استراتيجيات مكافحة
الفساد السياسي والإداري
تعريف الفساد وتحديد عوامل وجوده

أ. عمار بوجلال

تمهيد:

يتواجد الفساد في أي بلد من بلدان العالم إلا أن درجة انتشاره تختلف من بلد إلى بلد ومن فترة تاريخية إلى فترة تاريخية أخرى، ونظرا لأن الفساد corruption يؤثر سلبا على عملية التنمية وبناء الديمقراطية، ورعاية حقوق الإنسان فإن عددا من المنظمات الدولية الرسمية وغير الرسمية أخذت على عاتقها مسؤولية محاربة هذه الظاهرة الخطيرة المتفشية في معظم بلدان العالم الثالث. فعلى المستوى الداخلي والمستوى الدولي تعالت أصوات منددة بالفساد والمفسدين وتقدمت باقتراحات ملموسة للقضاء على الظاهرة والحد من الضرر الذي تتسبب فيه لاقتصاديات البلدان الفقيرة.[1]

فالفساد (الذي نعني به استفحال ظاهرة الرشوة والمحاباة والمحسوبية واختلاس المال العام والتآمر على الاقتصاد الوطني وتزوير الانتخابات) لا محالة سينتج عنه استنزاف موارد البلد وتدمير مقوماته الاقتصادية وانتشار البطالة والفقر في صفوف الشعب واستفحال ظاهرة الإجرام المنظم وتهديد الاستقرار الاجتماعي وازدياد التوتر في العلاقة بين الحاكم والمحكوم وفقدان الثقة في مؤسسات الدولة.

[1]. قد يؤدي الفساد إلى نتائج وخيمة مدمرة لكيان البلد النامي كالتمزق العرقي والانقسامات الداخلية والحروب الأهلية، كما تنتج عنه ظواهر أخرى كهروب رأس المال المحلي وهجرة الأدمغة، وعدم إقبال رأس المال الأجنبي على الاستثمار في البلد الذي يتفشى فيه الفساد.

إن ذلك كله سيزيد من تدهور العلاقات بين السلطة والمعارضة ويعمق الصراعات بينهما، ويتسبب في انتشار الأحقاد بين طبقات الشعب نتيجة الصراع بين الفقراء والأغنياء، ويؤدي إلى انفجار بؤر التوتر في المجتمع وتهيئة البلد للدخول في أتون الحرب الأهلية التي سوف تأتي على الأخضر واليابس وتدمر كل ما تبقى من مقومات الوحدة الوطنية وتعرض الوطن للانقسام الداخلي والأطماع الخارجية والاحتلال الأجنبي.

يتمثل هدف هذا البحث إذن في تعريف الفساد الإداري وتحديد عوامل وظروف انتشاره، ودراسة السياسات والإستراتيجيات المتبعة في معالجته. **أما الفائدة المرجوة من** الدراسة فتتمثل في تقييم استراتيجيات مكافحة الفساد، وتحديد الظروف التي تكون فيها كل من هذه الاستراتيجيات إيجابية وفعالة، واستخلاص الدروس والتوجيهات المفيدة في فهم وتحليل ظاهرة الفساد بغية التمكن من وضع السياسات وتصميم البرامج الملائمة لمعالجة الظاهرة.

وتعتمد الدراسة **المنهج التحليلي الوصفي**، أما مصادر معلوماتها فتتمثل في الدراسات السابقة التي كتبت باللغة الإنجليزية والتي نشر معظمها عبر الإنترنت، بالإضافة لبعض المراجع العربية.

وقبل التطرق لدراسة الاستراتيجيات والحلول المقترحة لمحاربة الفساد لابد من تعريف الفساد وتحديد أسباب ظهوره وعوامل انتشاره نظرا لأهمية هذا العنصر وارتباطه باختيار الإستراتيجية الملائمة لمحاربته (أي محاربة الفساد). كذلك لا بد من معرفة واقع الإدارة في العالم النامي ولو بشيء من الإيجاز نظرا لارتباط ظهور بعض أنماط الفساد ببيئة العمل وثقافة التنظيم السائدة في البلد النامي. وبناءا عليه فقد تضمنت الدراسة ثلاث محاور رئيسية هي: 1) واقع الإدارة في بلدان العالم الثالث 2) تعريف الفساد وتحديد صوره وعوامل انتشاره، 3) الاستراتيجيات المتبعة في محاربة الفساد.

