الحكم الراشد كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الإدارة المحلية الجزائرية

بوعزة سعيدة طالبة دكتوراه علوم، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر3
bouazzasaida1987@gmail.com

تاريخ استقبال المقال: 15 /2018/07 ***** تاريخ قبول المقال: 18 /2018/09 ***** تاريخ نشر المقال: 20 /12/ 2018

مقدمة

يعتبر الفساد ظاهرة ملازمة للحضارة الإنسانية، وجزء لا يتجزّأ من الصراعات الاجتماعية والسياسيّة عبر التاريخ، فما قامت ثورة أو سقطت أنظمة وانهارت أمم، إلاّ وكان الفساد عنصرا فعالا في تحقيق ذلك، وبالتالي لا يوجد مجتمع يخلو تماما من الفساد ،وإنّما تتفاوت مستوياته من مجتمع لآخر، وداخل المجتمع نفسه من فترة إلى أخرى وقد تكون أكثر المتغيرات ارتباطا بالفساد ثلاثة أو أربعة متغيرات: طبيعة النظام السياسي، مستوى النمو الاقتصادي، نوع الثقافة السائد ومدى الانكشاف للمؤثرات الخارجية يُضاف إليها نوعية السياسات الاقتصادية المتبعة.

ويتّخذ الحديث عن الفساد مسارات عديدة تتناسب مع ثقافة الشعوب وطبيعة حضارتها وهويتها السياسية والاقتصادية، وأيا كانت مظاهر الفساد، فإنّها تُعبّر عن تدنّي المعايير الأخلاقية المتعارف عليها في المجتمع، ويمثل بذلك الفساد الداء الذي تعاني منه كل المجتمعات المتقدمة والنامية على حد سواء، ومن هنا تعالت النداءات إلى مكافحته والحد من انتشاره ووضع الاستراتيجيات اللازمة لتقزيم دوره.

إنّ مواجهة الفساد ومكافحته تقتضي تحديد أسبابه ،وبيان صوره وأشكاله، وتوضيح آثاره الثقافية والاجتماعية والاقتصادية، وتشكيل رأي عام واع بمخاطره ورافض لانتشاره، وبناء إرادة سياسية قوية لمواجهته، واعتماد آليات فعالة لشل تطوّره ،حيث تعتقد الباحثة أنّ أكثر الآليات فعالية لمكافحة الفساد الإداري هي آلية الحكم الراشد، على اعتبار أنّ ارتفاع مستويات الفساد في أيّ مجتمع هو انعكاس لغياب الحكم الراشد فيه ،فوجود الحكم الراشد بما ينطوي عليه من عناصر كفيل بالتقليل من ممارسات الفساد إلى حد أدنى.

أولا : الجذور التاريخية لظاهرة الفساد

يعتبر الفساد ظاهرة قديمة وجدت منذ وجود الإنسان، ولا تقتصر هذه الظاهرة على شعب واحد أو دولة أو ثقافة واحدة دون الأخرى، فقد تمكنت جذوره في العديد من المجتمعات على مستوى المعمورة، متّخذا لنفسه دروبا شتى، حتّى غدا ظاهرة مثيرة للقلق وباعثة للمخاوف، فقد اتّسع مجاله حتّى أصبح سلوكا متّسما بطابع كلّي الوجود، شمولي النطاق، محيطا بالنظم السياسية كافة، وبالنظم الديمقراطية على تنوعها، ومتغلغلا في جميع مستويات التنمية.

فالفساد ظاهرة قادمة من أعماق التأريخ، فقد عرف الإنسان الفساد منذ عرف حياة المجتمعات، والتأريخ قدّم لنا ومنذ الأزل نماذج لفاسدين تاجروا بالوظيفة العامة أو استغلوها من أجل تحقيق كسب شخصي مادي أو معنوي، وهناك بعض الشواهد التاريخية التي خلّفتها الحضارات القديمة، ففي " أوروك" و"أرونمو" توجد إشارات إلى جرائم الفساد في القوانين المدونّة في الألواح السومرية، كما وُجدت وثائق تعود بتاريخها إلى الألف الثالث (ق.م) تُبيّن أنّ المحكمة الملكية آنذاك كانت تنظر في قضايا الفساد ،مثل "استغلال النفوذ، استغلال الوظيفة العامّة، قبول الرشّوة وإنكار العدالة "، حتّى أنّ قرارات الحكم في جرائم مثل هذه كانت تصل إلى حد الإعدام[1].

وفي بابل القديمة، أشار الملك "حمورابي" في المادة السادسة من قانونه إلى جريمة الرشوة، حيث شدّد على إحضار طالب الرشوة أمامه ليقاضيه بنفسيه مّما يدلّ على اهتمامه الكبير بمكافحة آفة الفساد، وفي مصر الفرعونية سُجِّل في البرديات القديمة حودث الفساد، ومنها التواطؤ حرّاس المقابر الفرعونية ولصوص المقابر لسرقة ما بها من قطع وحلي ذهبية.

وَعُثِر في أحد المواقع الأثرية السورية على ألواح مسمارية وعند تحليلها كشفت عن قضايا خاصة بالفساد من قبل العاملين في البلاط الملكي الأشوري قبل آلاف السنين ،وفي حالة مشابهة عُثِر على لوح من الحضارة الهندية (حوالي 300 عام ق.م) كتبت عليه العبارة الآتية:" يستحيل على المرء أن لا يذوق عسلاً أو سماً امتدّ إليه لسانه وعليه فإنّه يستحيل أيضا على من يدير أموال الحكومة أن لا يذوق من ثروة الملك ولو نزرا قليلاً ".

