4. الفساد الإداري والمالي

يعد الفساد من أكبر المشاكل التي تواجه المجتمعات النامية والمتطورة على حد سواء، ليس فقط بسب ما يحمله من معاني الانحراف عن المعايير الأخلاقية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية السوية، لكن باعتبار أنه من أشد العقبات التي تواجه التنمية والنمو خاصة في البلدان النامية والتي ينتشر فيها الفساد ويمارس بحدة في القطاع العام، بما يترتب عن ذلك من تأثيرات سلبية على الاقتصاد والمجتمع.

1.4 ماهية الفساد الإداري والمالي

الفساد من الظواهر القديمة والعامة المنتشرة في جميع المجتمعات البشرية وذلك لارتباطه بالإنسان وبمستوى اخلاقياته. فأول حالة فساد سجلت، هي حادثة قتل قابيل ابن سيدنا آدم عليه السلام لأخيه هابيل، وأول حالة رشوة سجلت في التاريخ هي عندما أرادت بلقيس ملكة سبأ أن تبعث بهدية إلى النبي سليمان عليه السلام لكي لا يدخل مدينتها بالقوة[1]. كما سجلت البرديات الفرعونية القديمة والألواح المسمارية الآشورية قضايا خاصة بخداع العاملين وبممارسة بعض المسؤولين في البلاط الملكي للفساد الإداري وقبول الرشاوى، وأقرت مقولة رئيس وزراء الملك الهندي عام 300 قبل الميلاد بممارسة الفساد من المسؤولين الحكوميين في الهند القديمة، حيث قال: "يستحيل على المرء أن لا يذوق عسلاً أو سماً امتد اليه لسانه، فإنه يستحيل أيضا على من يدير اموال الملك أن لا يذوق من ثروة الملك ولو نزراً قليلا"[2]. كما اشارت شريعة حمو رابي –ملك بابل– في المادة السادسة إلى جريمة الرشوة، حيث شدد حمو رابي على إحضار طالب الرشوة أمامه ليقاضيه بنفسه مما يدل على اهتمامه الكبير بمكافحة آفة الفساد[3].

1.1.4 مفهوم الفساد بصفة عامة

كلمة الفساد جاءت في معاجم اللغة العربية على أنه الخلل والاضطراب، ويفيد الخروج عن الاعتدال، وأفسد الشيء يعني أساء استعماله، والفساد هو أخذ المال ظلما، والمفسدة ضد المصلحة.[4]

[1] أنظر: سورة النمل الآيات 35 و36.

[2] علاء فرحان طالب وعلي الحسين حميدي العامري، استراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي–مدخل تكاملي، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، 2016، ص ص 24-26.

[3] كايد كرتم الركيبات، الفساد الإداري والمالي، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، 2016، ص 32.

[4] هاشم الشمري وإيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وأثاره الاقتصادية والاجتماعية، دار اليازوري، 2011، الأردن، ص 18.

وفيما يلي نستعرض عدد من التعريفات التي تم اقتراحها من طرف بعض الباحثين والمنظمات الدولية لمفهوم الفساد:

- " الفساد هو أي فعل حكم عليه المجتمع بأنه كذلك وإذا ما شعر فاعله بالذنب وهو يقترفه"[1].

- وعرفه كل من البنك الدولي، والبنك الآسيوي للتنمية، والبنك الإفريقي للتنمية، بأنه: "استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل مصلحة شخصية"[2].

- كما عرفته منظمة الشفافية العالمية بأنه: "سوء استغلال السلطة من أجل تحقيق المكاسب والمنافع الخاصة"[3].

- أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 فإنها لم تتطرق لتعريف الفساد، بل انتهجت مقاربة عملية بأن حددت ما هي الأفعال التي تعد جرائم فساد، والتي حددتها في الأفعال التالية:

- ⇐ رشوة الموظفين العموميين؛
- ⇐ اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها من طرف موظف عمومي؛
- ⇐ المتاجرة بالنفوذ؛
- ⇐ إساءة استغلال الوظائف؛
- ⇐ الإثراء غير المشروع؛
- ⇐ الرشوة في القطاع الخاص؛
- ⇐ اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص؛
- ⇐ غسل العائدات الإجرامية؛
- ⇐ الإخفاء؛
- ⇐ إعاقة سير العدالة.

[1] اغادير سالم العيدروس، مرجع سابق، ص 120.

[2] نزيه عبد المقصود محمد مبروك، مرجع سابق، ص ص 33-34.