لكن رغم أهمية هذه العناصر الثلاث **وارتباطها بعضا ببعض** فقد اكتفيت في هذه المقالة بمعالجة **المحورين الأولين** (تعريف الفساد وتحديد عوامل انتشاره من خلال

وصف وتحليل ظروف العمل الإداري في بلد نامي، ومراجعة المفاهيم والتصورات المتداولة بين الكتاب المختصين في الموضوع) **تاركا المحور الثالث والرئيسي** (استراتيجيات مكافحة الفساد) لمقالة ثانية سوف تنشر لاحقا بإذن الله تعالى.

القسم الأول: واقع الإدارة في بلدان العالم الثالث

لإدراك مدى تخلف النموذج الإداري السائد في بلدان العالم الثالث لا بد من عقد مقارنة بين نموذج الإدارة الغالب في العالم الغربي المصنع ونموذج الإدارة السائد في البلدان السائرة في طريق النمو، والهدف من هذه المقارنة البسيطة هو الكشف عن مواقع الضعف في النموذج الإداري السائد في البلدان المتخلفة وهي المجموعة التي تنتمي إليها الجزائر. ذلك أن الدراسة المقارنة ستكشف لنا عن معوقات التنمية بمستوى أهم جهاز في الدولة على الإطلاق ألا وهو جهاز الإدارة التي تعد أداة التنمية الفعلية في كل بلد نظرا لكونها الأداة المسئولة عن وضع الخطط التنموية والمسئولة عن تنفيذها وهي المسئولة عن جلب الاستثمار الأجنبي إلى البد والمسئولة عن تقديم الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع في شتى المجالات: كالتعليم، والصحة، ومكافحة الإجرام، والحد من الفقر. كذلك تضطلع الإدارة بمهمة تنفيذ القوانين وتتحمل مسئولية خلق الجو الملائم للنافسة الاقتصادية الحرة. **فالإدارة باختصار تمثل المرآة التي من خلالها يمكن رؤية النظام السياسي والاقتصادي المطبق في بلد ما، وهي بوابة أو واجهة النظام في علاقاته مع المواطنين أو الزائرين الأجانب.**

ومن المتفق عليه أن جهاز الإدارة العامة يضطلع بدور هام وحيوي في تحريك عجلة النمو وتشجيع المنافسة العادلة والمشروعة بين المؤسسات الاقتصادية (مؤسسات خاصة وعامة، محلية وأجنبية) من أجل تطوير المجتمع وتحقيق أهدافه التنموية. وفي ظل العولمة يشتد التنافس الاقتصادي ليس على المستوى الداخلي فحسب بل كذلك على المستوى العالمي من أجل تعظيم الأرباح عن طريق إتقان الإنتاج وكسب الأسواق وبالتالي ضمان استمرارية المشروع وكسب رهان

المستقبل. وفي ظل العولمة سيكون التنافس شديدا بين مختلف الدول وأجهزتها الإدارية حول جلب الاستثمار الأجنبي وجلب التكنولوجيا المتطورة والحصول على الموارد البشرية الكفأة. بمعنى أن البلد الذي يعجز عن التنافس سوف يخسر كل شيء: هروب رأس المال الوطني ونفور رأس المال الأجنبي، وكذلك هروب رأس المال البشري، أي هجرة الأدمغة، من البلد ونفور الأجانب من الهجرة إلى البلد (وهذا هو حال الجزائر بالذات). ولمعرفة الفرق بين خصائص الإدارة في بلد كالجزائر وخصائصها في بلد آخر متطور كفرنسا مثلا فلابد من مقارنة واقع الإدارة (العمومية) في كلا البلدين.