وربّما أوّل من وضع بصمة في تأريخ الفساد هو الإمبراطور الروماني " كاليجولا" الذّي تولى قيادة أكبر إمبراطورية في التأريخ في الفترة من (37م) إلى (41م) والذي ظل يَعبث في الأرض فسادا إلى أن اغتاله أحد حراسه، ولم يغفل الإغريق اهتمامهم بمشكلة الفساد فقد حدّد " سولون " في تشريعاته التي أطلق عليها اسم قانون " أتيكا " قواعد لإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم الإداري، وتحدث أفلاطون عن الرشوة قائلا : "إنّ على خَدمَة الأمة أن يقدموا خدماتهم دون تقبل الهدايا...لا تقدم خدمات مقابل هدايا "، وشخّص كونفوشيوس (551-479 ق.م) ظاهرة الفساد في تعاليمه ضمن كتاب (المبادئ الخمسة)، إذ يرى أنّ الحكم لا يصلح إلاّ بالأشخاص الصالحين[2].

كما أضحى تطهير الأرض من الفساد غاية من غايات الرسالات السماوية، وعلى رأسها الدين الإسلامي حيث كان الفساد أوّل المظاهر السلبية التي عالجها، عن طريق دستوره " القرآن الكريم".

---

(1) ليلى عاشور الخزومي، " ظاهرة الفساد الآثار الإقتصادية ...التداعيات الاجتماعية وإستراتيجيا ، مكافحته" ،مجلة جامعة كوكوك للعلوم الإدارية و الاقتصادية ، المجلد (01) العدد(2)، 2015 ،116.

(2) نفس المرجع الآنف الذكر، ص117-118 .

أمّا في العصور التي تلت صدر الإسلام، فإنّ ظاهرة الفساد انتشرت في العهدين الأموي والعباسي، وفي القرن الرابع عشر حدّد "عبد الرحمان ابن خلدون " في مقدمته" ظواهر فساد أصحاب الدولة ووزرائهم والشرطة، وأشار إلى الأحوال الكثيرة التي تختلط فيها التجارة بالإمارة، إذ يكتسب البعض من خلال المنصب والنفوذ الإداري.

ولم تكن ظاهرة الفساد حكرا على دول الجنوب والمسلمين، فالتأريخ غني بأمثلة من دول الشمال تسلَّط الضوء على الظاهرة، ففي إنكلترا إبان حكم ملوك (آل ستيوارت) تحديدا في عام (1660م)، ظهرا استخدام آلية (الفساد) للتأثير على أعضاء البرلمان من قبل الملك أو المعارضة، حتّى أنّ البعض يذكر استمرار هذا الأسلوب لمراحل متأخرة من القرن التاسع عشر.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية يُحدّثنا تاريخها عن الكثير من فضائح الفساد، كالفضائح الخاصة بالمساهمات المالية في الحملات الانتخابية التي ازدادت إلى الحد الذي جعل الحكومة تحدد الحدود القصوى لتلك المساهمات عام 1925، حيث تزامن هذا القانون مع فضيحة " ووترجيت" التي أجبرت آثارها الرئيس نيكسون على التخلي عن منصبه، بعد كشف قيامه بتجسس سياسي ضد معارضيه وإخفائه مساهمات كبيرة وغير شرعية قادمة من شركات وجمعيات[3].

ومنذ التسعينات من القرن الماضي، أصبح الفساد متغلغلا في الدول الغنية والدول الفقيرة على حد سواء، الأمر الذي عزز الاتجاهات المناهضة له في جميع أنحاء العالم.

ثانيا: تعريف الفساد وأنواعه

لقد تعدّدت وتنوعت البحوث والدارسات حول الفساد، لاسيّما من قبل خبراء علم الاقتصاد والقانون والعلوم السياسية وعلم الاجتماع. فتمحورت دراسات الاقتصاديين في أغلبها حول العلاقة ما بين الاستثمار والتنمية الاقتصادية من جهة، ونوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى، وتوصلت إلى أنّ ضعف المؤسسات العامة الذي هو أحد أهم أسباب الفساد يؤدّي إلى انخفاض الاستثمار، وبالتالي بطء عجلة التنمية. أما الدراسات في المجال القانوني فقد اعتبرت الفساد انحرافا عن الالتزام بالقواعد القانونية.

أمّا الدراسات والأبحاث السياسية فقد ربطت بين الفساد وشرعية الحكم، ونماذج القوى السياسية، وكذا مدى فاعلية دور مؤسسات المجتمع المدني. في حين اعتبر علماء الاجتماع الفساد بأنه «علاقة اجتماعية » تتمثل في انتهاء قواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامّة.

فتعريف الفساد من قبل الباحثين تأثرّ بالحقل العلمي لكل باحث وكذا منظوره لذلك ليس هناك إجماع على تعريف شامل يمس كل أبعاد الفساد، ومع ذلك سنورد بعض التعاريف التيّ أعطيت

[3] نفس المرجع الآنف الذكر، ص121.

للفساد، وذلك بعد أن نتعرف على معناه في اللغة على اعتبار أنّ البدء بالتعاريف اللغوية يساعد على تفسير معنى الظاهرة المدروسة.

