

العوامل المؤدية للفساد الإداري والمالي ومؤشرات قياسه عالميا

Factors leading to administrative and financial corruption and indicators to measure it globally

آمال حفناوي

Amel Hafnaoui

جامعة العربي التبسي تبسة (الجزائر)، amel.hafnaoui@yahoo.com

تاريخ الاستلام: 2019/..../.. تاريخ القبول: 2019/..../.. تاريخ النشر: 2019/..../..

ملخص:

عانت دول العالم خاصة النامية منها على مر السنين من ظهور وانتشار ظاهرة الفساد والغش وسط مجتمعاتها وإداراتها ومؤسساتها العامة والخاصة، الشيء الذي عطل مشاريع التنمية فيها، وجعلها تتراوح مكانها دون تحقيق الأهداف المرجوة، مما زاد من نسبة الفقر والتخلف والعديد من المشاكل الأخرى، لذلك تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على ظاهرة الفساد الإداري والمالي ومدى خطورة تفشي هذه الظاهرة في المؤسسات العامة والخاصة، موضحين أبعاد وأسباب هذه الظاهرة والمساعي العالمية لمكافحةها على المستويين العالمي والمحلي والإقليمي، والاتفاقيات والهيئات العالمية المهتمة بهذه الظاهرة ومكافحتها، وأهم المؤشرات المحددة لقياس الفساد الإداري والمالي من أجل توضيح الرؤية لمكان الخطر ودرجته في الدول لوضع خطط وبرامج واستراتيجيات أكثر نجاعة وفعالية.

كلمات مفتاحية: الفساد الإداري والمالي؛ مؤشرات قياس الفساد؛ التنمية؛ هيئات مكافحة الفساد.

Résumé:

Les pays du monde ont souffert, surtout ceux en développement, depuis longtemps de l'apparition et la propagation du phénomène de la corruption et la fraude au milieu de leurs communautés, directions et entreprises publiques et privées, la chose qui a paralysé les projets de développement, et a ralenti la réalisation des objectifs souhaités, en augmentant le taux de pauvreté, le sous-développement et de nombreux autres problèmes, de sorte que le but de cette étude est de mettre en

évidence le phénomène de la corruption administrative et financière et la mesure de la gravité de la propagation de ce phénomène dans les institutions publiques et privées, expliquant les différentes dimensions et les causes de ce phénomène et l'effort mondial pour lutter contre ce phénomène et les conventions mondiales et locales, régionales et internationales et les organismes internationaux concernés par ce phénomène et le contrôler, et les indicateurs les plus importants pour mesurer la corruption administrative et financière afin de clarifier la vision pour les zones de risque et son degré dans les États pour élaborer des plans, programmes et stratégies plus efficaces et efficients.

Mots clés: La corruption administrative et financière, Les indicateurs mesurant la corruption, Le développement, Lutte contre la corruption.

1. مقدمة:

يعتبر الفساد مرض عضال عانى منه جسد أمم كثيرة خاصة النامية منها، حيث شهد انتشارا كبيرا داخل مجتمعاتها وبنسب متفاوتة، مما سبب الكثير من الخسائر والعلل في اقتصادياتها. والفساد الإداري والذي يتبعه بالتالي الفساد المالي؛ أحد أهم أشكال الفساد التي أعاقت نمو المؤسسات وتطورها بمختلف أنواعها خاصة كانت أو عامة وخدمية كانت أو إنتاجية، مما أدى إلى الفشل المتواصل لمشاريع التنمية في هذه البلدان وبطأ تنفيذ خططها، لهذا ولما نراه من انتشار واسع ومخيف للفساد الإداري والمالي في المؤسسات، أصبح هاجس الشعوب وشغلها الشاغل في وقتنا الحاضر يتمثل في محاولة تشخيص هذه الظاهرة وفهم مسبباتها والبحث عن حل جذري وفعال لهذه الظاهرة، من أجل معالجتها والقضاء عليها سعيا منها لتحقيق برامجها التنموية وخططها التي أعاق الفساد الإداري والمالي سيرها وحال دون تنفيذها.

ولقد أكدت جميع دول العالم خاصة في السنوات الأخيرة على ضرورة تحديد إطار عمل مؤسسي يعمل على تطبيق المشكلة وحصرها وعلاجها من خلال خطوات جديده ومحدده ومكافحة الفساد بكل صوره ومظاهره، لذلك حددت العديد من الآليات والاستراتيجيات الموجهة خصيصا لمحاربة هذه الظاهرة والقضاء عليها، وأنشأت العديد من الهيئات والمنظمات الدولية اتفاقيات دولية وإقليمية من أجل مكافحة

الفساد الإداري والمالي والقضاء على مسبباته، وأنشئت منظمات قائمة بذاتها تعنى بهذه الظاهرة وقياسها ومعالجتها عالميا على غرار منظمة الشفافية الدولية.

ظاهرة الفساد ليست ظاهرة حديثة وهي ليست مرتبطة بزمان أو مكان معين ولكنها موجودة من قديم الأزل في بعض البلدان والحضارات القديمة، ففي ديسمبر 1997 أُبْلِغَ أن فريق علماء آثار هولندي في "راكا" في سوريا حوالي 150 كتابة مسمارية تبين أن الموقع احتوى على مركز إداري للحضارة الآشورية ترجع إلى القرن الثالث عشر قبل الميلاد، وجد في أرشيف خاص بجهة مسؤولة عن الأمن في تلك البلاد (ربما نظير لوزارة الداخلية في العصر الحديث)، بيانات عن الموظفين الذين كانوا يقبلون الرشاوى، وهذه البيانات تتضمن أسماء المسؤولين الكبار واسم لأميرة آشورية، وامتدت ظاهرة الفساد على مر العصور وفي مختلف البلدان والأزمان كانت هناك بعض الظواهر العالمية للفساد تمثلت في الرشاوى والعمولات مقابل تسهيل الحصول على الخدمات والمنافع في معظم بلدان العالم.

وهذا يؤكد على أن جذور الفساد ممتدة في أعماق التاريخ وليست وليدة الوقت الحاضر، ولكن تم تناولها حديثا لما لها من خطورة على السلام والأمن الدوليين¹. ولقد زاد الاهتمام في الآونة الأخيرة بموضوع الفساد في الأوساط الدولية والمحلية بصورة ملفتة، للأسباب التالية:²

- انفتاح الدول بعضها على بعض وتزايد حجم المعلومات وتعدد وسائل نقلها.
- زيادة عدد الدول التي بدأت في مشاركة شعوبها في القرارات وما يعنيه هذا من زيادة درجة المساءلة للمؤسسات العامة والخاصة فيما يتعلق بكيفية استغلالها لموارد المجتمع.
- توسع دور الدولة إما من خلال فرض الضرائب أو فرض القوانين وإما بزيادة الإنفاق الحكومي مما ساعد على زيادة فرص الرشوة وسوء استغلال المسؤولية وخاصة في الدول التي تغيب فيها المشاركة السياسية.
- انتهاء الحرب الباردة وعدم حاجة كثير من الدول الصناعية إلى غض الطرف عن الفساد المتفشى في دول كانت حليفة لها في السابق، ذلك بالإضافة إلى انخفاض حجم الهبات المقدمة من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة وتزايد القروض بدلا منها، الأمر الذي يتطلب

التأكد من مصداقية حكومات الدول المقترضة ونزاهتها وقدرتها على تسديد هذه القروض في المستقبل.

وللتعرف أكثر على مفهوم الفساد والمقصود منه نجد أن الفساد لغة هو نقيض الصلاح، وهو خروج الشيء عن الاعتدال قليلا كان الخروج أو كثيرا يقال: فسد الشيء بمعنى أنه لم يعد صالحا، وفسدت الأمور: اضطرت، وفسد العقل: بطل، وفسدت الأمور: اضطرت وأدركها الخلل، وغالبا ما يأتي فساد الشيء من ذاته³.

