٧م.
٦. بحث ماجستير في إدارة الأعمال منشور بعنوان: "الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية"؛ الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي. للباحث: عبدالقادر جبريل فرج جبريل؛ عام ٢٠١٠م.
٧. بحث منشور عن منتدى الرياض الاقتصادي؛ بعنوان: "الفساد الإداري والمالي الواقع والآثار وسبل الحد منه"؛ الدورة السادسة بتاريخ ٦/٨ صفر/١٤٣٥هـ الموافق ١١/٩ / ديسمبر ٢٠١٣م.
٨. بحث منشور بعنوان: الشفافية الإدارية وتطبيقاتها في ضوء السنة النبوية، للدكتور/ علي إبراهيم عجين، و الباحثة: فايزه زيد.
٩. بحث دكتوراه في جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية بعنوان: دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية؛ للباحث: فارس بن علوش بن بادي السبيعي؛ الرياض، عام ١٤٣١هـ - ٢٠١٠م.
١٠. بحث منشور بعنوان: دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري؛ جامعة تكريت؛ للأستاذ الدكتور: صالح عبد عايد العجيلي، والأستاذ الدكتور: ناظر أحمد المنديل، كلية الحقوق، لعام ٢٠١٨م.
١١. بحث بعنوان: معايير الشفافية في الفقه الإسلامي وأثرها في الوقاية من الأزمات الاقتصادية. للدكتور: محمد خلف بني سلامة، والأستاذ: سامي سعيد دراعمة، جامعة طيبة.
١٢. بحث بعنوان: الشفافية والإفصاح كآليتين لمكافحة الفساد الإداري والمالي؛ للدكتورة: فوزية برسولي، والدكتور: محمد جوبر؛ جامعة الأغواط.
١٣. بحث بعنوان: دور الحوكمة والشفافية في الحد من الفساد الإداري؛ للأستاذ الدكتور: عادل بن أحمد الشلفان؛ المجلة العربية للإدارة لعام ٢٠٢١م.
١٤. بحث بعنوان: الشفافية في قواعد وإجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر (دراسة مقارنة مع قانون اليونسترال النموذجي للمشتريات الحكومية)، للدكتور: حسن عبدالرحيم السيد.
١٥. بحث منشور بعنوان: أثر تطبيق الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري في الشركات المالية السعودية؛ د. فلاح بن فرج السبيعي؛ تاريخ النشر: ٢٠١٧م.
١٦. بحث ماجستير بعنوان: ضمانات الشفافية في إبرام الصفقات العمومية في الجزائر وفق أحكام المرسوم الرئاسي ١٥-٢٤٧؛ للطالبة: بوكرش فتيحة؛ إشراف الأستاذ الدكتور: حميد بن علي؛ السنة الجامعية: ١٤٣٨هـ - ١٤٣٩هـ / ٢٠١٧-٢٠١٨م.
١٧. رقابة ديوان المراقبة العامة، عبدالعزيز ابوحميد و محمد سعيد فرهود؛ ندوة أجهزة الرقابة المالية و الإدارية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ٧-١٠ ربيع الثاني ١٤٠٥هـ
١٨. منهج الشريعة الإسلامية في حماية المجتمع من الفساد الإداري و المالي: عبدالله بن ناصر آل غصاب، رسالة ماجستير ، جامعة نايف العربية ١٤٣٢هـ - ٢٠١١م.
١٩. رسالة ماجستير بعنوان: حوكمة شركة المساهمة (الفصل بين الإدارة والملكية)؛ تركي عابد الحربي ٢٠١٩-٢٠٢٠م.

هوامش البحث

- (١) سورة القصص، آية ٢٦.
- (٢) سورة يوسف، آية ٥٤.
- (٣) رواه البخاري في صحيحه
- (٤) جريدة أم القرى، العدد (١)، الجمعة، جمادى الأولى ١٣٤٣هـ.