أ- 1- الفساد لغة :

الفساد في معاجم اللغة هو من (فَسُدَ) ضد صَلُح و الفساد لغة البطلان ،فيقال فَسُدَ الشيء أي بَطُلَ واضمحلَّ، هذا وللفساد معان عدّة تختلف بحسب مواضعه وموقعه في العبارات المستخدم فيها، فهو (الجدب أو القحط) كما في قوله تعالى :<< ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذّي عملوا لعلّهم يرجعون >> (سورة الروم الآية 41) وهو (الطغيان والتّجبّر) كما في قوله تعالى:<< للّذين لا يُريدون علوًّا في الأرض ولا فسادًا >>(سورة القصص الآية 83)، أو هو (عصيان لطاعة الله) كما ورد في قوله تعالى :<< إنمّا جزاء الذين يُحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادًا أن يُقتلوا أو يُصلّبوا أو تُقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو يُنفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الحياة الدنيا ولهم في الآخرة عذاب عظيم >> (سورة المائدة :الآية 33) وبالتالي يمكن القول أنّ الفساد لغة يعني التلف والعطب والاضطراب ،فهو يُشير إلى التلف وخروج الشيء عن الاعتدال، ونقيضه هو الصلاح[4].

أ-2- الفساد اصطلاحا :

انتقالا من العام الشامل (التعريف اللغوي) إلى الخاص المبتغى (التعريفات الاصطلاحية)، نجد تفسيرات مختلفة للظاهرة، وهو ما يتّضح من خلال اختلاف تعريفها. حيث نجد لدى أديهرتز(H.edhertez) أنّ الفساد هو: « فعل غير قانوني أو صورة من الأفعال غير القانونية التي تم ارتكابها بأساليب غير مادية ومن خلال أساليب سريّة تتّسم بالخداع القانوني والاجتماعي وذلك للحصول على أموال أو ممتلكات أو تحقيق مزايا شخصية»[5].

كما عُرِّف الفساد عند كل من رونالدورلت (R.wralth) وسيمبكنز (E.simpikins) على أنّه: «كل فعل يعتبره المجتمع فسادا ،ويشعر فاعله بالذنب وهو يرتكبه».[6]

وقد عرّفه البعض بأنه:«كل سلوك منحرف يمثّل خروجا عن القواعد العامة سواء الموروثة أو الموضوعة، وذلك بهدف تحقيق مصلحة خاصة».

---

[4] عزيزة بن سمينة، ودلال بن سمينة ،«تفشي ظاهرة الفساد الإداري بين التنظير والواقع العملي » ،الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري ، جامعة محمد خيضر ببسكرة ،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ،مخبر مالية وبنوك وإدارة الأعمال ،يومي06-07 ماي 2012 ،ص32 .

[5] سفيان نقماري ،«الإطار الفلسفي و التنظيمي للفساد الإداري و المالي» ،الملتقى الوطني حول حكومة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري ،جامعة محمد خيضر ببسكرة ،كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير ،مخبر مالية وبنوك وإدارة الأعمال ،يومي 06-07 ماي 2012 ،ص03.

[6] بن سمينة، وبن سمينة ،مرجع سابق الذكر، ص 03.

ويذهب بعضهم في تعريفه للفساد شوطا أطول في إدانته، إذ يعرفونه بأنه: صورة لا أخلاقية وعمل غير قانوني يقوم به الشخص الذي يمارسه، بقصد الحصول على منفعة شخصية، وترجع ممارسة الفساد إلى عدم استقامة ذاتية لمثل هذا الشخص وبالتالي فهو انتهاك لقيم الفرد، وقيم المجتمع الذي يمارس ضده هذا السلوك[7].

وَعُرف الفساد أيضا بأنه :« محاولة شخص ما وضع مصلحته الخاصة بصورة محرّمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المُثل التي تعمد بخدمتها، أو أنّه سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب مكاسب شخصية أو قرابة عائلية أو عصبية خاصّة أو لمكانة خاصة، أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذّي يراعي المصلحة الخاصة»[8].

أمّا نشاط حقوق الإنسان فيقدمون تعريفا يرتبط بمفاهيم حقوق الإنسان معتبرين الفساد بأنّه :«خرق من نوع خاص لحقوق الإنسان، يصل إلى مرتبة النفي المطلق لفلسفة ومبدأ أساسي من المبادئ التي تقوم عليها حقوق الإنسان، ألا وهو مبدأ المساواة».[9]

في حين يرى صندوق النقد الدولي الفساد بأنه:« علاقة الأيدي الطويلة المتعمّدة التي تهدف إلى استنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد، أو لمجموعة ذات علاقة من الأفراد»[10].

أما اتفاقية الأمم المتحدة بمكافحة الفساد لعام UNCAC 2003 فقد اختارت ألاّ تُعرِّف الفساد تعريفا فلسفيا أو وصفيا، بل انصرفت إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التي يُترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع ،ومن ثم القيام بتجريم هذه الممارسات، وهي :الرشوة بجميع أشكالها في القطاعين العام والخاص، والاختلاس بجميع وجوهه، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، وتبيض الأموال، والكسب غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى [11].

كما حاول البنك الدولي تعريف الفساد، من خلال وضع تعريف الأنشطة التي تندرج تحت هذا المفهوم، على النحو الآتي:«الفساد هو إساءة استعمال الوظيفية العامة للكسب الخاص ». فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول رشوة أو طلبها، أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد، أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى

---

[7] مؤسسة أمان ، النزاهة و الشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط3، رامالله (فلسطين): الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، 2013، ص 15.