وقد تناولت العديد من الأدبيات مفهوم الفساد مركزة على أثر السلوك الفردي حيث اعتمدت تعريفا محدودا للفساد بمعنى "استخدام المنصب الرسمي في أجهزة الدولة لتحقيق منافع شخصية".⁴ أو بمعنى أدق الفساد هو "إساءة استغلال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة".⁵

وقياسا على مفهوم الفساد يمكن تعريف الفساد الإداري والمالي على أنه: "استخدام الإداريين السلطة الوظيفية المرتبطة بشغلهم أدوارهم في تحقيق مكاسب شخصية معينة، فاهلية والمكانة الاجتماعية التي اكتسبها الشخص من الدور الوظيفي الذي يشغله يتحول إلى نفوذ وسلطة يحقق من ورائها منافع خاصة يتجاوز بها المسؤول حدود القواعد المنظمة لسلطته الإدارية في التنظيم".⁶

والفساد معيار للدلالة على غياب المؤسسات الفعالة التي شهدها عصرنا الحالي، وعليه فإن الفساد ليس نتيجة لانحراف السلوك عن الأنماط السلوكية المقبولة فحسب، بل إنه نتيجة لانحراف الأعراف والقيم ذاتها عن أنماط السلوك القائمة والمعهودة.⁷

وعليه فالفساد ينشأ من خلال سوء استخدام الأفراد للسلطة العامة المخولة لهم من أجل تحقيق مكاسب خاصة، حيث تنعدم فيهم القيم والأخلاق وتسمح لهم القوانين السائدة وبيروقراطية الإدارة من التماهي في ذلك وتوفير فرصة واسعة له.

وبالتالي ومن خلال ما تقدم ينشأ لدينا التساؤل التالي:

- ما هي آليات قياس الفساد الإداري والمالي في دول العالم وما العوامل المؤدية له؟

وللإجابة على هذا التساؤل سيتم معالجة هذا الموضوع من خلال العناصر التالية:

- أشكال الفساد الإداري والمالي وأسبابه؛

- الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد الإداري والمالي؛

- مؤشرات قياس الفساد الإداري والمالي وآليات معالجته.

2. أشكال الفساد الإداري والمالي وأسبابه

1.2 أشكال الفساد الإداري والمالي:

تجاوزت أنواع الفساد الإداري والمالي حالياً الشكل التقليدي المتمثل في الرشوة إلى أشكال أخرى أكثر عالمية، كالتجارة المحظورة والرشوة الدولية وغسيل الأموال وغيرها. وعليه سيتم عرض أهم أشكال الفساد الإداري والمالي كما يلي:⁸

أ. الرشوة:

وهي تعد من أشهر وأقدم أشكال الفساد حيث تمارس بشكل فردي وجماعي وحتى بين الدول والمنظمات، حيث عادة ما تدفع الرشوة للمسؤولين والموظفين العموميين من قبل الأشخاص طالبي الخدمة، وبالتالي فهي مقايضة الخدمة بمبلغ من المال دون وجه حق، حيث يحصل الموظف العام على مبلغ من المال، نظير تقديمه لخدمة ما لشخص ما وبشكل غير مشروع وسواء أكان للشخص حق فيها أم لا... وفي هذا الصدد تشير بعض التقديرات في هذا الشأن إلى أن قيمة الرشوة تبلغ سنوياً ما يعادل تريليون دولار أمريكي. وتعد الرشوة - أيًا كان "المسوغ" لتعاطيها - من قبيل أكل أموال الناس بالباطل حيث يقول الرسول الكريم: "لعن الله الراشي والمرتشى والرائش"، كما يعزى انتشارها إلى نزوع متعاطيها سواء موظفين عموميين أو أشخاص آخرين إلى تبريرها واعتبارها من قبيل المكافأة على الجهد المبذول، ويذهب الأمر إلى أبعد من ذلك إلى نعتها بأوصاف أكثر قبولاً من الناحية القيمية، كوصفها بالعمولة أو مقابل خدمة سريعة، أو أتعاب أو ضيافة أو نحو ذلك... ورغم كل ذلك تعد الرشوة سلوكاً فاسداً قد يمارسه الموظف العام مستغلاً حاجة الناس إلى خدماته، التي يجب أن يؤديها بحكم شغله لوظيفة عامة لتحقيق كسب خاص، وأياً كانت الحجج التي يجري سوقها لتبريرها سواء من قبل الراشي أو المرتشى.

ب. الاحتيال والاختلاس:

ويتمثل في سوء استعمال المال العام والاستحواذ عليه من قبل الموظف العام بدون وجه حق، ويعد شكلا من أشكال سرقة المال العام، ويتم بطرق متعددة كترفيف محتوى الإيصالات الرسمية بذكر مبالغ غير حقيقية، يتأتى معها الحصول على الفرق بين المبالغ المدفوعة فعلا وبين المبالغ المثبتة في الإيصالات الرسمية، وتغيير مواعيد السداد للمستحقات بأنواعها المصرفية أو الضريبية، أو للاستفادة من فوائدها بشكل شخصي أو للحصول على مقابل من دافعها، باعتباره لم يلتزم بموعدها، وقد يصل الأمر إلى حد إتلاف بعض المستندات... إن الاحتيال والاختلاس يعدان في حقيقتهما اعتداء سافرًا على المال العام، يتم عن طريق استغلال الموظف العام لمنصبه لتحقيق مكاسب مادية، وتتعرض الشركات الكبرى في العالم إلى حالات احتيال واختلاسات بمبالغ ضخمة، تؤدي في أحيان كثيرة إلى انهيارها وإفلاسها جراء قيام بعض كبار الموظفين والمسؤولين فيها، ببعض الممارسات غير المشروعة أثناء ممارستهم لوظائفهم ومسؤولياتهم...

ج. الوساطة والمحسوبية:

وهي من أكثر أشكال الفساد الإداري خطرًا بالنظر إلى كونها غير مرئية، ولا يمكن إثبات وجودها بأدلة وبراهين مادية دامغة، كما تقضي على ما تبقى من دوافع ومحفزات لدى الفرد لبذل الجهد والتميز... حيث أنها تنطوي على المحاباة الشخصية والتمييز والتفضيل غير الموضوعي من جانب الموظف العام، لشخص آخر أو جهة أخرى على حساب شخص آخر أو جهة أخرى في الحصول على منفعة معينة أو سلعة أو خدمة، أو في التعيين للوظائف والترقية والتقييم الوظيفي، أو في العلاج والطبابة، أو في الحصول على فرصة للتعليم أو التدريب بالداخل أو بالخارج، أو في تخصيص الأراضي والبيوت، وحتى في حجوزات الفنادق ورحلات الطيران ونحو ذلك من صور الوساطة والمحسوبية، التي يعدها البعض على أنها نتاج التوظيف الخاطيء للعلاقات الاجتماعية، التي تربط الموظف العام بغيره من الناس في إطار الأسرة والقبيلة والعشيرة، وما تفرضه على أفرادها من قيم وأعراف تمثل محددات لسلوكهم وعلاقاتهم تجاه غيرهم، أو نتاج للانتماء الفئوي أو الجهوي القائم على تبادل المصالح والمنافع... وتظهر الوساطة والمحسوبية بشكل واضح عندما توظف العلاقات الشخصية من أواصر القرى ووشائج الدم - والتي يسميها المؤرخ العربي ابن خلدون "عصبية الدم" - وكذلك علاقات الصداقة، في إثثار البعض ممن يرتبط بهم الموظف العام بدون

وجه حق، في الحصول على الخدمات والمنافع التي تقدمها أجهزة الدولة ومؤسساتها وإداراتها العامة، وكذلك منظماتها الإنتاجية والخدمية من شركات ومنشآت ونحوها، وفي هذه الحال يتم تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة وينتفي شرط الكفاءة والأهلية، الذي على أساسه يتميز أفراد المجتمع في شغل الوظائف وفي الحصول على الخدمات والمنافع المختلفة... وبعبارة أخرى يفسر وجود الوساطة والمحسوبية استمرار سيطرة الأنساق الاجتماعية التقليدية وسيادتها في مجتمع معين، الأمر الذي يجعل سلوك الموظف العام ودوره الوظيفي متسقاً مع الإطار الاجتماعي وثقافته الاجتماعية، رغم ما لتلك الأنساق من أهمية في غرس قيم التكافل والتعاقد والتعاون والتآزر بين الأفراد، باعتبار أن الأسرة والقبيلة والعشيرة هي تنظيمات غير رسمية، تزداد أهميتها لدى أفرادها غالباً عندما يتراجع دور الدولة لصالح هذه التنظيمات... وبذلك تصبح مثل هذه الأنساق والقيم التي تغرسها عبئاً على الفرد والدولة، عندما تتعارض مع تحقيق المصلحة العامة وتلغي كيان الدولة ووجودها...