- (^٥) انظر: المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية: عدد (٤)، ١٤٣٧ هـ - ٢٠١٥ م، د. علي عجين والباحثة: فايزة السبيبة ص ٦٠٢. معايير الشفافية في الفقه الإسلامي: مجلة الجامعة الإسلامية جامعة طيبة، العدد الثاني، ٢٠١٤ م، ص ٤٨٠، د. محمد خلف بني سلامة وأ. سامي سعيد دراغمة. ضمانات الشفافية في ابرام الصفقات الحكومية، رسالة ماجستير للطالبة: فتحية بوكروش، ص ٧، جامعة زيان عاشور، ٢٠١٧ م - ٢٠١٨ م.
- (^٦) العجيلي: أ. د. صالح عبد عايد، و المنديل: أ. د. ناظر أحمد، بحث بعنوان: دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية / كلية القانون جامعة بغداد - العدد الخاص لبحوث مؤتمر القانون العام للمدة ١٣ - ١٤ / ١١ / ٢٠١٨ م، ص ٢١٠.
- (^٧) السيد: د. حسن عبدالرحيم، الشفافية في قواعد وإجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر، مجلة الشريعة والقانون، ص ٥٥، عدد (٣٩)، رجب ١٤٣٠ هـ - ٢٠٠٩ م.
- (^٨) العجيلي: أ. د. صالح عبد عايد، و المنديل: أ. د. ناظر أحمد، بحث بعنوان: دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مرجع سابق، ص ٢١١.
- (^٩) السبيعي: أ. فارس بن علوش؛ دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية، الرياض ١٤٣٤ هـ - ٢٠١٣ م، ص ١٤. محمد: بهاء زكي محمد؛ الشفافية في إدارة الدولة، دار أمجد، الطبعة الأولى ٢٠١٨ م، ص ١٧٠.
- (^{١٠}) السبيعي: أ. فارس بن علوش؛ دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية، مرجع السابق، ص ١٥.
- (^{١١}) السيد: د. حسن عبدالرحيم، الشفافية في قواعد وإجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٥٥.
- (^{١٢}) السبيعي: أ. فارس بن علوش؛ دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري في القطاعات الحكومية، مرجع سابق، ص ١٥.
- (^{١٣}) انظر القضية (٧٤ / ٦ / ق) لعام ١٤٢٧ هـ. حكم التدقيق رقم (٣٧ / ت / ١) لعام ١٤٢٨ هـ نقلاً عن د. عمر الخولي، الوجيز في العقود الادارية؛ ط ٥، ١٤٣٦ هـ - ٢٠١٥ م، ص ٩.
- (^{١٤}) الكحلوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، دراسة في ضوء نظام المنافسات والمشتريات السعودي الجديد، ط ١، لعام ٢٠٢٢ م، ص ٩.
- (^{١٥}) راجع قرار هيئة التدقيق رقم ٤٣٥ / ت / العام ١٤٢٧ هـ، وفي ذات المعنى حكم الاستئناف المحكمة الادارية رقم ٢٠٩ / إس / العام ١٤٣٠ هـ الصادر في القضية رقم ٣٢٠٦ / ١ / ق لعام ١٤٢٤ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠ هـ. نقلاً عن الاستاذ الدكتور الكحلوي، ص ١٠.
- (^{١٦}) الجبوري: محمود خلف؛ العقود الإدارية، الطبعة الثانية، ص ١٠٧، دار الثقافة للنشر، ١٤٣٨ هـ - ٢٠١٧ م.
- (^{١٧}) العجمي: د. حمدي محمد؛ المرجع في العقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، ١٤٣٩ هـ - ٢٠١٨ م، ص ٧٢.
- (^{١٨}) الجبوري: محمود خلف؛ العقود الإدارية، (مرجع سابق)، ص ١٠٨.
- (^{١٩}) المطوع: د. سالم بن صالح؛ العقود الإدارية في ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية مرجع سابق، ص ٢٢.
- (^{٢٠}) العجمي: د. حمدي محمد؛ المرجع في العقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٨٩.
- (^{٢١}) المطوع: د. سالم بن صالح؛ العقود الإدارية في ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية مرجع سابق، ص ٢٢.
- (^{٢٢}) الخولي: د. عمر؛ الوجيز في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص ١٦.