فالنموذج البيروقراطي في بلد متطور يتميز بالصفات التالية:[2]

---

[2] **"Bureaucracy** is the combined organizational structure, procedures, protocols, and set of regulations in place to manage activity, usually in large organizations. (…) Bureaucracy is a concept in sociology and political science referring to the way that the administrative execution and enforcement of legal rules are socially organized. Four structural concepts are central to any definition of bureaucracy:

1. a well-defined division of administrative labour among persons and offices,
2. a personnel system with consistent patterns of recruitment and stable linear careers,
3. a hierarchy among offices, such that the authority and status are differentially distributed among actors, and
4. formal and informal networks that connect organizational actors to one another through flows of information and patterns of cooperation.

Examples of everyday bureaucracies include governments, armed forces, corporations, non-governmental organizations (NGOs), intergovernmental organizations (IGOs), hospitals, courts, ministries, social clubs, sports leagues, professional associations and academic institutions." Quoted from: **Wikipedia**… http://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucracy

Merriam Webster's Dictionary defines Bureaucracy as:
"1 **a**: a body of nonelective government officials **b**: an administrative policy-making group
2: government characterized by specialization of functions, adherence to fixed rules, and a hierarchy of authority
3 : a system of administration marked by officialism, red tape, and proliferation

أ- الاهتمام **بالتخصص وتقسيم العمل** واحترام الأدوار الرسمية لكل من الرئيس والمرؤوس، ووضوح مهام ومسؤوليات كل موظف في الجهاز الإداري.

ب- **الفصل بين الوظيفة وشخص الموظف**، والتمييز بين أهداف المؤسسة والأهداف الشخصية للموظف مما يؤدي إلى تميز الجهاز الإداري بالاستقرار النسبي بغض النظر عن التغيير الحاصل بمستوى الأفراد والقيادات.

ت- اختيار الموظف على أسس المعرفة العلمية والخبرة الميدانية [اعتماد مبدأ الجدارة والاستحقاق]

ث- **اعتماد القرار بالمؤسسة على مجموعة من القواعد والإجراءات الرسمية** البينة والمعروفة ولا يتوقف على الميول والقناعات الشخصية لرئيس الجهاز الإداري.

ج- تطور العمل الإداري وتحوله إلى شكل من أشكال الاحتراف

ح- **اعتماد الجهاز الإداري على ضوابط وأعراف إدارية** وخلق مناخ إداري يشجع على السلوك المهني القائم على احترام القانون والعدالة [وأحيانا يعتمد التنظيم مبدأ الديمقراطية والمشاركة في صنع القرار].[3]

إن هذا نموذج تقريبي لواقع الإدارة العامة في البلدان المصنعة مستوحى من نظرية ما كس ويبر Max Weber حول التنظيم البيروقراطي (نظرية التنظيم الكلاسيكية

Origin of BUREAUCRACY
French bureaucratie, from bureau + -cratie -cracy
First Known Use1818"
http://www.merriam-webster.com/dictionary/bureaucracy?show=0&t=1294051235

[3] . د. قيس ا لنو ري، " تأملات في النموذج البيروقراطي العربي"، **دراسات عربية** ، عدد 11& 12 (1998) صص. 15-29.

bureaucratic systems)، وهو يتعارض مع المفاهيم الحديثة المرنة للتنظيم الإداري[4] (Adaptive systems).

أثناء محاولته كبح ما يعرف باستغلال السلطة والنفوذ من طرف الموظفين طور ماكس ويبر (1864-1920) نظرية البيروقراطية. لقد قصد ماكس ويبر تطوير أساليب ومبادئ تنظيمية للقضاء على السلبيات الإدارية التي كانت تعيق فعالية الجهاز الإداري في ألمانيا، وبذلك توصل إلى جملة من المبادئ والإجراءات التنظيمية لتنسيق وتنظيم العمل الإداري صارت تعرف بالتنظيم البيروقراطي. هذا النموذج المثالي للتنظيم الإداري كان هدفه تطوير الفعالية الإدارية وتحسين الإنتاجية والقضاء على السلبيات الناتجة عن سوء التنظيم وفوضى العمل الإداري وتبديد الجهد البشري فيما لا ينفع. ورغم وجاهة العديد من المبادئ التي طورها ويبر والتي لازالت تطبق في أغلب التنظيمات الكبرى إلا أننا نجد البعض يشتكي من بعض الصفات السلبية الأخرى كالبطء الإداري المصاحب لهذا التنظيم البيروقراطي.[5] لغويا استنبط مصطلح البيروقراطية من كلمتين هما: كلمة Bureau لاتينية الأصل وهي تعني المكتب أو الديوان أو مكان أداء العمل الحكومي، وكلمة "Cracy" وهي مشتقه من الأصل الإغريقي (اليوناني) Kratia ومعناها القوه، والمصطلح في مجمله يعني قوه المكتب أو سلطه المكتب، وقد يطلق أحياناً على السلطة التنفيذية بمجملها.[6] والبيروقراطية تقوم على تسلسل السلطة، وقيام علاقة منظمة داخل المؤسسة، ومراقبة جماعية تستند إلى التزام المرؤوسين بتطبيق التعليمات الصادرة إليهم من القيادات العليا، وهي شكل من أشكال "التفاعل الاجتماعي" الحاصل بين الموظفين في المؤسسة، كذلك فهي تنظيم عام للمؤسسات