د. التسبب الإداري:

وهو عادة ما يسود في الدوائر العامة وإدارات الدولة وأجهزتها ومؤسساتها المختلفة، وينتج عن حالة عدم التزام الموظف العام بالقوانين والنظم واللوائح، التي تنظم علاقته بالوظيفة التي يشغلها وبالجمهور العام، حيث يعكس التسبب الإداري وجود حالة من الفوضى في صورها المتعددة، من إهمال وتأخير إنجاز المعاملات وضياع الوثائق والمستندات، والغياب والتأخير من جانب الموظف العام عن العمل، والخروج المتكرر قبل نهاية وقت الدوام الرسمي، وإساءة استعمال السلطة، وتردي العلاقات الإنسانية وعلاقات العمل وغير ذلك... وبذلك يعني التسبب الإداري: "إهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة بشكل يؤدي إلى مردود سلبى على الإنتاجية وسير العمل". وفي هذا الصدد يثار جدل حول ما إذا كان الفساد هو نتاج للتسبب الإداري أم العكس، والواقع فإنه أياً تكن التفسيرات فإن التسبب الإداري، لا يقل خطراً عن الفساد الإداري بكل أشكاله على كفاءة وفعالية أداء الجهاز الإداري وإنتاجيته...

هـ. إساءة استعمال السلطة الممنوحة:

التي يرتبها شغل الشخص للمنصب العام الذي عرفه القانون الدولي، بأنه منصب ثقة يتطلب العمل بما يقتضيه الصالح العام... حيث تمنح الوظيفة العامة شاغلها "الموظف العام" سلطة محددة بحكم القانون والنظام، تحوله الحق في ممارسة الصلاحيات اللازمة، لإنجاز مهام الوظيفة ومسؤوليات المنصب، غير أنه ليس دائماً يتم استعمال السلطة من جانب الموظف العام في الغرض الذي من أجله تم تفويضها إليه، بغية تحقيق مكاسب شخصية عن طريق الابتزاز والترهيب والترغيب، للضغط على غيره من الموظفين أو الجمهور ودفعتهم للاستجابة لمطالبه الشخصية في الحصول على رشوة أو منفعة خاصة أو عمولة أو غير ذلك.

و. التهرب الضريبي والجمركي:

وغالباً ما يقوم بهذا السلوك الفاسد بعض المسؤولين العموميين في الإدارات العامة والأجهزة الرسمية، وفي الوظائف الكبيرة والمهمة كالضرائب والجمارك وغيرها، من خلال منح إعفاءات ضريبية لفترة طويلة نسبياً، أو على الأقل تخفيض مبالغ الضريبة المستحقة على نشاطات الأعمال وغيرها، وكذلك تخفيض الرسوم الجمركية أو الإعفاء منها عن طريق إعطاء استثناءات معينة، أو التلاعب بالقوانين واستغلال ما فيها من ثغرات "استثناءات" ... إضافة إلى تغيير مواصفات بعض السلع المستوردة أو المصدرة في المستندات الدالة على ذلك، لتخفيض الرسوم الجمركية الواجب دفعها إلى الخزينة العامة، في الوقت الذي يتم فيه فرض رسوم جمركية على سلع أخرى ضرورية وهامة لأفراد المجتمع... وكل ذلك يتم بقيام رجال الأعمال وأصحاب الثروات والشركات وكبار التجار وغيرهم، بإعانة الموظفين العموميين على تسهيل عمليات التهرب الضريبي والجمركي، مقابل إغرائهم بمبالغ مالية في شكل رشوى أو عمولات أو هدايا أو نحو ذلك...

كما توجد هناك أشكالاً أخرى عديدة للفساد الإداري والمالي منها غسيل الأموال، وتبيد المال العام ونهبه، وتأجير الممتلكات العامة خلافاً للقانون، والمتاجرة بالمنقصات ...

2.2 أسباب الفساد الإداري والمالي

أدخل لبروز الفساد في أوساط المجتمعات في وقتنا الحالي أسباب عديدة أدت وساهمت فيه، على المستوى المحلي والدولي، المؤسسي والمجتمعي، ومن العوامل المساعدة على إيجاد العلاج الفعال لهذه الظاهرة، دراسة أسبابها وتحليل العوامل المؤدية لها، لمحاربتها وتقومها، فمن المعلوم أن تشخيص الداء وتحليله نصف العلاج.

يساهم في بروز ظاهرة الفساد الإداري والمالي عوامل عديدة ترتبط بالبيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، تدفع أو تفسح المجال لاستغلال السلطة في تحقيق منافع خاصة غير مشروعة، ويمكن تلخيص أهم الأسباب الكامنة وراء تفشي ظاهرة الفساد في المعادلة التالي:⁹

الفساد = درجة احتكار القرار + حرية التصرف - المساءلة

ويمكن لمعرفة هذه الأسباب ودراستها المساهمة في تسهيل مكافحتها وتحديد الطرق المناسبة لمعالجتها، ويمكن تقسيم هذه الأسباب أو العوامل المؤدية إلى الفساد الإداري والمالي حسب كل بيئة كما يلي:¹⁰

أ- الأسباب المتعلقة بالبيئة الاجتماعية:

تحتوي البيئة الاجتماعية للأفراد أنساقاً من القيم والرموز، والشخص والصفات والعلاقات والتقاليد والأعراف، والتعاليم والقواعد... إلخ، التي تشكل في مجموعها موروثاً اجتماعياً ينتقل بالتواتر من جيل إلى آخر، أي أنها نظام اجتماعي ضابط للسلوك الفردي والجماعي في مجتمع ما، وضمن سياق زمني ومكاني معين، بحيث يخضع الفرد تصرفاته وممارساته الظاهرة والباطنة لمعايير الضبط الاجتماعي، وبذلك قد تكون البيئة الاجتماعية سبباً للفساد الإداري للموظف العام من حيث:

1. الولاءات الاجتماعية الضيقة التي يكتسبها الموظف العام بحكم انتمائه الموروث لبيئة اجتماعية معينة من الأسرة والقبيلة، حيث يقدم الموظف العام علاقات القرى ووشائج الدم والروابط الاثنية والقومية، على غيرها من علاقات العمل وأخلاقيات الوظيفة وقواعدها السلوكية العامة... منصاعاً بذلك لما تمليه عليه تلك الولاءات من تجاوز للقوانين واللوائح والنظم السائدة، وتمييز وتفضيل لمجموعة من الأفراد على غيرهم

في الحصول على الخدمات والمنافع العامة، التي تقدمها أجهزة ومؤسسات الإدارة العامة، وبالتالي يجري انتفاع مجموعة من الأفراد مقابل حرمان آخرين منها...

2. الخلط بين علاقات العمل والعلاقات الاجتماعية بما يؤدي إلى توظيف كل منها لخدمة الأخرى، لتحقيق مكاسب شخصية وللخاصة من أفراد القبيلة أو الأسرة أو العشيرة أو مجموعة المصلحة...

3. تعرض كثير من القيم والمفاهيم الاجتماعية السائدة للمسح والتحلل، مقابل بروز قيم ومفاهيم أخرى يغلب عليها الطابع المادي في الحكم على الفرد وإنجازاته، حيث يصبح الثراء والغنى وجمع المال وتكوين الثروات بشتى الوسائل والأساليب دون النظر إلى مشروعيتها بمثابة قيم ومفاهيم بديلة وسائدة بحكم الأمر الواقع، وأمام ما يتعرض له الفرد الموظف العام من ضغوط للحفاظ على مكانته الاجتماعية، التي يعبر عنها بشراء وبناء القصور الفارهة، والسيارات الفخمة، والحلي الثمينة والملابس الفاخرة والبساتين الخلاب، وغيرها من مظاهر التعبير عن المكانة الاجتماعية "المرموقة"، فإنه قد يدفع إلى الارتشاء أو الاختلاس والسرقعة، ونحو ذلك من ممارسات الفساد لتلبية متطلبات تلك المكانة...