[8] طلال بن مسلط الشريف ،«ظاهرة الفساد الإداري و أثرها على الأجهزة الإدارية »، مجلة جامعة الملك عبد العزيز ، جامعة الملك عبد العزيز بالمملكة العربية السعودية ،كلية الاقتصاد و الإدارة العامة ،المجلد (18) ،العدد الثاني ،2004 ،ص41.

[9] مؤسسة أمان ، مرجع سابق الذكر ،ص15.

[10] عماد الشيخ داود ،«الشفافية ومراقبة الفساد » ،الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية :بحوث و مناقشات، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية ،2004،ص137.

[11] مؤسسة الأمان ، مرجع سابق الذكر، ص16

للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة، دون اللجوء إلى الرشوة ،وذلك بتعيين المقربين أو سرقة أموال الدولة بطرق مباشرة أو استخدام الممتلكات العامة في شأن خاص.

يتّضح من مجمل التعريفات على اختلافها أنّ الفساد يقوم على جملة من السلوكيات هي:

- سوء استعمال السلطة والنفوذ والوظيفة والمنصب لتحقيق مكسب خاص.
- تفضيل المصلحة الخاصة على المصلحة العامة أو على القيم التي تعهّد الفرد بخدمتها واحترامها.
- عدم احترام اللوائح و الإجراءات والأطر القانونية والتنظيمية .
- استخدام وسائل غير مشروعة للكسب المادي أو المعنوي.

ب –أنواع الفساد:

إنّ أنواع الفساد كثيرة ومتعددة بحيث يصعب تحليلها كلما في إطار واحد حتّى ولو كان ما يجمع معظمها أنّها تتّم في مناطق التماس بين مجالات مجتمعية متمايزة بين الحكومة والسوق، بين رجال الأعمال والقضاء، بين المجتمع المحلي والحكومة، بين المنتجين والمستهلكين، وبين المجتمع الوطني والقوى الخارجية، وسبب ذلك تباين المصالح بين مجال وآخر، وسعي الفاعلين داخل كل مجال إلى تحقيق مصالحهم الخاصة.

ولذلك فإنّ هذه الدراسة لن تتناول كل أنواع الفساد بالتحليل، إنما تركّز فقط على الفساد الإداري، مع استعراض بسيط لأنواع الفساد الأخرى معتمدة على بعض التصنيفات في هذا المجال وذلك على النحو التالي:

1- أنواع الفساد من حيث الحجم: وتتمثل فيما يلي: [12]

1-أ- الفساد الصغير (فساد الدرجات الوظيفية الدنيا): وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى من الآخرين.

1-ب- الفساد الكبير (فساد الدرجات الوظيفية العليا): والذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم وأشمل وأخطر أنواع الفساد لتكليفه الدولة مبالغ ضخمة.

2-أنواع الفساد من حيث الانتشار: تتمثل هذه الأنواع فيما يلي:[13]

---

[12] صبرينة كردودي ، وعتيقة وصاف ،" الوقاية من الفساد المالي والاداري من منظور الفكر الإسلامي (مشكلة الإثراء غير المشروع لموظف القطاع العمومي) "، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسيات الاقتصادية، العدد (07) ،2016 ،ص230.

[13] حمزة غواطي ،«الفساد الاقتصادي وأثره على التنافسية الاقتصادية في الدولة ومناخها الاستثماري »المجلة الجزائرية للأمن و التنمية ،العدد الثامن ،جانفي 2016 ،ص 364.

2-أ- فساد دولي :هذا النوع من الفساد يأخذ مدى عالميا بحيث يعبر حدود الدول و حتى القارات في إطار العولمة، حيث ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية يصعب الفصل بينهما، لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطيا يلف كيانات واقتصاديات على مدى واسع ويعتبر النوع الأخطر.

2-ب- فساد محلي: وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشآته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود (مع شركات أو كيانات كبرى عالمية).

بغض النظر عن الأنواع السابقة هناك من قسم الفساد إلى الأنواع التالية :

3-أ-أفساد عرضي(فردي):حيث يكون الفساد أحيانا حالة عرضية لبعض الأفراد السياسيين أو الموظفين العموميين، بمعنى مِؤقتا وليس منتظماً.

3-ب- فساد مؤسسي: قد يكون الفساد موجودا في مؤسسة بعينها أو في قطاعات محددة للنشاط الاقتصادي دون غيرها من القطاعات الأخرى ،وذلك كوجود بعض الموظفين الرسمين الفاسدين في بعض الوزارات والقطاعات المختلفة.

3-ج- فساد منتظم :حيث يكثر الفساد في القطاعات التي يسهل جني الريع منها : حيث يسود الضعف في النظام وتضعف الرقابة والتنظيم في هذه القطاعات وفي أحيان أخرى يصبح الفساد ظاهرة يُعاني منها المجتمع بكافة طبقاته ومختلف معاملاته ،وهذا ما يقصده johnston بالفساد المنتظم أو الممتد، وهذا الفساد يؤثر على المؤسسات وسلوك الأفراد على كافة مستويات النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وله ملامح تميّزه عن غيره حيث أنه متجسّد في بيئات ثقافية واجتماعية معينة ،ويميل إلى أن يكون احتكاريا...يتخلّل المجتمع كاملا ...لذا من الواجب الإسراع للحد منه.