[4] . Dalton E. McFarland, **Management: Foundations & Practices**, 5th Ed. (New York: Macmillan Pub. Co., 1979) pp. 296-353.

4. Oduorpa, "Critical Appraisal of Max Weber's Bureaucracy as a Philosophy of Management Today". Article summary published at: http://www.oppapers.com/essays/Critical-Appraisal-Max-Webers-Bureaucracy-Philosophy/137489

[6]. "**Bureaucracy** is derived from the word bureau, used from the early eighteenth century in Western Europe to refer not only to a writing desk, but to an office, or a workplace, where officials worked. The original French meaning of the word *bureau* was the baize used to cover desks. The Greek suffix *kratia* or *kratos* means "power" or "rule." Bureaucracy thus basically means office power or office rule, the rule of the officialdom." Quoted from: **"Bureaucracy - New World Encyclopedia": http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Bureaucracy**

يرمي إلى رفع مستوى الأداء الإداري إلى حده الأقصى عن طريق تنظيم السلوك البشري وتوجيهه لخدمة الفعالية الإدارية للتنظيم.[7]

أما نموذج الإدارة في البلد النامي فيتصف بالسيئات التالية:

أ- المركزية الشديدة

ب-الطابع الشخصاني

ت-ضعف التوجيه المهني

ث-انقطاع التراكم التنظيمي عند تغير رئيس الجهاز الإداري

ج- ازدواجية القيم والصراع بين قيم التقليد وقيم القانون

ح- ضعف المساءلة والمحاسبة.[8]

وفيما يلي شرح لبعض خصائص **النموذج الإداري** في البلد النامي. **فالمركزية** صفة من صفات الإدارة في العالم النامي حيث يتركز القرار في يد المدير الأعلى بالرغم من وجود عدد من الدوائر والأقسام الإدارية في كل وزارة أو مؤسسة. من **سلبيات تمركز السلطة بطء الإجراءات وتأخر القرار**، وتعطل قنوات الحوار، وإسناد مسؤوليات حل المشكلات إلى أشخاص بعيدين عن الواقع الميداني للتنظيم. من السلبيات أيضا حرمان الموظفين في المستويات المتوسطة والدنيا من المشاركة في صنع القرار مما يتسبب في قتل الروح المعنوية لديهم ويشعرهم بالتهميش ولا يشجعهم على الإخلاص لأهداف التنظيم...الخ.

إن **المركزية الشديدة** التي هي صفة من صفات التنظيم الإداري في البلد النامي ناتجة، إلى حد ما، عن **ظروف النظام السياسي المنغلق** الذي لم يطبق من الديمقراطية ومبادئها سوى الاسم فقط. **فمبدأ الفصل بين السلطات** على سبيل المثال

---

[7]. **ماجد شدود**، "البيروقراطية"، **الموسوعة العربية**: http://www.arab-ency.com/index.php?module=pnEncyclopedia&func=display_term&id=15396

[8]. د. قيس ا لنو ري، **مرجع سابق**، صص. 15-29.