4. أنه في غياب الشعور بالأمان يبحث الموظف العام عن من يحميه، من خلال إيجاد علاقات معينة مع أصحاب النفوذ والسلطة، والذين يدعمونه في ارتكاب ممارسات الفساد فيعطيهما ما يريدون مقابل حصوله ليس فقط على الحماية، بل أيضاً على مكاسب شخصية له ولأفراد أسرته.

5. انعدام الوازع الأخلاقي والديني لدى الموظف العام، وعدم امتثاله للأوامر والنواهي الدينية واستهتاره بالقيم الأخلاقية، مما يجعل من السهل عليه ارتكاب الممارسات الفاسدة دون الخشية من العقاب الديني والاجتماعي، ودون النظر إلى حدود المشروع وغير المشروع والمقبول وغير المقبول في ميزان الدين والأخلاق والقانون...

6. تعبير الموظف العام عن شعوره بالحرمان والظلم من قبل المجتمع، يولد لديه رد فعل سلبي تجاهه يتمثل في النظرة الدونية والاستعلاء والاحتقار لأفراد المجتمع، أي الانتقام بطرق تحقق له تعويضاً عما يراه حرماناً وظلماً لحق به، فيلجأ إلى ممارسة الفساد مستغلاً منصبه والامتيازات التي يمنحه له، في سرقة المال العام والرشوة، والاستقواء بمجموعات النفوذ والسلطة في تحقيق مآربه الشخصية...

ب- الأسباب المتعلقة بالبيئة الإدارية

تحتوي البيئة الإدارية جملة من العلاقات والمفاهيم والقواعد، التي تنظم عمل الإدارات العامة وأجهزة الدولة ومؤسساتها الإنتاجية والخدمية، وتحكم تصرفات الموظف العام وتحدد مستويات السلطة والمسؤولية والصلاحيات، والهياكل والإجراءات وطرق العمل، وأساليب التخطيط والرقابة والأداء... إلخ، وتعد البيئة الإدارية بكل مكوناتها عاملا مشجعا على ارتكاب ممارسات الفساد في الدوائر والأجهزة والإدارات العامة، إذا ما كانت ظروف تلك البيئة من السوء بحيث يسودها التسبب واللامبالاة والفضوى وانعدام النظام... وبذلك قد تكون البيئة الإدارية سببا للفساد الإداري من حيث:

1. التراخي في تقويم الانحرافات في الوقت المناسب، وفي كشف المشكلات ومعالجتها داخل الأجهزة والإدارات والدوائر العامة، مما يخلق انطبعا لدى الموظف العام بعدم اكتراث الإدارة واهتمامها وحرصها على سير العمل بالصورة المطلوبة، الأمر الذي يدفع باتجاه إقدامه على ارتكاب كل المخالفات غير المشروعة، التي تعد من قبيل الفساد كالرشوة والسرققة وغيرها.

2. ضعف الرقابة الإدارية على الأداء والتقليل من أهميتها، كوسيلة فعالة في كشف مظاهر الفساد الإداري ومكافحته، وخضوع المسؤولين عن الرقابة للضغوط والاملاءات والإغراءات، مقابل تغاضيهم عن الممارسات المخالفة للقانون والنظام، والتستر على مرتكبيها من الموظفين العموميين...

3. تداخل الاختصاصات والسلطات وتعدد مراكز اتخاذ القرارات، الأمر يجعل الموظف العام مسؤولا أمام أكثر من رئيس، وبالتالي يسهل عليه القيام بالمخالفات الإدارية التي تقوده إلى ارتكاب ممارسات الفساد، بسبب الازدواج في السلطة والاختصاص واتخاذ القرار والذي يتيح إمكانية تنصل الموظف العام من المسؤولية عن أفعاله...

4. جمود الروتين وتعقد الإجراءات والبيروقراطية، مما يعني استغراق المواطن في تفاصيل الإجراءات ومروره بعدد الحلقات الإدارية، للحصول على الموافقات والاذونات المطلوبة، الأمر الذي يؤدي إلى ضياع وقت المواطن، وفي هذه الحال قد يجد الموظف العام في ذلك فرصة مناسبة لتحقيق مكاسب شخصية، من

خلال دفع المواطن إلى تقديم رشوة أو منفعة معينة له، مقابل تخليصه من دوامة الإجراءات والموافقات وإنجاز معاملته في أسرع وقت ممكن...

5. غياب القدوة في العمل "القيادة الإدارية"، من قبيل مدير المصلحة أو رئيس الدائرة أو من في حكمه والتي يعتبرها الموظف العام مثالا يحتذى به، فيرى "القدوة" يخترق القوانين ويتجاوز اللوائح ويعبث بالنظم، ويحتكم إلى مزاجه وعلاقاته الشخصية في إدارة العمل، فيمارس بذلك تصرفات من قبيل الفساد كالاحتلاس والسرقة والنفعية والرشوة... إلخ، مما يشجع الموظف العام وغيره من صغار الموظفين على ممارسة التصرفات نفسها.

6. عدم الاستقرار الإداري في كثير من المؤسسات والأجهزة والإدارات العامة، وكثرة التنقلات والتكليفات والترفيعات للموظفين العموميين لمناصب ووظائف أخرى خلال فترة زمنية قصيرة، مما يشجع على استغلال المنصب أو الوظيفة لتحقيق مكاسب شخصية، وصرف الجهد والوقت والطاقت الفردية، للبحث عن سبل الثراء وجمع المال بالفساد والإفساد، نتيجة الاقتناع بأن المنصب أو الوظيفة ليست دائمة، وأن لا مجال أمام الموظف العام لإثبات ذاته، لأنه عرضة للنقل أو الاستبدال بآخر...

7. سيادة النمط الاستبدادي في الإدارة والقيادة، الذي يترتب عليه تركيز السلطات والصلاحيات في قمة الهرم الإداري، والاعتماد على أساليب التهيب والعقاب للمرؤوسين، دون الاعتراف بالإنجازات الفردية للموظفين في العمل ومكافأهم عليها، الأمر الذي يدفعهم إلى التعويض عن ذلك بممارسة سلوكيات فاسدة، للحصول على مكاسب شخصية مادية وغير مادية...

8. تخلف نظم الحوافز والمكافآت، وعدم قدرتها على تلبية متطلبات الموظف العام الحياتية والاجتماعية والاقتصادية، في ظل الظروف المعيشية الصعبة التي تمر بها فئات الموظفين العموميين في كثير من الدول، حيث يعتبر الموظف العام أن تلك الحوافز والمكافآت غير مجزية وغير كافية، ولا تنفق مع الجهد المبذول ولا تتلاءم مع الظروف الخاصة والعامة التي يعيشها، مما يؤدي إلى جنوح كثير من الموظفين إلى ارتكاب ممارسات مخالفة، للتعويض عن النقص في نظم الحوافز والمكافآت، من خلال تعاطي الرشوة والعمولة والاحتلاس ونحو ذلك...

ج- الأسباب المتعلقة بالبيئة الاقتصادية

تتضمن البيئة الاقتصادية مجموعة من العلاقات والأنماط والطرق والأساليب والأدوات، التي تحكم أداء النظام الاقتصادي للمجتمع، الذي يختاره لإدارة موارده المتاحة والمحدودة بكفاءة وفعالية - وفي إطار سياسات اقتصادية معينة - تضمن حسن استخدامها بما يؤدي في المحصلة إلى تحسين مستوى المعيشة لكل أفراد المجتمع، وحل مشكلاته الاقتصادية التي يعاني منها، كالفقر والبطالة والتضخم، وانخفاض الإنتاجية وسيادة أنماط الحياة الاستهلاكية... إلخ.