بالإضافة إلى هذه الأنواع ،هناك ما يُعْرَفُ بالفساد الشامل والّذي يُقصد به النهب الواسع للمال العام عن طريق الصفقات الوهمية وتحويل الممتلكات العامة إلى مصالح خاصة وبحجم كبير ويُمارس هذا النوع من قبل القمة المتربعة على رأس الهرم وتندرج تحته بعض أهم أنواع الفساد الإداري والمالي أبرزها ما يلي:

1- الفساد السياسي: الذي يُعتبر نتاجا لتزاوج السلطة مع الثروة، وبالتالي استغلال الكثير من المسؤولين الحكوميين لمناصبهم لتحقيق أرباح خاصة ومكاسب شخصية، فتظهر الرشوة والمحسوبية والوساطة والمحاباة كأدوات رئيسية للوصول إلى هذا المبتغى. ولا يقتصر هذا الفساد السلطوي السياسي على دولة نامية أو متقدمة، إلاّ أنّه يكون أكثر تشعبا في الدول المتخلفة الديكتاتورية، وهي

الحقائق التي حملتها وثائق ويكيليكس وكانت بعدها سببا لثورات ما يعرف بالربيع العربي، مثلما حدث في تونس وحديث ويكيليكس عن قضية المافيا الحاكمة فيها[14].

2- الفساد المالي: يقصد به الانحرافات المبنية على مخالفة القوانين والقواعد ومختلف الأحكام المعتمدة في أي مؤسسة أو تنظيم كالاختلاسات والتهرب الضريبي[15].

ومن مظاهره: الإسراف ونهب المال العام، تهريب وتبييض الأموال، مخالفة القواعد والأحكام المالية والقانونية، إدارة الأرباح لمصلحة الإدارة التنفيذية (وتتمثل في محاولات الإدارة لتضليل الأرباح المفصح عنها)، واختلاس الأصول (يقصد به عملية التصرف بالأصول المملوكة للمؤسسة الاقتصادية بطرق مخالفة للأحكام المالية، مثل سرقة النقود الموجودة في الصندوق أو البنك، وعدم تسجيل الديون المسترجعة من المدينين في السجلات...)، والغش (تقديم معلومات مضللة ذات أهمية نسبية بشكل مقصود، وينتج عنه أضرار مادية للمستخدم الذي يعتمد عليها ويوجد هناك ثلاثة مجالات للغش هي: التلاعب بالبيانات والقوائم المالية، والفساد، وكذلك التلاعب بالموجودات وملكيتها)[16].

3- الفساد الاقتصادي: ويشمل صفقات الأسلحة ،انتشار الجريمة المنظمة (مخدرات، غسيل الأموال)، تهرّبات ضريبية وجمركية ،الغش في البضائع تغيير تواريخ الصلاحية،الغش في الصناعة وذلك بتقليد المصنوعات الأصلية وتغيير أماكن المنشأ، الاحتكار، واتساع التعامل بالربا[17]، تخصيص الأراضي من خلال قرارات إدارية علوية لتأخذ شكل العطايا لتستخدم فيما بعد في المضاربات العقارية وتكوين الثروات، إعادة تدوير أموال المعنويات الأجنبية للجيوب الخاصة، قروض المجاملة التي تمنحها المصارف من دون ضمانات جدية لكبار رجال الأعمال المتصلين بمراكز النفوذ ...الخ.

4- الفساد الاجتماعي: ويشمل فضائح كبار المسؤولين الأخلاقية، بروز شبكات الرقيق الأبيض، مافيا استغلال الأطفال في الأعمال اللاأخلاقية ...الخ.

5- الفساد الإداري: وهذا ما سنتطرق له بالتفصيل في العنصر الموالي:

ثالثا: مقاربة مفاهيمية للفساد الإداري:

---

[14] محمد خميسي بن رجم ، وحكيمة حليمي ،«الفساد المالي والإداري :مدخل لظاهرة غسيل الأموال وانتشارها » ،الملتقى الوطني حول حكومة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي و الإداري ،جامعة محمد خيضر ببسكرة ،كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير ،مخبر مالية وبنوك وإدارة الأعمال ،يومي 06-07 ماي 2012 ،ص04 .

[15] نفس المرجع الآنف الذكر ، ص04.

[16] مراد كريفار ، ومحمد أمين بربري ، "دور وأهمية الرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة الفساد المالي بالإشارة لحالة الجزائر" ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ،العدد (17) ،السداسي الثاني 2017 ،ص59.

[17] محمد سعيد العمور،«مظاهر الفساد في النشاط الاقتصادي بدول مجموعة (سي.دي.أو) الاسلامية » ، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي ، جامعة أم القرى ب.ذ.ت.، ص 25-26 .

يُعتبر موضوع الفساد الإداري موضوعا معقدا ومتشعبا جعل الباحثين يختلفون حول تعريفه وكيفية تشخيصه، وكذا مظاهره وأسبابه، واقتراح الحلول المناسبة للحد من آثاره.

1- تعريف الفساد الإداري:

من جملة التعريفات التي أعطيت للفساد الإداري، نذكر ما يلي:

عرّفه عامر الكبيسي بأنه:« سلوك بيروقراطي محترف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة شرعية وبدون وجه حق ».

ويعرّفه آخرون بأنّه :« النّشاطات التيّ تتم داخل جهاز إداري حكومي، والتّي تؤدّي فعلا إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة سواء أكان ذلك بصفة متجددة أم مستمرة أمر لا، وسواء كان ذلك بأسلوب فردي أو جماعي منظم »[18] .

وفي تعريف آخر للفساد الإداري يذكر:« هو استعمال للوظيفة العامة لجميع ما يترتّب عليها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية مالية وغير مالية وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية».[19]

وقد عرفته المنظمة الدولية للشفافية بأنه: «إساءة استخدام السلطة التي أؤتمن عليها الشخص لتحقيق مصالح شخصية ».