رغم نص دساتير بلدان العالم الثالث عليه بصراحة يظل مجرد حبر على ورق طالما أن الدستور نفسه يمنح رئيس الدولة صلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة ويكبل الجهاز التشريعي بقيود عديدة منها تقليص مدة انعقاده خلال السنة، وإنشاء غرفة ثانية بهدف مراجعة عمل الغرفة الممثلة للشعب والتي يفترض أن تراقب عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والمكتوبة وكذا عن طريق إنشاء لجان التحقيق والمراقبة في حالة ارتكاب عناصر الجهاز التنفيذي لأخطاء يعاقب عليها القانون.

هذه **الغرفة الثانية** لا تعد ضرورية إلا في الدول المركبة أو الدول الفيدرالية، **فمجلس الأمة** في النظام الجزائري، على سبيل المثال، والذي يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضائه أنشئ خصيصا لهذا الغرض: غرض ضرب سيادة واستقلالية المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي ينفرد الجهاز التنفيذي بالقرار في كل مجال تنفيذي أو تشريعي. فرئيس الجمهورية، كما ينص الدستور، يمارس صلاحيات واسعة بدءا باقتراح مشروع تعديل الدستور وتعيين كبار الموظفين في الدولة، والتشريع بمراسيم، وحل المجلس الشعبي الوطني، وانتهاء بوضع الخطط والبرامج التنموية والإصلاحية الشاملة للبلاد. هذه الوضعية تتعارض مع مبدأ الشفافية المعلن وتخدم جيدا أهداف رموز السلطة الخفية الذين يقررون مصير البلد ويتحكمون في توزيع الثروة والنفوذ على العباد وفقا للطريقة التي يرونها مناسبة. هذه الوضعية تسببت في وجودها عوامل شتى منها العوامل التاريخية والثقافية الموروثة عن عصور الاستبداد القديمة ومخلفات الاستعمار والأسلوب المتبع في تحرير البلد من الحكم الاستعماري الغاشم، وكذا السلبيات الناتجة عن تدخل الجيش في الحياة السياسية...الخ.[9]

---

[9]. **قارن على سبيل المثال بين كل من الهند، والجزائر والفيتنام**، فكل دولة حصلت على استقلالها بطريقة مختلفة: الهند تحررت عن طريق العصيان المدني السلمي بقيادة الزعيم غاندي، أما الجزائر والفيتنام فتحررتا بواسطة الثورة والحرب المسلحة. لكن النتيجة كانت مختلفة في مرحلة ما بعد الاستقلال: دولة واحدة اتجهت نحو تشييد نظام ديمقراطي فعلي قائم على طريقة الحكم الراشد، والدولتان الأخريان اتجهتا نحو إقامة أنظمة استبدادية متشددة رغم مبادئ وشعارات الحرية التي رفعت أثناء فترة الكفاح المسلح. **هذه مسألة شائكة** تتطلب تفصيلات إضافية بل وتحتاج بحثا منفصلا لأن ظروف وزمان وخصائص الاستعمار في كل بلد مختلفة. **لكن مع ذلك فهذه هي الحقيقة**: بلدان تتجه لبناء أنظمة قائمة على الحرية والشفافية واللامركزية وبلدان تتجه لبناء أنظمة مركزية متشددة يصعب إصلاحها فيما بعد.

إن **واقع الإدارة في العالم الثالث** لا يختلف كثيرا عن واقع الأنظمة السياسية نظرا لتأثر العمل الإداري بقيم اجتماعية بالية كانحياز الموظف لأصدقائه وأقربائه عند اتخاذ قرار يتعلق بالتعيين والترقية وتوزيع المكافآت المادية على المرؤوسين إذ غالبا ما يهمل القرار الإداري في المنظمة الفاسدة الاعتماد على التكوين العلمي والخبرة في العمل، والأداء الفعلي لواجبات الوظيفة.

ومن عيوب الإدارة العامة في العالم الثالث **ضعف المساءلة** التي يقصد بها الإلزام الرسمي لأعوان الإدارة العمومية بتقديم تفسير أو تبرير لقراراتهم المتصلة بإنفاق الأموال العمومية والتأكد من مدى مطابقتها للقانون. وهذه المساءلة لها أهمية إذ تدخل ضمن إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري لأن عددا من أسباب وقوع الانحراف، كالاختلاس والتعامل وفقا لمبدأ المحاباة والرشوة وغير ذلك يعود لضعف المساءلة أو غيابها تماما.