[3] تعد هذه المنظمة من أكثر المنظمات الدولية غير الحكومية نشاطا وفعالية في مجال رصد ومكافحة الفساد في القطاع العام، وهي من أكبر المنظمات في مجال إعداد الدراسات والإحصائيات والجداول الخاصة بترتيب الدول من حيث انتشار الفساد بها، وهي تسعى إلى زيادة فرص مساءلة الحكومات ومحاربة الفساد بها، وهي ممثلة في أغلب دول العالم (حاليا 180 دولة) بما فيها الجزائر (الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد)، وموقعها الإلكتروني: https://www.transparency.org

وهو نفس المنحى الذي اعتمده المشرع الجزائري في الفقرة " أ " من المادة الثانية من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ونفس المنحى اعتمدته كل من الأردن والعراق وفلسطين، وهناك من أدرج تعريف الفساد مثل تونس واليمن[1].

يتضح من التعريفات السابقة أن كلمة الفساد تستعمل كمصطلح عام يعكس كل أنواع الفساد بصوره ومجالاته المختلفة التي يجري فيها الانحراف بالسلطة المؤسسية عن خدمة المصلحة العامة لحساب المصالح الشخصية. ويشمل الفساد بهذا المفهوم الواسع:[2]

-الفساد السياسي: الذي يتعلق بالاختلال والانحراف في توزيع السلطة والمساءلة المتعلقة بنظام الحكم والمؤسسات السياسية وتداول السلطة؛

-الفساد الاقتصادي: وينجم عن تركز السلطة الاقتصادية في كيانات احتكارية مملوكة للدولة أو للقطاع الخاص مع ضعف الرقابة والمساءلة عليها، حيث تتعرض المشاريع والهيئات الاقتصادية العامة لتبديد مواردها وإمكانياتها وكأنها ثروات خاصة لمن يديرها، إضافة للغش والتلاعب في معاملات البيع والشراء والإخلال بالاتفاقات والعقود؛

-الفساد الإداري والمؤسسي: الذي يتعلق بالانحراف بسلطات العاملين في الجهاز الحكومي لتحقيق مزايا شخصية خاصة في ظل ضعف الرقابة، وبالاختلالات في بنية مؤسسات الدولة التشريعية والقضائية والتي تتيح الانتفاع الشخصي من خلال شغل مواقع سلطة؛

-الفساد الاجتماعي: الذي يصيب هيكل العلاقات الاجتماعية والقيم والمعايير السلوكية، ويعتبر من أخطر أنواع الفساد لأنه يفقد المجتمع قدرته على التمييز بين السلوكيات الصالحة والفاسدة.

2.1.4 مفهوم الفساد الإداري والمالي

ينتج الفساد الإداري والمالي عن فساد القطاع العام ويعتبران من أهم صور الفساد الاقتصادي، ولا يمكن أن نتحدث عن أحدهما بمعزل عن الآخر، ذلك أن كل منهما يرتبط بالآخر ارتباطا وثيقا. فالممارسات المالية الفاسدة لا يمكن القيام بها إلا بتواطؤ من الموظفين العموميين ومن خلال الإخلال بالتنظيمات والإجراءات التي تحكم الشؤون المالية، فالفساد المالي في النهاية ينتج عن الفساد الإداري، ولكل منهما آثار وخيمة على

[1] أحمد غاي، محور تجريم الفساد، البرنامج الوطني لتحسيس الموظفين حول ظاهرة الفساد 2016-2017-2018، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

[2] نزيه عبد المقصود محمد مبروك، مرجع سابق، ص ص 27-28.

الاستثمار والتنمية الاقتصادية. فإذا كان الفساد الإداري يتعلق بالانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهامه، والتي تؤدي للإخلال بالمصالح والواجبات العامة. فإن الفساد المالي يرتبط بمخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالتهرب الضريبي والجمركي والتسيب المالي وهدر المال العام والسمسرة في المشاريع.

هذا واقترح علماء الإدارة والاقتصاد عددا من التعاريف لمفهوم الفساد الإداري والمالي نستعرض بعضا منها فيما يلي:

– "هو سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطانه في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب والأصدقاء والمعارف، وذلك على حساب المصلحة العامة [...] وينتج عنه إهدار الموارد الاقتصادية للدولة، وينعكس سلبا على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي" [1].

– "هو عبارة عن الاستغلال السلبي أو الايجابي من قبل الموظف سواء العمومي أو الخصوصي لمنصبه الوظيفي، أو الشخص المتنفذ باستغلال مركزه الاجتماعي، لتحقيق مصالح أو مكاسب خاصة لمصلحته الشخصية أو لمصلحة المقربين اليه أو للغير"[2].

– "هو الانحراف الأخلاقي لمسؤولين في الحكومة والإدارة"[3].