من خلال التعارف المذكورة يمكن تعريف الفساد الإداري بأنه:«سوء استخدام السلطة الممنوحة لتحقيق منافع ومكاسب خاصّة ».

2- مظاهر الفساد الإداري:

للفساد الإداري تجليات ومظاهر عديدة ،يمكن حصرها فيما يلي:

ج1-الرشوة (Bribry): ومعناها حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال لخلاف التشريع أو لأصول المهنة[20] .

ج2- المحسوبية (Nepotism): تأخذ المحسوبية شكل الروابط العائلية أو القبلية أو الطائفية و الولاءات الحزبية من خلال استدامة شريحة معينة من هؤلاء في السلطة بغض النظر عن مستوى الكفاءة ووفقا لمبدأ (الأهل والغنيمة)، وبالتالي فإنّ انتشار المحسوبية وعلى نطاق واسع في المجتمع

---

[18] بن مسلط الشريف ،مرجع سابق الذكر ،ص41.

[19] نفس المرجع الآنف الذكر ،ص41.

[20] عمر شريف ،«التدقيق وتحديات الفساد المالي في المؤسسة » ،الملتقى الوطني حول حكومة الشركات كآلية للحد من المالي والإداري ،جامعة محمد خيضر ببسكرة ،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ،مخبر مالية وبنوك وإدارة الأعمال ،يومي 06-07 ماي 2012 ،ص 04 .

سيخدم عملية إنتاج الشرائح المسيطرة على الجهاز الوظيفي (سياسي ،اقتصادي ،أمني) والتي تُصبح هي الوحيدة المنتفعة[21] .

ج3-المحاباة (favoritism): أي تفضيل جهة على جهة أخرى بغير وجه حق وبذلك تشغل المناصب من قبل أشخاص غير مؤهلين مما يؤدي إلى تراكم ثروات هائلة لدى بعض الأفراد، فتنشأ آثار سلبية تنعكس على حياة المجتمعات نتيجة هذه الممارسات.[22]

ج4-الوساطة: أي تدخل شخص ذو مركز وظيفي أو نفوذ لصالح من لا يستحق التعيين أو إحالة على التقاعد أو شغل المنصب.

ج5- الإبتزاز والتزوير (Black mailing) : ويتمثل في استغلال الشخص للمركز الذي يشغله للحصول على الأموال بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين، أو تزوير بعض الشهادات والوثائق .[23]

ج6- نهب المال العام (Embezz lement): ويعد من أبرز العوامل التي تقود إلى تبديد الثروة القومية، ويتمثل في منح التراخيص و الإعفاءات الجمركية والضريبية لأشخاص او شركات غير مؤهلة أو غير كفؤة وبدون وجه حق وبشكل غير نزيه وغير عادل هدفه إرضاء من هم في السلطة أو تحقيق مصالح متبادلة.

3- أسباب الفساد الإداري:

يعمد الموظفون الحكوميون إلى استغلال الثقة والصلاحيات الممنوحة لهم بمبررات وأسباب متعددة، يمكن حصرها وفقا لمعظم الدراسات التي تعرضت لها في الأسباب التالية:[24]

أ- أسباب اقتصادية: وتتفرع إلى مجموعة من الأسباب الجزئية التي تدفع بالموظفين الحكوميين لممارسات لا أخلاقية أو فاسدة مثل:

-العوز والفقر كعامل محفز لتقاضي الرشوة .

-الأزمات الاقتصادية وتردي الدخول .

-ارتفاع معدلات البطالة و استمراريتها.

ب- أسباب سياسية وإدارية :

تتمثل الأسباب السياسية والإدارية عموما فيما يلي :

---

[21] كردودي ، ووصاف ، مرجع سابق الذكر، ص 232-233.

[22] لقماري ، مرجع سابق الذكر،ص06.

[23] شريف ،مرجع سابق الذكر، ص04.

[24] سن أبو حمود ،" الفساد ومنعكاساته الاقتصادية و الاجتماعية » ، مجلة جامعة دمشق ،المجلد (18) ، العدد الأول 2002 ، ص 456-457.

- غياب القدوة السياسية التي تضرب المثل الأعلى في الإيثار والتضحية والخدمة العامة .
- المغالاة في مركزية الإدارات الحكومة .
- انتشار البيروقراطية وجمود الأنظمة والتشريعات .
- ضعف الأداء في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية .

ج-أسباب اجتماعية وثقافية :

يمكننا تلخيص الأسباب الاجتماعية و الثقافية للفساد الإداري فيما يلي :

- تدني مستوى التربية في الأسرة و المدرسة .
- الولاءات الأسرية والقبلية والإثنية .
- شيوع مظاهر البذخ و الترف لدى شرائح معينة ،تعود إلى تغيير في القيم و العادات الاجتماعية
- غياب الوعي الاجتماعي العام .
- ضعف برامج التثقيف والتدريب والتأهيل .