و**المساءلة** طريقة لمحاسبة الجهاز الإداري عن أعماله ظهرت وتطورت في بريطانيا ثم انتقلت إلى غيرها من البلدان. لكن في معظم بلدان العالم النامي لم يتأسس بعد مفهوم مساءلة الجهاز التنفيذي أمام الجهاز التشريعي، إذ نحن نعلم أن رئيس الجمهورية باعتباره يمثل الجهاز التنفيذي غير مسئول أمام البرلمان وأن من يتحمل "المسئولية" أمام البرلمان هو شخص (رئيس حكومة أو وزير أول) لا يملك سلطة القرار طبقا لنص الدستور. وإذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسئول أمام البرلمان فإنه يملك ولا يحكم، أما رئيس الدولة في البلد النامي فإنه يملك ويحكم وليس مسئولا أمام البرلمان. كما أن **النظام الرئاسي** القائم على مبدأ الفصل بين السلطات (ويقضي بعدم مسئولية الرئيس أمام البرلمان) لا ينطبق على النظام الدستوري المطبق في العالم العربي حيث يمارس الرئيس صلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة طبقا لأحكام الدستور.

هذه المركزية الشديدة تمنح **الرئيس الزعيم** مزايا وصلاحيات لا حصر لها ولا تنحصر آثارها في المراتب السياسية العليا بالدولة وإنما تمتد أيضا إلى المستويات المتوسطة والدنيا في الجهاز السياسي والإداري. إذن فكل وزير أو مدير يكاد يملك

ويحكم ولا يسأل عن أخطائه. هذا معناه خلق المزيد من الفرص المواتية لتفشي ظاهرة الفساد والانحراف لدرجة أن صار كل مدير **زعيم** وكل مدير، في دولة العالم الثالث، لا يسأل عن الأوجه التي أنفق فيها أموال المؤسسة وأموال الشعب.

مما سبق من كلام يتضح أن **المساءلة** لها دور حيوي في المحافظة على المال العام وأن غيابها أو ضعفها في نظام ما يعني تفشي **الفساد الإداري** الذي يعد من أهم السلبيات التي تعاني منها الإدارة العامة في العالم الثالث، ويعتبر من بين أهم العوائق التي تحرم المجتمع من التطور الطبيعي في مختلف المجالات لأن **الفساد بصفة عامة يعني حرية التصرف** في المال العام، وسوء استعمال الموارد المادية والبشرية (عدم وضع الإنسان المناسب في المكان المناسب) وما يعقب ذلك من مساوئ أهمهما هروب رأس المال المحصل عليه بطرق غير مشروعة وسهلة إلى الخارج وإفراغ البلد من أعز ما يمتلك من رأس مال: بشري، ومالي ومادي.

هذه الوضعية المعقدة قد تدخل البلد في أزمات خانقة وتتسبب في تحريض الشعب على العصيان والثورة وقد تستغل من طرف القوى المعادية للنظام كما حدث بالفعل في عدد من بلدان العالم الإفريقي والإسلامي التي ترأس عليها حكام فاسدون لم يحترموا حقوق الشعب وانتهكوا القوانين وتسببوا في إدخال البلد في دوامة الحرب الأهلية.

القسم الثاني: مفهوم الفساد الإداري وعوامل انتشاره

بدأت محاولات الباحثين لا يجاد تعريف للفساد بالبحث في أخلاقيات المجتمعات لكن هذه المحاولات لم تتوصل إلى تعريف مقنع، ولذلك اتجهت محاولات المحدثين إلى البحث في سلوكيات الموظفين الفاسدين لاستخلاص أفعال معينة واعتبارها تمثل الفساد بناء على استخدام مجموعة معينة من المعايير. ورغم جنوح هذه التعريفات الحديثة نحو الدقة والصواب إلا أنها لم تحسم المسألة بصفة نهائية. ولا يزال

موضوع الفساد مثارا للخلا ف والجدل بين الكتاب. وإذا كان الفساد على المستوى الإداري والاجتماعي قد حضي بنوع من التوافق في الرأي إلا أن الفساد على المستوى السياسي (تزوير الانتخابات واستغلال الموارد العامة من أجل البقاء في السلطة أو الوصول إليها) لا يزال يحيطه الكثير من الغموض ويثير خلافات شتى بين الكتاب ورجال السياسة. فما يعتبر فسادا في نظر البعض قد يعتبر إصلاحا في نظر البعض الآخر.