ومما يذكر في هذا الجانب أن للبيئة الاقتصادية بكل مكوناتها، تأثيراً واضحاً في كل مناحي الحياة الإنسانية والاجتماعية والثقافية والسياسية... وذلك بسبب ارتباط سلوك الأفراد بشكل مباشر أو غير مباشر بأهدافهم الاقتصادية، سواء على المستوى الفردي أو الجماعي، حيث يسعى كل فرد إلى تحسين مستواه المعيشي والحصول على السلع والخدمات التي تشبع حاجاته ورغباته المتعددة، من خلال ما يحصل عليه من أجر أو مرتب ينفقه في شراء تلك السلع والخدمات، نظير ما يقدمه من جهد في إطار علاقات اقتصادية، تنظم الإنتاج والتوزيع والعمل والدخل... إلخ، في المنظمات الإنتاجية والخدمية المختلفة التي تنشئها الدولة، كأدوات تدير من (Macro) أو على المستوى الكلي (Micro) خلالها نظامها الاقتصادي على المستوى الجزئي وبذلك يمكن أن تكون البيئة الاقتصادية سبباً في ارتكاب الأفراد من الموظفين العموميين، لممارسات تغلب عليها شبهة الفساد الإداري لتحقيق أهدافهم الاقتصادية، وذلك من حيث:

1. تخلف البنية الاقتصادية، والتي تعد شرطاً أساسياً لإحداث أي تنمية اقتصادية أو نمو اقتصادي، يقودان بالضرورة إلى تطور المجتمع في المجالات المختلفة... وهذا الأمر يقود إلى تدني مستويات الإنتاج والتصنيع، ومن ثم انخفاض مستوى المعيشة لعموم أفراد المجتمع، مما يدفعهم بالتالي إلى البحث عن طرق وأساليب أخرى خارج إطار القانون والنظام، لتحسين مستوى المعيشة وتلبية حاجاتهم الحياتية، من خلال الارتشاء والاختلاس والاحتيال، وبيع الممتلكات العامة وغيرها...

2. انعدام العدالة في توزيع الدخل والثروة في كثير من الدول، يؤدي بالضرورة إلى نشوء المجتمع الطبقي، حيث الغنى والثراء الفاحش لدى طبقة معينة تتركز في أيديها الأموال، وحيث الفاقة والفقر المدقع الذي تعيشه الطبقات الأخرى، وفي سبيل الوصول إلى الغنى والتخلص من الفقر يسعى بعض الأفراد - ممن لا يهمهم ما إذا كانت الوسيلة لذلك مشروعة أم لا - إلى استغلال المنصب أو الوظيفة العامة في تحقيق مكاسب مادية، يحوز من خلالها على ما يعتبره حقه "الشرعي" في ثروة المجتمع التي حرم منها...

3. التحول غير المخطط وغير المدروس إلى اقتصاد السوق وعلاقات السوق - في كثير من الدول التي انبهرت بالنموذج الاقتصادي الغربي "الرأسمالي" - وما يتطلبه ذلك من إعادة ترتيب عناصر البيئة الاقتصادية المحلية على نحو يخدم هذا التحول، والذي من أبرز أساليبه بيع شركات القطاع العام أو ما صار يعرف بالخصخصة، تلبية لمتطلبات دولية من اتفاقيات أو غيرها... هذا التحول يلزمه عادة ارتفاع مجموعات من الأفراد ممن تقلدوا مناصب عامة في إدارة شركات القطاع العام، مقابل قيامهم بممارسات هي من قبيل الفساد الإداري كالرشوة والمحسوبية والاستيلاء على المال العام...

4. انخفاض الرواتب والأجور لعموم الموظفين في الوظيفة العامة، مقارنة بالعاملين في شركات القطاع الخاص... حيث يعتقد الموظف العام أن ما يتقاضاه من أجر أو مرتب، لا يتناسب مع ما يقدمه من خدمات أثناء ساعات العمل الرسمية، فضلا عن أن هذا الأجر أو المرتب لا يكفي لسد الحد الأدنى من الضروريات لديه من السلع والخدمات، مما قد يدفعه باتجاه ممارسة الفساد الإداري للتعويض عن انخفاض أجره أو مرتبه... وفي هذا الصدد يشير البعض إلى أن: "هناك علاقة عكسية بين معدل الفساد والمستوى المنخفض للأجور والمرتبات في القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص... حيث يحاول بعض أصحاب الأجور والمرتبات المنخفضة تحسين دخلهم باستغلال وظائفهم الحكومية..."

5. ارتفاع المستوى العام للأسعار أو ما يعرف بالتضخم، وانخفاض القوة الشرائية للموظف العام إلى الحد الذي لا يقوى فيه على سد احتياجاته من السلع والخدمات المختلفة، بسبب عدم قدرته على ملاحقة الارتفاع المستمر في أسعارها، مما يدفعه إلى ضرورة مجارات تلك الأسعار من خلال استغلال وظيفته بشتى الوسائل...

د- الأسباب المتعلقة بالبيئة السياسية

تشمل البيئة السياسية للمجتمع عناصر متعددة ومتداخلة، منها نظام الحكم والايديولوجيا السياسية والمصالح العامة، ونظام القضاء والسلطة التنفيذية والتشريعية، والصحافة والرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني والحريات المكفولة، وغير ذلك من عناصر تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر في الحياة العامة لأفراد المجتمع، من خلال كون السياسة مرجعية هامة للسياسات والاستراتيجيات المحددة للمجالات الأخرى الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها... وبالتالي يمكن أن تؤثر البيئة السياسية في المجتمع على حجم ظاهرة الفساد الإداري ونطاقها من خلال:

1. شيوع ظاهرة الاستبداد السياسي بديلا عن الديمقراطية في كثير من دول العالم، ما يعني اختزال كل السلطات في يد الفئة الحاكمة التي يسهل عليها ارتكاب ممارسات الفساد بشكل عام ودفع الآخرين إلى ارتكابها، فيطلبون من أصحاب المناصب والوظائف الذين يكلفونهم بإدارة الأجهزة العامة للدولة، تقديم بعض الخدمات والامتيازات إليهم وقيام أصحاب المناصب والوظائف بذلك تقرِّبا منهم وتزلفا إليهم، فيجدون من خلال ذلك الحماية التي يريدونها لارتكاب ممارسات الفساد الإداري من تعاطي الرشوة والاختلاس والواسطة... إلخ.

2. التهاون في تطبيق القوانين ضد المخالفين ومرتكبي ممارسات الفساد بشكل عام والفساد الإداري بشكل خاص، مما يخلق انطبعا لدى الموظفين العموميين بأنهم في منأى من العقاب القانوني إذا ما قاموا بتلك الممارسات، وفي ذلك سقوط مريع لهيبة القانون والعدالة... أي بمعنى آخر عدم استقلال القضاء وخضوعه للابتزاز والتأثير والسيطرة من قبل جماعات المصالح والنفوذ في كثير من الدول...

3. غياب مبدأ الشفافية والمساءلة والمحاسبة للسلطة التنفيذية، المتمثلة في الوزارات أو الأجهزة العامة أو نحوها، إضافة إلى غياب الكفاءة والجدارة في العناصر التي تتولى المهام التنفيذية، مما يشجع الكثيرين في الوظائف العامة على تحقيق أهدافهم الشخصية على حساب المصلحة العامة، مستغلين في ذلك مناصبهم العامة في الحصول على مكاسب مادية، عن طريق الرشوة والسرقه والاحتيال وغيرها...

4. سيطرة الإعلام الموجه أو ما يسمى بإعلام السلطة في كثير من الدول، الذي يخدم أهداف النظام السياسي وتصويره للرأي العام على أنه النظام المثالي، فيجري بذلك تزييف الحقائق وتغييرها لصالحه، ونشر المعلومات التي تعد من قبيل الدعاية السياسية، وفي الوقت ذاته يتم تجنب الكشف عن ممارسات الفساد عامة والفساد الإداري خاصة والتستر على مرتكبيه... مما يشجع أصحاب المناصب والوظائف العامة والحكومية على القيام بتلك الممارسات، بسبب غياب دور السلطة الرابعة كما يسميها البعض في كشف الظواهر السلبية في المجتمع...

5. ضعف مؤسسات المجتمع المدني التي يختارها بإرادته، لتحقيق أهدافه في التطوير والإصلاح والتقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي، وتكون رافداً مهماً لمؤسسات المجتمع الرسمية مما يعني سيطرة المؤسسات الرسمية على مناحي الحياة، وبالتالي تحول الكثير من الموظفين في تلك المؤسسات - بسبب الامتيازات التي يحصلون عليها - عن الهدف الأسمى لها، المتمثل في خدمة المجتمع إلى خدمة أنفسهم، من خلال البحث عن وسائل الثراء ولو كانت غير مشروعة والتي تدخل في إطار الفساد الإداري...

3. الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد الإداري والمالي:

لقد أصبح الفساد الإداري والمالي يشغل مخططات وبرامج كل دول العالم في وقتنا الحاضر لأنه أصبح يمس كل المجالات ويؤثر على الاقتصاد العالمي ككل، لذلك أصبح من اللازم توحيد الجهود وتعزيز الاتفاقيات المشتركة الدولية والإقليمية لمكافحة هذه الظاهرة ومحاولة القضاء عليها.¹¹

3.1 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

وقعت هذه الاتفاقية في 9 ديسمبر عام 2003 في إطار منظمة الأمم المتحدة كإطار قانوني دولي لمنع الفساد ومكافحته.

وقد حددت المادة الأولى من هذه الاتفاقية أعراضها التي تشتمل على ترويج وتدعيم التدابير الراقية التي تؤدي إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأبجع، وترويج وتسيير دعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك في مجال استيراد الموجودات المتأتية من الأفعال الجرمية، وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية...

ومن أهم المبادئ التي تضمنها هذه الاتفاقية في مجال مكافحة الفساد الإداري والمالي:

-إلزام الدول الأطراف باعتماد ما يلزم من تدابير تشريعية وأية تدابير أخرى لتحريم رشوة الموظفين العموميين الوطنيين، واختلاس أو تبيد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية، ومكافحة ومنع غسل الأموال والمتاجرة بالنفوذ بهدف حصول الموظف العمومي من إدارة أو سلطة عمومية تابعة للدولة على مزية غير مستحقة، وإساءة استغلال الموظف العمومي غير المشروع من خلال زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع، وإخفاء ممتلكاته أو مواصلة الاحتفاظ بها وإعاقة سير العدالة.

-وضع منظومة قواعد لضبط سلوك الموظفين العمومية تكفل تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية، وإرساء تدابير ونظم تسيير قيام الموظفين العمومية بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد أثناء أداء وظائفهم.

-إلزام الدول الأطراف بإنشاء هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد الإداري والمالي، حيث تتمتع بالاستقلالية، وتتوافر لها الصلاحيات والموارد المادية والموظفين المتخصصين لمتابعة قضايا الفساد والكشف عنها تمهيدا لإصدار الأحكام القضائية بحقهم.

-إلزام الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم لمنع الفساد والتجري عنه وملاحقة مرتكبيه ومصادرة العائدات الإجرامية المتأتية عن أفعال مجرمة أو حجزها أو استردادها، وجمع وتبادل المعلومات المتعلقة بالفساد الإداري والمالي وتحليلها.

2.3 الاتفاقية الدولية لمكافحة الرشوة:

أبرمت هذه الاتفاقية عام 1997 ووقعت عليها جميع الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وعددها 29 دولة إلى جانب 5 من الدول غير الأعضاء في المنظمة.

وتشكل هذه الاتفاقية إطارا قانونيا ملزما لتجريم تقديم الرشوة - من قبل الشركات في الدول الموقعة على الاتفاقية- للموظفين الرسميين في الدول الأخرى والتي يقصد بها (الدول النامية) مما يعني ضرورة تعديل

القوانين الوطنية الموقعة على الاتفاقية لتتلاءم مع أحكامها التي تهدف إلى توحيد المعايير المتعلقة بالتعامل مع قضية الرشوة.

ومن أهم المبادئ التي تضمنتها هذه الاتفاقية لمكافحة جريمة الرشوة على المستوى الدولي:

-تبادل المساعدات القانونية والتشاور فيما بين الدول الأعضاء بشأن مدى فعالية أنظمتها القضائية في مكافحة رشوة المسؤولين الأجانب والتزامها بتعديل قوانينها بما يكفل اعتبارها رشوة المسؤولين الأجانب جريمة خاضعة لقانون تبادل المجرمين والاتفاقيات الثنائية أو الجماعية في هذا المجال.

-أخذ الدول الأعضاء في الاتفاقيات بالمعايير الشفافية في قوانينها المتعلقة بالمحاسبة والتدقيق والإفصاح المالي ومسك الدفاتر، والعمل على منع الممارسات غير السليمة في شركاتها والمتعلقة برشوة المسؤولين الأجانب أو إخفاء عمليات الرشوة. وان تقوم كل دولة عضوة بإنزال العقوبات الإدارية والمدنية والجنائية المناسبة والرادعة على الشركات التي يثبت قيامها بمثل هذه الممارسات.

-توقيع عقوبات جنائية فعالة ورادعة على من تتم إدانته، واتخاذ الإجراءات اللازمة لحجز ومصادرة ممتلكات عائدة للمتهمين المدنين، وإخضاع التحقيقات والمحاکمات للقواعد والقوانين المرعية في كل دولة عضو في الاتفاقية.

3.3 الاتفاقيات المتعددة الأطراف لمنع الفساد ومكافحته:

من أهم الاتفاقيات الإقليمية الدولية التي اعتمدها الدول لمنع ومكافحة الفساد الإداري والمالي على المستوى الإقليمي:

-اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي اعتمدها الدول الأمريكية عام 1996.

-اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوربية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوربي عام 1997.

-اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا لعام 1999.

-اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي لعام

2003.

-اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة غير الوطنية لعام 2003.

-اتفاقية التعاون بين الدول العربية والخبرات التي أقرتها الجامعة العربية لعام 1983 لتعزيز التعاون

بين الدول العربية في تبادل المعلومات والخبرات والمساعدة القضائية في مجال مكافحة الفساد والرشوة.

-الاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية التي أقرت عام 1995 لمكافحة

الجريمة بين هذه الدول من خلال تبادل المعلومات والخبرات وتسليم المجرمين.

4.3. نشاط منظمة الشفافية الدولية:

تم إنشاء هذه المنظمة عام 1993 ومقرها في مدينة برلين في ألمانيا ... وهي منظمة دولية غير

حكومية تهتم بمتابعة ومكافحة الفساد الإداري والمالي على مستوى العالم ولها خطة عمل أشبه بمنظمة

العفو الدولية، وهدفها محاولة إيجاد شبه قاعدة دولية للتعاون بين الدول في مجال منع ومكافحة الفساد

الإداري والمالي، وذلك من خلال فروعها المنتشرة في العديد من دول العالم.

وقد وضعت هذه المنظمة ميثاقا لمكافحة الرشوة في عقود الصفقات العامة الكبيرة وبناء على هذا

الميثاق يلتزم كل الأطراف في عقد الصفقة -سواء كانوا رجال أعمال أو مسؤولين حكوميين- بعدم

الحصول على أي شكل من أشكال التسهيلات أو الرشوة أو عرضها في مجال العقد، وإذا خالف أي

طرف هذا الميثاق يتم وضعه على القائمة السوداء للأنشطة التي تتسم بالفساد، ويتم استبعاده من الحصول

على أي عقود مستقبلية ... وقد قامت المؤسسات المالية الدولية التي تمول المشروعات الكبرى في العالم أو

التي تقدم مساعدات للدول النامية بوضع معايير تضمن استخدام ما تقدمه من أموال أو معونات في

الأغراض المحددة لها، وألا تستخدم في إبرام صفقات بين موردين أو مقاولين يتسمون بالفساد ومسؤولين

حكوميين ... كما قامت بعض الحكومات -ومنها الولايات المتحدة الأمريكية- بوضع تشريع لتشجيع

ومكافأة من يقومون بالإبلاغ عن رؤسائهم عندما يحققون أرباحا غير مشروعة باستغلال مناصبهم

5.3 جهود البنك الدولي لمكافحة الفساد الإداري والمالي:

يقوم البنك الدولي بمبادرات واسعة وخطوات علنية ضمن إستراتيجية شاملة ومتكاملة لمناهضة

الفساد الإداري والمالي، وتتمثل هذه المبادرات والخطوات بما يلي:

- اعتماد البنك في مناهضة الفساد على إدارة تسمى (إدارة النزاهة المؤسسية) أنيط بها الاختصاص بالتحقيق في ادعاءات الاحتيال والفساد في المشروعات التي يمولها البنك الدولي، إلى جانب ادعاءات سوء تصرف موظفي البنك، وتقوم هذه الإدارة بوضع خطط لإطلاق برنامج إفصاح رسمي طوعي تم تصميمه لتمكين المؤسسات من الإبلاغ طوعاً عن حوادث الفساد التي تتورط فيها في مقابل تخفيف عقوبتها والتعهد بقيام البنك بالتعاون معها في وضع سياسات وضوابط مناهضة للفساد، ويتألف فريق (إدارة النزاهة المؤسسية) من أكثر من 50 موظفاً مخترفاً يعملون في مجموعة عريضة من التخصصات ببلدان متعددة: ويشمل الفريق: محللين ماليين، وباحثين ومحققين، ومحامين، ومدعين سابقين ومحاسبين قانونيين، وموظفين تنفيذيين سابقين بالبنك.