إزاء هذه الأسباب يتفشى الفساد الإداري كسلوك لا أخلاقي ينطوي على إشراك أكثر من طرف في عملياته وبسرية شديدة لتجسيد المصالح الشخصية المشتركة لمرتكبيه من داخل الوظيفة العامة وخارجها ، متخفيّن تحت ذرائع وهمية تُظهر حرصهم على المصلحة العامة و التفاني في خدمتها

4- آثار الفساد الإداري:

يمكن إيجاز الآثار السلبية للفساد الإداري فيما يلي:[25]

- إضعاف أداء القطاعات الاقتصادية ومن ثم النمو الاقتصادي .
- التقليل من إيرادات الدولة وأموالها .
- يُفقد الفساد مصداقية الدولة وهو ما يثير مشاكل و اختلافات تُهدد الأمن والاستقرار السياسي فيها.
- تدني كفاءة الاستثمار العام وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة .
- اتساع الفجوة بين الأثرياء و الفقراء وهو ما يطبع الانطباع السائد لدى العامة بعدم عدالة ومساواة توزيع الثروة والدخل .
- إضعاف فعالية القانون من خلال كثرة خروقاته واستغلال ثغراته وعدم معاقبة المسؤولين عن الفساد بسبب عدم استقلالية السلطة القضائية في كثير من الدول العربية .
- عدم كفاءة الكثير من موظفي المؤسسات العامة في الدول العربية بسبب خضوع التوظيف للرشاوى و المحاباة والوساطة والمحسوبية .

رابعا: مكافحة الفساد الإداري من خلال تطبيق معايير الحكم الراشد

[25] بن رجم ، وحلمي ، مرجع سابق الذكر، ص 06-07 .

يمثل الفساد الإداري واحداً من التهديدات الرئيسية للتنمية والاستقرار الاجتماعي والسياسي الّذي ينشده أفراد المجتمع، فهو يُعطل الخدمة العامة ويقلّل الاستثمارات، ويُميز ضد الفقراء ويُضعف ثقة المواطنين بالحكومة، ومع الاعتراف بأنه مسألة بالأساس أخلاقية، فإنه أيضا مشكلة سياسات واتخاذ قرارات إدارية بمعنى أنّه يمكن التقليل منه بوضع مبادئ و قواعد تُجبر وتشجع الأفراد على القيام بالأفعال الصحيحة .

وللتقليل من آثاره السلبية وما ينجم عنها من إفساد للبناء المجتمعي، ومحاولة تحقيق نتائج إيجابية وبنّاءة تُسهم في الإصلاح الإداري وفي إرساء خطة للتنمية بأبعادها المختلفة ،فإنّ الباحثة تعمد إلى تبّني ما يلي:

1-الشفافية: هي استجابة الحكومة لحقوق المواطنين وغيرهم للاطلاع على المعلومات المتعلقة بأداء الحكومة وكيفية اتخاذا القرارات خاصة تلك التي لها علاقة بالشأن العام وتمس حياة المواطنين ،وبالتالي يكون المسؤولون متفتحتين قدر الإمكان لتوضيح قراراتهم والأعمال التي يقومون بها، والتحفظ يكون فقط على إفشاء المعلومات التي تمس الأمن القومي أو التي لها علاقة بالتحقيقات في جرائم ومخالفات، فإتاحة الفرصة للموطنين للإطلاع على أداء الحكومة ومنجزاتها يكون من خلال التقارير المنشورة والمدققة من جهات متخصصة ترفع درجة الشفافية وتجعل المساءلة أمرا ممكنا .

ويعد الفساد السياسي (Political corruption) العدو الرئيس للشفافية، فالفساد من حيث المبدأ يجهض خطط التنمية ويُفشلها ، وكذلك يُفسد السياسة والحقيقة أنّ أصحاب النفوذ أو جماعة الضغط من أفراد المجتمع وهم عادة أقارب للسياسيين والإداريين تقدم لهم التسهيلات و المزايا الإدارية و المالية وتفسر لهم اللوائح والأنظمة والإجراءات حسب أهوائهم دون النظر إلى المصلحة العامة وتعقد لهم الصفقات دون النظر إلى المصلحة العامة أو كم تخسر الدولة .

2-المساءلة :

وهي عملية تكون فيها مؤسسات القطاع العام والأفراد المنتمين له مسؤولون عن قراراتهم وتصرفاتهم ،ولا يمانعون في تقديم أنفسهم للتدقيق الداخلي والخارجي المناسب، ويتحقق ذلك من قبل جميع الأطراف من خلال وجود فهم واضح لتلك المسؤوليات ووفق قوانين و أنظمة وضوابط محددة تعتمد على بنية قوية، والمساءلة هي الالتزام بالإجابة عن كل الاستفسارات التي تخص الأداء أو القرارات المتخذة وكيفية استخدام الصلاحيات الممنوحة .

هذه المسؤولية تمتد عبر مجموعة من المتطلبات كالاستقامة والنزاهة والقيم فضلا عن التنفيذ الفعال والكفء للبرامج والمهام والوظائف، والمساءلة لها علاقة بسيادة القانون من حيث تضمنها

تطبيق عقوبات على الذين يسيئون استخدام السلطة الممنوحة لهم ويتصرفون في الموارد العامة في غير المخصص لها.[26]

وظاهرة الفساد الإداري محكومة بالثقافة السياسية ، فالمجتمع الهندي على سبيل المثال تأسس على انعدام المساواة بين الطبقات الدنيا والعليا، إذ يعتمد فقراء الهند في مواردهم وحمايتهم على الأغنياء والمترفين ،ولهذا تتعذر عملية الحراك الاجتماعي إلى الأعلى في الهند ،بحكم علاقة الاعتماد المتبادل بين الفقراء والأغنياء .[27]

وعلى الرغم ممّا حققته الهند من تحولات اقتصادية واجتماعية غير مسبوقة ،فإنّ هذه الإنجازات تسهم في تفسير الفساد وتبريرها ،بوصفها مدخلا لحصول الفقراء على الموارد بدلا من اعتماده كليا على الطبقة العليا .