جونستون على سبيل المثالJohnston يصنف جهود الباحثين في تعريف الفساد إلى صنفين رئيسين: **التعريفات الكلاسيكية والتعريفات الحديثة المصنفة للسلوكيات**. يتناول جونستون موضوع الفساد السياسي وليس الفساد الإداري أو البيروقراطي ولذلك، فهو يورد أمثلة عن تعريفات الفساد في العصور القديمة حيث لم تتطور الإدارة بعد وحيث كان دور الدولة محصورا في مجالات الدفاع والأمن أساسا، ولم تكن الدولة تمتلك مؤسسات إدارية قوية ومتكاملة كما هو عليه الحال اليوم. أما المؤسسات السياسية (باستثناء الأحزاب السياسية وجماعات الضغط) فقد ظهرت منذ القدم بأشكال متفاوتة ولذلك نجد بعض الفلاسفة القدماء قد كتبوا عنها وعن فسادها وفساد أنظمة الحكم فيها. فأفلاطون وأرسطو وتيوقليدس وميكافيلي صنفوا من طرف جونستون كباحثين كلاسيكيين في الفساد. وقد تبنى هؤلاء الفلاسفة مفهوما أوسع لظاهرة الفساد، بمعنى أن السلوكيات والأفعال التي تبدوا لنا اليوم عادية ومقبولة كانت في نظر هؤلاء الفلاسفة تعد فسادا. فميكافيلي مثلا كان يرى أن السياسة يجب أن تترفع عن الصراعات حول المصالح الخاصة.

و من الملاحظ أن اتساع مجال السياسة أدى إلى حصر مفهومنا عن الفساد وتحولت المجتمعات إلى علمانية ومشتتة وأصبح ينظر إليها على أنها حلبة ملائمة للصراع بين الجماعات والمصالح أكثر من كونها تجسيدا لمنظومة قيم قوية، وأصبحت

المسائل الأخلاقية في السياسة تتمحور حول الحفاظ على عدالة هذه المنافسة بدل السعي في تحقيق الأهداف والغايات الأخلاقية والجوهرية.[10]

كذلك ساعدت **وسائل الإعلام** المختلفة في نقل ونشر الأخبار السياسية عبر المجتمع. وازدادت المؤسسات الحكومية اتساعا وتضخما وتنوعت برامجها الاجتماعية لدرجة أنه لم يعد من المقبول الحكم على نظام سياسي بأكمله بالفساد، يصدق هذا خاصة على وضع البلدان المصنعة ولذلك فلا يزال مفهوم الفساد ينحصر، في نظر أغلب الكتاب ورجال القضاء، في سلوكيات وتصرفات نسبة من شاغلي الوظائف العامة في قطاع الدولة. وبذلك تحولت محاولات تعريف الفساد إلى التركيز على فئات معينة من السلوكيات.[11]

ونظرا **لسلبيات التعريفات المتأثرة بالمعايير الأخلاقية،** فقد لجأ بعض الكتاب إلى البحث عن معايير أفضل باعتبار أن **الفساد هو الفعل أو السلوك** الذي يحضره القانون [ويتعارض مع المصلحة العامة]. إلا أن عددا من الكتاب استندوا إلى المعايير الثقافية والأخلاقية باعتبار أن مفهوم المصلحة العامة يعد غامضا ويصعب الاتفاق حوله، ولذلك فهم يفضلون استخدام أسلوب المعايير الأخلاقية كطريقة لتحديد معنى الفساد. لكن بعض الكتاب يرى أن الذين يتبنون معايير أخلاقية وثقافية ويعتمدون على اتجاهات الرأي العام في تفسير الوعي بالفساد وتحديد معناه إنما يهدفون لضرب التعريفات القانونية، زيادة على ذلك فإن مواقف الرأي العام من قضايا الفساد تختلف باختلاف الشرائح والقطاعات الاجتماعية، وهي حقيقة يقرها حتى أنصار هذا الرأي.[12]