تشير التعاريف السابقة إلى أن الفساد الإداري والمالي مرتبط بسوء استغلال السلطة أو المنصب أو الوظيفة العمومية لتحقيق مصلحة غير مشروعة وهذا من خلال القيام بأفعال أو ممارسات تنحرف عن القيم والأخلاقيات التي تحكم السلوك الإنساني والوظيفي، وتشترك هذه الأفعال والممارسات عموما في الصفات التالية: تتم بسرية، قائمة على فائدة متبادلة، مرتكبوها مؤثرون في قراراتهم، مبنية على الخيانة، تؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

وتجدر الإشارة إلى أن الفساد الإداري يختلف عن الانحراف الإداري وعن الخطأ الإداري،[1] فالفساد الإداري يتعلق بتلك الانحرافات الممارسة عن سوء نية وقصد، مع سبق الإصرار عليه، وهو الأكثر خطورة

[1] داود خير الله، مرجع سابق، ص 414.

[2] أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، دار الفكر، الأردن، 2010، ص 16.

[3] علاء فرحان طالب وعلي الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص 22.

والأصعب علاجا. أما الانحراف الإداري فهو الإخلال من جانب الموظف أو المسؤول في أداء الواجبات المنوطة بهما، وهو ناتج عن الإهمال أو عدم الكفاءة أو اللامبالاة ومن باب التسيب الإداري وسوء الإدارة، وإن كان الانحراف الإداري أقل خطورة وقابل للعلاج ولا يرقى إلى مستوى الفساد الإداري، ولكنه يؤدي في النهاية إذا لم يعالج إلى أن يصبح فسادا إداريا. أما الخطأ الإداري فهو ذلك التصرف الذي يتضمن إخلالا غير مقصود يرتكبه الإداري ويعاقب عليه.

ومن إجمالي التعاريف المقدمة لمصطلح الفساد سواء بمفهومه الواسع أو الضيق فإننا نخلص إلى أن القطاع العام يعتبر لدى العديد من المختصين، المسؤول الرئيسي عن الفساد، وأن كل الممارسات المنحرفة الموجودة به تعد سببا مباشرا في انتشار هذه الظاهرة بأنواعها ومستوياتها المختلفة وفي عرقلة حركة التنمية الاقتصادية مما يدعونا للتركيز على دراسة الفساد الإداري والمالي بمزيد من التفصيل.

3.1.4 عوامل انتشار الفساد

ينتشر الفساد بمفهومه الواسع في المجتمع نتيجة لعدة عوامل، أهمها:[2]

أ- غياب وازع الإيمان والأخلاق والعدل الاجتماعي: فوازع الإيمان يجعل من المسلم رقيبا على نفسه خشية الوقوع فيما لا يرضي الله فيدفعه ذلك إلى تحري المكاسب الحلال فلا يأخذ ما ليس له حق فيه، ولا يأكل مال الغير بالباطل أو يستغل حاجة المضطر أو أزمة الغذاء والدواء. كما أن الأخلاق في الإسلام من أهم الاسس التي تقوم عليها الحياة في كل المجالات لأن الإسلام رسالة أخلاقية فالنبي محمد صلى الله عليه وسلم بعث ليتمم مكارم الأخلاق. فضعف الأخلاقيات الطيبة وانتشار المادية بين الناس وتفكك روابط التكافل والتضامن الاجتماعي تؤدي إلى توسيع الهوة بين الفقراء والأغنياء مما يفتح المجال لكل اشكال وصور الفساد.

ب- انتشار الفقر والبطالة وسوء توزيع الثروة في المجتمع والرغبة في الثراء السريع: إن انتشار الفقر والبطالة من أهم العوامل الاقتصادية والاجتماعية التي تدفع إلى التوجه نحو الفساد. فعدم وجود دخل مشروع من العمل وعدم القدرة على تلبية الحاجات الأساسية للفرد، يغذي الميول للتوجه نحو الوسائل غير المشروعة للحصول على عائدات مادية أو اقتصادية بغض النظر عن مشروعيتها، كالسرقة والتجارة غير المشروعة

---

[1] اغادير سالم العيدروس، مرجع سابق، ص 119.

[2] أنظر كل من:

- نزيه عبد المقصود محمد مبروك، مرجع سابق، ص ص 38-48.
- علاء فرحان طالب وعلي الحسين حميدي العامري، مرجع سابق، ص ص 41-45.