- انطلاقاً من اهتمام البنك الدولي في تحسين إدارة الحكم والإصلاح المؤسسي في الدول التي تتعامل معه، لكون ذلك احد نقاط ارتكاز مبادرات البنك لمناهضة الفساد، بادر البنك في السنوات الأخيرة بتخصيص ما يزيد عن 10% من حافطة البنك النشطة التي تقدر بأكثر من 9 مليار دولار لمساعدة البلدان على بناء مؤسسات قطاع عام على درجة من الكفاءة والفعالية وتخضع للمساءلة ... وقد تضمن برنامج البنك للإصلاح المؤسسي في الدول تعزيز إصلاح الخدمات المدنية، والإصلاح القانوني والقضائي، وإيجاد إدارة عامة أكثر فعالية وأكثر كفاءة لإدارة الشؤون المالية العامة.

- إنشاء معهد يسمى (معهد البنك الدولي) يتبنى منهجاً متكاملًا لبناء القدرات وتحسين إدارة الحكم، وذلك من خلال نشر بيانات وتحليلات تقييم العديد من أبعاد إدارة الحكم بحوالي 209 بلد وإقليم، بهدف التوعية على المستويين المحلي والدولي، من خلال قياس مؤشرات تشمل: التعبير عن الرأي، المساءلة، الاستقرار السياسي، فعالية الحكومة، جودة التنظيم والإدارة، سيادة القانون، مدى تضارب المصالح الخاصة مع المصلحة العامة.

4. مؤشرات قياس الفساد الإداري والمالي وآليات مكافحته

1.4 مؤشرات قياس الفساد الإداري والمالي:

هناك عدد من المؤسسات على مستوى العالم تهتم بقياس ظاهرة الفساد الإداري والمالي من خلال تطوير مؤشرات كمية، تستند في معظمها على استقصاء آراء الخبراء عن انطباعاتهم، من واقع ممارستهم العملية، حول مدى تفشي ظاهرة الفساد في مختلف الدول. وتشتمل أشهر المؤشرات المستخدمة في الأدبيات التطبيقية على مايلي:

أ) المؤشر الفرعي للفساد في الدليل الدولي للمخاطر القطرية:¹²

بدأ إصدار هذا المؤشر في عام 1980 بواسطة محرري نشرة التقارير الدولية، وهي نشرة أسبوعية حول التمويل والاقتصاد على مستوى العالم، استنادا على نموذج إحصائي لحساب المخاطر. وفي عام 1992 انضم مبتدعو المؤشر إلى مجموعة خدمات المخاطر السياسية، وفي عام 2001 بدأ إدراج مؤشر الدليل الدولي للمخاطر القطرية في الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت).

يشتمل مؤشر دليل المخاطر القطرية على 22 متغيرا موزعا على ثلاث مجموعات فرعية للمخاطر السياسية (12 متغيرا و100 نقطة مخاطر) والمخاطر التمويلية والمخاطر الاقتصادية (5 متغيرات و50 نقطة مخاطر) حيث تشتمل كل مجموعة على متغيرات فرعية تقيم مخاطر كل منها على أساس نقاط للمخاطر تعكس الوزن النسبي للمتغير ثم المجموعة. وتشير القيم المتدنية لنقاط المخاطر إلى وجود مخاطر مرتفعة للغاية. ويتم الحصول على المؤشر التجميعي للدليل الدولي للمخاطر القطرية بأخذ نصف مجموع نقاط المخاطر للمجموعات الثلاث، حيث تتراوح قيمة المؤشر التجميعي بين صفر (للمخاطر المرتفعة للغاية) و 100 نقطة للمخاطر المتدنية للغاية.

ويندرج المؤشر الفرعي للدليل الدولي للمخاطر القطرية الذي يعنى بقياس الفساد ضمن المجموعة الفرعية للمخاطر السياسية ويحظى بست نقاط مخاطر، ويقيس درجة الفساد الإداري والمالي في أوساط صناع القرار، كما تعكسها العمولات والرشاوى التي ينبغي تقديمها لصانع القرار ليقوم بواجباته الرسمية. هذا وتتراوح قيم المؤشر من صفر، لتعكس حالة تفش واسع للفساد الإداري والمالي، مما يعني مخاطر مرتفعة للاستثمار، إلى 6 لتعكس حالة انعدام الفساد الإداري والمالي، مما يعني مخاطر متدنية للاستثمار.

ب) مؤشر منظمة الشفافية الدولية:¹³

تصدر منظمة الشفافية الدولية "مؤشر مدركات الفساد" وذلك منذ عام 1995. وحسب موقع المنظمة على الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت) "يركز المؤشر على الفساد في القطاع العام، ويعرفه بسوء استغلال الوظيفة العامة من أجل مصالح خاصة". تطرح الاستقصاءات المستخدمة في إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة بسوء استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية. على سبيل المثال، قبول الموظفين الحكوميين الرشاوى أثناء المشتريات أو اختلاس الأموال العامة. ولا تميز المصادر بين الفساد الإداري والفساد السياسي أو بين الفساد الصغير والفساد الكبير.

وتشرح المنظمة الطبيعية الذاتية للمؤشر بملاحظة أنه من الصعب قياس مستويات الفساد في مختلف الدول بناء على الخبرة العملية التجريبية، كالمقارنة مثلا، بين عدد الدعاوى أو القضايا المعروضة على المحاكم بين بلد وآخر. إن مثل هذه المعلومات لا تدل على نوعية المدعين العامين وصفاتهم ونوعية المحاكم أو وسائل الإعلام وأساليبها في الكشف عن الفساد. إن الأسلوب الوحيد لجمع المعلومات بغرض المقارنة هو البناء على خبرة ورؤية أولئك الأكثر تعرضا بشكل مباشر مع واقع الفساد في دولة ما.

وتعتمد المنظمة في تطويرها للمؤشر على معلومات ثانوية حول الفساد، تقوم بتجميعها مؤسسات مستقلة استنادا على الاستطلاعات والمسوحات المصممة لهذا الغرض.

وفيما يتعلق بتفسير المؤشر، يلاحظ أنه على الرغم من استحداث المؤشر لترتيب الدول على سلم الشفافية، إلا أن "القيمة الرقمية تعتبر أهم بكثير في الدلالة على مستوى الفساد المدرك" وذلك نسبة لاحتمال تغير الترتيب تبعا لتغطية الدول (زيادة أو نقصانا) حسب توفر المعلومات.

وتعد المنظمة هذا المؤشر كل خمس سنوات حيث أصبح يغطي (146 دولة بينها 16 دولة عربية) في العالم بما يطلق عليه (مؤشر النزاهة في دول أجنبية وعربية لعام 2005) وتحتصر قيمة هذا المؤشر بين (0- 10 نقاط) بمعنى أن الدولة إذا حصلت على تقدير 10 نقاط فهذا يعني أن هذه الدولة نظيفة تماما من عمليات الفساد، أما الدولة التي تحصل على تقدير (0) فهذا يعني أن جميع الأعمال والصفقات في هذه الدولة خاضعة للفساد والرشوة... وحتى الآن لم تحصل دولة في العالم على 10 نقاط أو تقدير (0)، إلا أن هناك دول اقتربت منهما¹⁴.

وفيما يتعلق باستخدام النتائج يلاحظ أن المؤشر هو أصلا لمحة آنية سوية لآراء رجال أعمال ومحللين، وهو اقل تركيزا على الاتجاهات أو التغيرات بين وأخرى. وإذا ما أجريت مقارنة بسنوات ماضية يجب أن تكون المقارنة فقط بين أرقام نتيجة الدولة وليس بين موقعها في الترتيب.