ولكن واقع الحال وسياق المنطق يدحض ما يحققه الفساد ممن يعتبره إيجابيات للمجتمع ،كون الفساد يتسبب في تحويل الموارد من الفقراء إلى الأغنياء، بل ويؤجج الصراع ويهدّد السلم الاجتماعي.

3-المحاسبة:

تعتبر المحاسبة الفكرة الرئيسية الواضحة في سياسات القرن 20، التي لها مغزى للمواطنين وتلهم الإجراءات التي تؤدي إلى إحداث التغيير، ومع ذلك، فإن مطالبة المواطنين للمحاسبة تحدث في مقابل خلفية من إغلاق المساحة المدنية وتراجع مصداقية الآليات الديمقراطية.

إنّ هشاشة المحاسبة تعد العامل الرئيس في انتشار الفساد ،فترك القيادة السياسية و الإدارية في أعلى الهرم الإداري وفي ظل برج عاجي وعدم محاسبة الأجهزة التنفيذية و التشريعية و القضائية يؤدي إلى تكثيف حجم الفساد، وذلك يُطلق عليه (Top Heavy Corruption) لكون السياسيين يعدون من أصحاب ومتخذي القرار.[28]

إنّ السياسيين أو صناع القرار هم الذين لهم نفوذ على الثروات والممتلكات العامة ويتمتعون بالصلاحيات و السلطات التي تمكنهم من استغلالها لمصالحهم الذاتية، لذلك يأتون بمبررات ووسائل يبنون عليها منطق الاختلاس والفساد وفي نظرهم بأنّ الغاية تُبرِّر الوسيلة .

---

[26] عبد الله بن سعد الغامدي ،« دور النزاهة و الشفافية في محاربة الفساد » المؤتمر العلمي حول الجرائم المستخدمة في ظل المتغيرات والتحولات الإقليمية و الدولية، كلية العلوم الاستراتجية بالمملكة الأردنية الهاشمية ،2-4 سبتمبر 2014، ص 08

[27] بن مسلط ،مرجع سابق الذكر ، ص45.

[28] بن مسلط الشريف ، مرجع سابق الذكر ، ص 44 .

كما أنّ غياب المحاسبة الصارمة للعاملين بالأجهزة الإدارية تؤدّي إلى ضعف السلوكيات الوظيفية وعدم الالتزام باللوائح والأنظمة المعهودة وتسريب أسرار العمل ، وبالذات تزويد أصحاب المناقصات ببعض المعلومات والبيانات التي قد تعطيهم الفرصة للفوز بالمشروع .

4-تعزيز دولة القانون :

إنّ تراخي نظام قانون العقوبات وهشاشته فضلا عن عدم نزاهة الجهاز القضائي يُشجع على الفساد، إذ أنّ هناك احتمالات من العقوبة أو إيقاعها على المرتكبين تتوقف على صرامة القانون أو تساهله، فالقاعدة تقضي بأن تكلفة المخالفة تساوي احتمال الإمساك بالمرتكب ومعاقبته مضروبا في مستوى العقوبة[29]، لذلك لا بد من وضع إجراءات قانونية ردعية وصارمة لمعاقبة كل من تسول له نفسه استغلال منصبه لأمور غير مشروعة.

5-مشاركة المواطن في مكافحة الفساد:

لا يُمكن لجهود مكافحة الفساد أن تنجح عن طريق أعمال تقوم بها بعض المؤسسات الحكومية فحسب، بل لا بد أن يُشارك في هذه الجهود المجتمع المدني ووسائل الإعلام و القطاع الخاص، بشكل يُعطي لكل جهة من هذه الجهات صوتاً وقدرة على الفعل، ويمكن إشراك المواطنين على المستوى المحلي للعمل مع بلدياتهم لتحسين نظام الإدارة العامة وضبط الفساد وتكون هذه الطريقة فعّالة جدا إذا كان هناك وعي لدى المواطنين .[30]

وخلاصة القول، أنّ الفساد الإداري يُهددِّ الاستقرار الاجتماعي و السياسي للدول ،ويضعف ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة ،وينتهك سيادة القانون، وبطبيعة الحال، لا تنحصر الممارسات والسلوكيات الفاسدة في قطاع دون آخر، وإنّما تكثر في البيئة التي تكون قواعدها القانونية غامضة ،وحكم وسيادة القانون فيها معّطل، و ممارسة السلطة غير خاضعة للرقابة ومن ثمة غياب المساءلة و المحاسبة . لذلك فإن الباحثة ترى أن ملاحقة الفاسدين ومحاكمتهم لن تؤديا وحدهما إلى القضاء على الفساد بل يجب من أجل تحقيق ذلك أن تقوم الدولة بمراجعة الأداء المؤسّسي فيها ،ويسد الثغرات القانونية، وإحداث تغيير جذري في المؤسسات التي تغذي هذه الظاهرة أو تعجز عن ضبطها بدءا بمسؤوليها بتبنّي مبدأ من أين لك هذا ؟ وكذا تعزيز الشفافية و المساءلة تليها المحاسبة ،كما لا ينبغي إغفال دور الموطنين كجزء من المنظومة المتكاملة لمواجهة هذه الظاهرة .

[29] نفس المرجع الأنف الذكر ،ص 48.

[30] زكي قانة ،«الحكم الرشيد ومحاربة الفساد » ، مجلة عوم الاقتصاد و التسيير و التجارة ،ب.ذ.ع ، ب ذ ت ن ، ص 205-206.