وتزييف العملة وتهريب السلع والمخدرات والآثار والسلاح وأعمال الجوسسة. كما أن تركز الثروة أو الدخل في يد فئة قليلة من الأفراد واختفاء الطبقة الوسطى في المجتمع، يؤدي إلى ضعف الولاء للدولة وعدم الاهتمام بالمصلحة العامة للمجتمع، وبالتالي التمهيد للسلوكيات الفاسدة في الأجهزة الإدارية للدولة خاصة أجهزة الأمن والعدالة وهذا كنتيجة للإغراءات المالية الخيالية التي تقدم مقابل ضمان الحماية وعدم الملاحقة الامنية والقضائية والتستر على الانحرافات المالية وإهدار المال العام والتربح الوظيفي. كما ان احلام الثراء السريع لدى بعض الفقراء ومحدودي الدخل يدفعهم للجوء لأعمال الفساد خاصة في ظل ضعف الوازع الديني والأخلاقي وغياب المساءلة وانهيار النظام القيمي لدى الأفراد واستبدال القيم والسلوكيات الإيجابية بقيم وسلوكيات منحرفة.

ج- عدم مواكبة سياسات الرواتب والاجور للتغيرات الاقتصادية: غن إبقاء سياسات الرواتب والأجور على حالها وعدم تعديلها أو إعادة النظر بها لتتماشى مع مستويات غلاء الأسعار وتكاليف المعيشة، يجعلها عاجزة عن توفير الحد الأدنى للعيش الكريم، خاصة مع انخفاض الاجور وضعف المرتبات بشكل عام في الوظيفة العمومية، مما يؤدي بالموظفين إلى استخدام مناصبهم للتعويض عن النقص في رواتبهم من خلال اللجوء إلى اساليب غير شرعية واستغلال مناصبهم ووظائفهم.

د- ضعف رسوخ سيادة القانون: نتيجة لضعف المؤسسات السياسية وعدم كفاءتها في إضفاء الهيبة على الدولة وأجهزتها وفرض الرقابة على الأجهزة التنفيذية، ويحدث هذا في حالة غياب السلطة التشريعية وغياب الديمقراطية التي يترسخ في ظلها مبدأ محاسبة الوزراء وسحب الثقة منهم، لذلك نلاحظ انتشار ظاهرة فساد القادة السياسيين خاصة في الدول النامية التي يتحول فيها تطبيق القانون إلى وسيلة لتعزيز المصالح الخاصة بدلا من حماية الصالح العام.

هـ- ضعف الجهاز القضائي وبطء إجراءاته والتراخي في تنفيذ الأحكام: مهمة القضاء هي رفع الظلم عن الناس والعمل على سيادة القانون الذي شرع لحماية الصالح العام، وقد تكون تشريعات الدولة وقوانينها وهيئاتها منفذا للفساد إذا ما تم تفسير النصوص القانونية لصالح بعض الفئات أو تطبيقها بطريقة انتقائية والتساهل مع المحالين للقضاء بتهم الفساد والاعتداء على المال العام أو من خلال التوسط لصالح الفسادين، إلخ. كما أن تمسك السلطة القضائية بالإجراءات الروتينية والبدائية في التحقيق، وبطء إجراءات التقاضي وتعقدها، تمكن كبار المفسدين من توكيل محامين قادرين على تمديد آجال التقاضي لعدة سنوات ولاستغلال الثغرات في إجراءات الإدانة أو أدلة الإثبات والعمل على عدم تنفيذ الأحكام الصادرة.

و- عدم فاعلية المؤسسات المختصة بالمساءلة: وهذا نتيجة لعدم وجود أجهزة مستقلة لمكافحة الفساد أو لمحدودية فاعليتها بالإضافة لضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي، أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها. فالدول التي يكون فيها مستوى الفساد في القطاع العام منخفضا نسبيا تكون فيها مؤسسات المساءلة قوية حيث تتولى مراقبة سوء استخدام الموظفين العموميين للسلطة، وهذه المؤسسات إما تكون أنشأتها الدولة (الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومحاربته، الديوان الوطني لقمع الفساد لوزارة المالية، المجلس الوطني للمحاسبة، القضاء، المجالس التشريعية) أو نشأت خارج الهياكل الرسمية للدولة كوسائل الإعلام والمجموعات المدنية المنظمة.

ز- قلة المساءلة وضعف العقوبات على مرتكبي جرائم الفساد: نتيجة لتمتع كبار الموظفين ورجال السياسة بالحصانة التي تحميهم من الملاحقة والخضوع للمساءلة، ولعدم وجود سياسات تنظيمية وضابطة للتصرفات المالية، وضعف أجهزة الرقابة وعدم توافر الشفافية التي يمكن من خلالها التعرف على حالات الفساد عند وجودها خاصة في حالة الفساد الكبير، لما لمرتكبيه من سلطة تمكنهم من التأثير على أجهزة الرقابة، وضعف عقوبات جرائم الفساد مقارنة بالعوائد والمنافع التي يحصل عليها الفاسدون من جراء ارتكاب الفساد.