ج) الفساد في المؤشر المركب للحاكمية (مؤشر البنك الدولي):¹⁵

بدأ تطوير المؤشر المركب للحاكمية بواسطة باحثين من البنك الدولي في عام 1999، وذلك على أساس ستة جوانب للحاكمية، تتمثل في التعبير والمساءلة، الاستقرار السياسي، كفاءة الحكومة، نوعية التدخل الحكومي، حكم القانون والتحكم في الفساد. ويعتمد تطوير المؤشرات الفرعية لكل جانب من جوانب الحاكمية على عدد كبير من المتغيرات، تم استنباطها من 37 قاعدة للمعلومات تم إنشاؤها بواسطة 31 مؤسسة متخصصة.

باستخدام منهجية إحصائية تم التمكن من استغلال المعلومات المتاحة من قواعد المعلومات وذلك بتنميط مؤشرات الحاكمية، بحيث يتتبع كل منها التوزيع الطبيعي على مستوى العالم بمتوسط للمؤشر يبلغ صفرا وبانحراف معياري يبلغ واحدا، حيث تتراوح قيمة المؤشر من سالب 2.5 إلى موجب 2.5، حيث تعني القيم المرتفعة مستوى أعلى من الحاكمية. وفي إطار الحاكمية تم تفسير الفساد على انه ظاهرة تعكس عدم احترام طرقي عملية الفساد للقوانين التي تحكم سلوك التفاعل بينهما، ومن ثم تنطوي على خلل في الحاكمية.

2.4 آليات مكافحة الفساد الإداري والمالي:¹⁶

إن تنامي ظاهرة الفساد الإداري والمالي وإمكانية تغلغله في كافة جوانب الحياة يتطلب وضع آليات وسبل لمكافحة ويمكن حصر أهمها في النقاط التالية:

- المحاسبة: وتعني خضوع الأشخاص الذين يتولون الوظائف العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم.

- المساءلة: من واجب المسؤولين في الوظائف العامة، سواء كانوا منتخبين أم معينين تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ومدى نجاحهم في تنفيذها، كما للمواطنين الحق في الحصول على المعلومات اللازمة عن

- أعمال الإدارات العامة (أعمال النواب والوزراء والموظفين العموميين) لكي يتم التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف القانون لوظائفهم ومهامهم.
- الشفافية: وتعني وضوح ما تقوم به المؤسسة ووضوح علاقتها مع الموظفين، وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف.
- النزاهة: وهي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل، أي أن مفهومها يتصل بقيم أخلاقية معنوية، في حين مفهوم الشفافية يتصل بنظم وإجراءات عملية.
- بناء جهاز قضائي مستقل وقوي ونزيه وتحريره من كل المؤثرات التي يمكن أن تضعف عمله والتزام السلطة التنفيذية باحترام أحكامه.
- تفعيل القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد على جميع المستويات، كقانون الإفصاح عن الذمم المالية لذوي المناصب العليا، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون حرية الوصول الى المعلومات.
- تعزيز دور الرقابة والمساءلة للهيئات التشريعية من خلال الأدوات البرلمانية المختلفة مثل استدعاء الوزراء وطرح المواضيع للنقاش العلني وإجراءات التحقيق والاستجواب وطرح الثقة بالحكومة.
- دعم وتفعيل دور هيئات الرقابة العامة كمراقب الدولة ودواوين الرقابة المالية والإدارية، والتي تتابع حالات سوء الإدارة في المؤسسات الحكومية، والتعسف في استخدام السلطة وعدم الالتزام المالي والإداري، وغياب الشفافية في الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العامة.
- التركيز على البعد الأخلاقي وبناء الإنسان وتوعيته لمحاربة الفساد في القطاع الحكومي والخاص والتركيز على دعوة الأديان إلى محاربة الفساد بأشكاله المختلفة.
- تنمية الدور الجماهيري في مكافحة الفساد من خلال برامج التوعية بهذه الآفة الخطيرة وتكلفتها الباهظة على المجتمع، إضافة إلى تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني والجامعات، المعاهد في محاربة الفساد.
- تمكين الصحافة من الوصول إلى المعلومات للقيام بدورها في نشر قضايا الفساد وفضح مرتكبيها.
- تأسيس أجهزة أمنية تراقب التصرف بالأموال العامة وترتبط برئاسة الإقليم مباشرة.

5. خاتمة:

كما تقدم يتضح أن الفساد الإداري والمالي ظاهرة عامة وتمس كل جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات، لذلك فهي تتطلب تضامراً للجهود وبذل جهود أكبر لمحاربة هذه الظاهرة والقضاء عليها، بما في ذلك كل أجهزة الدولة ومؤسساتها وكذا المشاركة في برامج الهيئات واللجان الدولية والمساعدة إلى تطبيق دراساتها والاستراتيجيات التي تضعها لمحاربة هذه الظاهرة والقضاء عليها.

وهناك العديد من العوامل التي تؤدي إلى الفساد الإداري والمالي تعود إما للقوانين واللوائح التي تزيد من بيروقراطية الإدارة وتفسح مجالاً أوسع لاستغلال الوظيفة العامة من أجل تحقيق المنافع الخاصة للموظفين، أو حتى تدهور وضع الموظف أو دخله أو سوء التسيير خاصة في نظام الحوافز، هذا إضافة إلى أسباب عديدة أخرى مثل ضعف الرقابة والمتابعة وعدم الصرامة في المحاسبة وتقييم انحرافات الموظفين، وغيرها...

والجدير بالذكر أن الفساد الإداري والمالي لم يعد يشكل محور اهتمام دولة أو إقليم بل أصبح من المساعي العالمية وأحد أهم مواضيع الاتفاقيات الدولية، لأنه لم يعد يمس دولة بذاتها بل أصبح عبارة عن مشكل عالمي يحتاج إلى تضامراً للجهود وتوحيد المساعي من أجل مكافحته والقضاء عليه.

6. قائمة المراجع:

- ¹ الدليل الإرشادي حول أدوات تشخيص الفساد الإداري (يونيو 2006)، برنامج المجتمع المدني العراقي، ص 3.
- ² يوسف خليفة اليوسف، (2002)، الفساد الإداري والمالي: الأسباب والتأثير وطرق العلاج، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد 30، عدد 2، ص 258.
- ³ ابن منظور، لسان العرب.
- ⁴ علي عبد القادر علي، (فيفري 2008)، مؤشرات قياس الفساد الإداري، المعهد العربي للتخطيط بالكويت "جسر التنمية"، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية، العدد 70، ص 2.
- ⁵ التقرير السنوي للنزاهة، (2007)، تحسين نواتج التنمية، البنك الدولي، ص 5.
- ⁶ الظاهر محمد الهميلي وعامر عاشور أبودية، (28-29 أبريل 2010)، الفساد الإداري قراءة تحليلية في مفهومه وأسبابه والآثار الناجمة عنه، مداخلة مقدمة ضمن المؤتمر الثاني للعلوم المالية والمحاسبية حول "مدى مساهمة العلوم المالية والمحاسبية في التعامل مع الأزمات المالية العالمية"، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة أربد، الأردن، ص 445.
- ⁷ حسن أبو حمود، (2002)، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق، المجلد الثامن عشر، العدد الأول، ص 447.
- ⁸ الظاهر محمد الهميلي وعامر عاشور أبودية، مرجع سابق، ص 447 - 451.

- ⁹ يوسف خليفة اليوسف، مرجع سابق، ص 271.
- ¹⁰ نفس المرجع السابق، ص 452 - 458
- ¹¹ نواف سالم كنعان، (يناير 2008)، الفساد الإداري والمالي: أسبابه آثاره ووسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، العدد 33، ص ص : 95 - 101.
- ¹² علي عبد القادر علي، مرجع سابق، ص 3.
- ¹³ نفس المرجع السابق، ص 5.
- ¹⁴ نواف سالم كنعان، مرجع سابق، ص 100.
- ¹⁵ علي عبد القادر علي، مرجع سابق، ص 7.
- ¹⁶ كامران رقيب المفتي، (2012/02/08) الفساد الإداري والمالي مظاهره أسبابه آثاره سبل معالجته، جريدة صوت الأحرار الأسبوعية، ص 374.