- (^{٢٣}) راجع في هذا المعنى حكم ديوان المظالم رقم ٥٦ / ت / ٦ لعام ١٤٢٧ هـ تاريخ ١٩ / ١ / ١٤٢٧ هـ مجموعة الاحكام والمبادئ الادارية لعام ١٤٢٧ هـ؛ نقلاً عن المرجع السابق أ. د. رجب الكحلوي ص ١١.
- (^{٢٤}) الكحلوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، مرجع سابق. ص ١٢. د. القباني بكر، د. محمود عاطف البناء؛ الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، ص ٢٨٧ - ٢٨٨، الطبعة الأولى ١٩٧٠ م، دار الثقافة العربية.
- (^{٢٥}) الكحلوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، مرجع سابق، ص ١٢ ومافي معناه الخولي: د. عمر؛ الوجيز في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨.
- (^{٢٦}) البناء: د. محمود عاطف؛ العقود الإدارية، ١٤٠٥ - ١٩٨٤ م، دار العلوم للطباعة والنشر، ص ١٩.
- (^{٢٧}) البناء: د. محمود عاطف؛ العقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٠.

- (٢٨) الخولي: د. عمر؛ الوجيز في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص ١٩.
- (٢٩) الحلو: ماجد راغب؛ القضاء الإداري، ص ١٦٨، دار المطبوعات الجامعية ١٩٨٥م، الإسكندرية.
- (٣٠) الكحلاوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، مرجع سابق، ص ١٤.
- (٣١) القرار رقم ٣٣/ت لعام ١٤٠١هـ الصادر عن هيئة تدقيق القضايا (الاستئناف) بالقضاء الإداري السعودي في القضية رقم ٥٠٤ /١/ ق/١٤٠٠هـ مشار إليه لدى د. عمر الخولي، الوجيز في العقود الادارية؛ مرجع سابق، ص ١٩.
- (٣٢) الكحلاوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، مرجع سابق، ص ١٥.
- (٣٣) العجمي: د. حمدي؛ القانون الإداري في المملكة العربية السعودية (التنظيم الإداري- النشاط الإداري) دراسة مقارنة؛ لعام ١٤٣١هـ، ص ٣٦، ٣٧. و جانكير: فارس علي؛ سلطة الإدارة المتعاقدة في حالة التنفيذ المعيب للعقد الإداري. منشورات الحلبي، الطبعة الأولى ٢٠١٤م، ص ١٧.
- (٣٤) الكحلاوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، مرجع سابق، ص ١٨.
- (٣٥) الكحلاوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، مرجع سابق، ص ١٩.
- (٣٦) المطوع: د. سالم بن صالح؛ العقود الإدارية في ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، مرجع سابق، ص ٤٦.
- (٣٧) الخولي: د. عمر؛ الوجيز في العقود الإدارية، مرجع سابق، ص ٢١ - ٢٢.
- (٣٨) راجع حكم ديوان المظالم رقم ١٨١/ت/ ١ لعام ١٤٠٩هـ، في القضية رقم ٧٨١/١/ ق لعام ١٤٠٨هـ. انظر القانون الإداري في المملكة العربية السعودية (دراسة مقارنة) أساليب الإدارة ووسائلها النظامية؛ د. حمدي محمد العجمي؛ ط. دار الإجابة، ص ١٥٦ و ١٥٧.
- (٣٩) المادة السادسة عشرة من نظام المنافسات و المشتريات الحكومية السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٢٨ وتاريخ ١٤٤٠/١١/١٣هـ
- (٤٠) المادة الرابعة عشر من نظام المنافسات و المشتريات الحكومية السعودي، مرجع سابق.
- (٤١) الفقرة الأولى من المادة السابعة عشرة من نظام المنافسات و المشتريات الحكومية السعودي، مرجع سابق.
- (٤٢) انظر: المادة الأولى من لائحة تفضيل المحتوى المحلي والمنشآت الصغيرة والمتوسطة والشركات المدرجة في السوق المالية.
- (٤٣) الكحلاوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، مرجع سابق، ص ٣٧. أبو يونس: د. محمد وحيد؛ أحكام العقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٩٢.
- (٤٤) الكحلاوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، مرجع سابق، ص ٤٨ - ٥٠.
- (٤٥) المطوع: د. سالم بن صالح؛ العقود الإدارية في ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية مرجع سابق، ص ٦٨.
- (٤٦) الكحلاوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، مرجع سابق، ص ٥١ - ٥٢. انظر نص المادة الرابعة والعشرون، من لائحة نظام المنافسات و المشتريات الحكومية.
- (٤٧) الكحلاوي: أ. د. رجب محمد؛ العقود الادارية وسبل حسم منازعاتها، مرجع سابق، ص ٥٥ - ٥٧.
- (٤٨) انظر: المادة السابعة عشر من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادرة بالقرار الوزاري ١٢٤٢ وتاريخ ١٤٤١/٣/٢١هـ
- (٤٩) انظر: المادة العشرون من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية، مرجع سابق.
- (٥٠) المطوع: د. سالم بن صالح؛ العقود الإدارية في ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية مرجع سابق، ص ٢٥٣.
- (٥١) حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة الثانية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية على: (ضمان الشفافية في جميع إجراءات الأعمال والمشتريات
- (٥٢) انظر: المادة الخامسة والثمانون من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية. مرجع سابق

- (٥٣) اليامي: هادي بن علي، الالتزام في الإفصاح والشفافية في نظام حوكمة الشركات السعودية، مكتبة القانون والاقتصاد، ط١، الرياض، ٢٠١٧م ص٥٣،
- (٥٤) المرجع تركي عابد حربي رسالة ماجستير بعنوان: حوكمة شركة المساهمة (الفصل بين الإدارة والملكية)؛ ط.؛ ٢٠١٩-٢٠٢٠م. ص٦٤.
- (٥٥) سلامة عبد الصانع أمين علم الدين، الالتزام بالإفصاح والشفافية احد معايير حوكمة الشركات ص١٩، علم الدين سلامة عبد الصانع امين، دور المراجع الداخلية في الحوكمة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦م
- (٥٦) انظر: د. العجمي: حمدي بن محمد المرجع في العقود الإدارية في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق، ص٢٣٣.
- (٥٧) انظر: حمادة: د. عبدالرزاق حمادة؛ العقد الإلكتروني الإداري في النظام السعودي، مرجع سابق، ص٨٤، ٨٥.
- (٥٨) انظر: المادة السابعة والأربعون من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية.
- (٥٩) انظر: المادة (٤٧) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية.
- (٦٠) انظر: المادة (٤٢) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية والمضافة بالقرار الوزاري رقم ٣٤٧٩ وتاريخ ١١/٨/١١
- (٦١) انظر: المادة ٥٤/٤ من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي.
- (٦٢) انظر المطوع: د. سالم بن صالح؛ العقود الإدارية في ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية مرجع سابق، ص ١٦٤. د. العجمي: حمدي بن محمد المرجع في العقود الإدارية في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق، ص٢٣٣.
- (٦٣) انظر: المادة الثانية والثلاثين من نظام المنافسات والمشتريات السعودي)
- (٦٤) انظر: المادة الرابعة والأربعين من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية)
- (٦٥) انظر: د. المطوع: سالم بن صالح؛ العقود الإدارية في ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية؛ ص١٦٨ و ١٦٩.
- (٦٦) انظر: المادة السادسة والأربعون من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية.
- (٦٧) انظر: د. المطوع: سالم بن صالح؛ العقود الإدارية على ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية؛ ص ١٧٠.
- (٦٨) سورة النساء، آية٥٨.
- (٦٩) ابن تيمية: أحمد بن عبد الحلیم بن عبد السلام؛ السياسة الشرعية في اصلاح الراعي و الرعية، تحقيق وتعليق: عصام فارس الحريستاني، دار الجيل ببيروت، الطبعة الأولى ١٤١٣هـ - ١٩٩٣م، ص١٥ - ١٧.
- (٧٠) يوسف: يوسف خليفة؛ الفساد الإداري والمالي، الأسباب والنتائج وطرق العلاج، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد الثاني، مجلس النشر العلمي، والكويت، ٢٠٠٢، ص ٢٧٣.
- (٧١) قيطون: حنان؛ مبدأ الشفافية في قانون الوظيفة العامة و قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، ٢٠١٣م - ٢٠١٤م، ص٣.
- (٧٢) انظر العجمي: د. حمدي محمد؛ القانون الإداري في المملكة العربية السعودية أساليب الإدارة ووسائلها النظامية؛ ص٢٧١.
- (٧٣) انظر السندي: عبدالله بن راشد؛ مبادئ الخدمة المدنية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، ط ١٠، مزينة ومنقحة ١٤٢٤هـ / ٢٠٠٣م، ص١٥٩، راجع حكم ديوان المظالم رقم ٥٨/ت/٢ لعام ١٤١٦هـ في القضية رقم ١٩٠٣/١/ق لعام ١٤١٥هـ.
- (٧٤) انظر الخولي: د. عمر؛ الوجيز في القانون الإداري السعودي، ط١، لعام ١٤٣٣هـ / ٢٠١٢م، ص١٧٢
- (٧٥) انظر القحطاني: د. محمد بن حسن؛ القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص١٨٨.
- (٧٦) اللائحة التنفيذية للموارد البشرية الصادرة بالقرار الوزاري رقم ١٥٥٠ وتاريخ ١٤٤٠/٦/٩هـ
- (٧٧) العجمي: د. حمدي محمد؛ المرجع في العقود الادارية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص٢٧٢.
- (٧٨) انظر بطارسة: أ. د. سليمان؛ الوظيفة العامة النظرية والتطبيق، "دراسة مقارنة"، ص٥٣. وهذا ما جعل الفقه والقضاء الإداريين بالاجتهاد وذلك بإيراد عدد من التعاريف.
- (٧٩) انظر أبو عقيل: د. علاء محمد سيد، الوجيز في النظام الإداري السعودي، الطبعة الأولى ١٤٤٢هـ ٢٠٢٠م، ص١٧٩
- (٨٠) انظر الكحلوي: أ. د. رجب محمد السيد؛ الوسيط في النظام الإداري السعودي، الطبعة الأولى لعام ١٤٤٢هـ - ٢٠٢٠م، ص٢١٠.

- (^{٨١}) انظر أبو عقيل: د. علاء محمد سيد، الوجيز في النظام الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ١٧٩. انظر أيضاً الخولي: د. عمر؛ الوجيز في القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ١٦٤.
- (^{٨٢}) انظر الخلايلة: أ. د. محمد علي؛ القانون الاداري (الكتاب الثاني)، الطبعة الثالثة ١٤٣٨ هـ - ٢٠١٧ م، دار الثقافة للنشر ص ٤١.
- (^{٨٣}) الصادرة من هيئة الخبراء بمجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية برقم (٥٥٥) وتاريخ ٢٥/١٢/١٤٣٧ هـ.
- (^{٨٤}) انظر أبو العلا: حسان هاشم، بالطو: أحمد صلاح الدين؛ القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص ٢٠٥.
- (^{٨٥}) نظام نزع الملكية للمنفعة العامة الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١١/٣/١٤٢٤ هـ.
- (^{٨٦}) الجريش: سليمان بن محمد؛ الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، عام ٢٠٠٣ م، مكتبة الملك فهد الوطنية، ص ١١٣. كنعان: د. نواف سالم، الفساد الإداري المالي، ص ٨٤، مجلة الشريعة والقانون، العدد الثالث و الثلاثون، جامعة الشارقة، ذوالحجة ١٤٢٨ هـ/ يناير ٢٠٠٨ م جامعة الشارقة.
- (^{٨٧}) أبو سويلم: أحمد محمود نهار، مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، دار الفكر، عمان، ص ١٤.
- (^{٨٨}) انظر الوظيفة العامة؛ د. سليمان سليم بطارسة؛ ط ١؛ ٢٠١٧ / ١٤٣٨ هـ ص ١٣١.
- (^{٨٩}) مرجع جريدة أم القرى عدد (١) الجمعة ١٥ جمادى الأولى ١٣٤٣ هـ.
- (^{٩٠}) راجع المادة (٥٦) من نظام الاجراءات الجزائية
- (^{٩١}) الموجان: إبراهيم بن حسين؛ إيضاحات على نظام الإجراءات الجزائية، ص ١٧٧.