---

[4]. جونستون M.Johnston ، "البحث عن تعريفات: حيوية السياسة وقضية الفساد"، **المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية**، عدد 149 (1996) صص. 27-52

[11] جونستون، **م.س.**

[12]. . إيف ميري Yves Mery، "الفساد في نهاية القرن: قيم التغير والأزمة والتحول"، **المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية**، عدد 149 (1996)؛ أرنولد هيد نهيمر A.J. Heidenheimer، "معالم الفساد: دراسة من منظور مقارن"، **المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية**، عدد 149 (1996)؛ روز أكرمان S. Rose_

ومن **التعريفات المتداولة تعريف** c.j. Friedrich الذي يقول فيه أن:

"الفساد يتواجد حيثما يتم استمالة صاحب سلطة، موظف، أو شاغل منصب عام مكلف بأداء واجبات معينة، بواسطة النقود أو مكافآت أخرى لا يجيزها القانون، نحو القيام بفعل يكون في صالح من يقدم هذه الأموال والمكافآت، وبالتالي إلحاق ضرر بالجمهور والمصلحة العامة**"**.[13]

لكن هذا **التعريف يتضمن أحكاما مسبقة** كما يرى أصحاب المدخل الوظيفي (إلحاق الضرر بالمصلحة العامة)، وبالتالي فهو غير مقبول في نظرهم، زيادة على ذلك فإنه يتضمن عبارات غامضة مثل فكرة المصلحة العامة التي قد تكون عرضة لعدة تأويلات.

هناك **تعريف ثاني** قدمه J.S. Nye الذي يعرف الفساد بأنه:

"سلوك منحرف عن الواجبات الرسمية لمنصب عام لاعتبارات خاصة (شخصية، أو عائلية، أو لجماعة الأصدقاء المقربين للموظف) ذات مكاسب مادية أو معنوية؛ أو يمارس أشكالا مختلفة من النفوذ الشخصي خلافا للقواعد المعمول بها**"**.[14] هذا

Ackerman، "الديمقراطية وتفشي الفساد"، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، عدد 149 (1996)؛ د. فؤاد عبد الله العمر، **أخلا ق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي** (السعودية: البنك الإسلامي للتنمية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، 1999). صفحات: 61-88، 88-95.

Margaret Goodman, "Does Political Corruption Really Help Economic Development?", **Polity**, No. 2 (1974) pp.143-162**.**

13. "whenever a power holder ... ie . a responsible functionary or office holder, is by monetary or other rewards not legally provided for induced to take an action which favors whoever provides the reward and thereby does damage to the public and its interests." Quoted in: Gerald E. Caiden and Naomi J.Caiden, "Administrative Corruption", **Public Administration Review**, (May/ June 1977), pp.301 – 309, (p.302).

14 . "behaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private regarding (personal close family .private clique). pecuniary or status gains. or violates rules against the exercise of certain types of private regarding influence". Quoted in **Ibid**.

التعريف المقدم من طرف Nye يعد أفضل محاولة من سابقه نظرا لأنه يحدد معنى الفساد دون الحكم على نتائجه.

وهناك **تعريف ثالث** قدمه M. McMullan الذي يقول:

"يعد الموظف فاسدا إذا أخذ مبلغا ماليا أو ما يعادله من أجل القيام بعمل من واجبه القيام به على أية حال، أو من واجبه عدم القيام به؛ وأن يمارس نفوذا مشروعا من أجل تحقيق أهداف غير مشروعة."[15] يتضمن هذا التعريف إساءة استخدام السلطة، وخيانة الأمانة (حيث يعد المنصب العام أمانة في عهدة الموظف) والتضحية بالمصلحة العامة من أجل تحقيق المصلحة الخاصة.

وفيما يلي **تعريف أخير** قدمه H.H.Werlin. وهو يتضمن أن الفساد يعني:

"تحويل موارد عمومية لخدمة أهداف غير عمومية [لخدمة مصالح خاصة].[16]

وتشترك هذه التعريفات في عنصر واحد وهو **تصنيف السلوك**. حيث أنها تسمح لنا بالتعرف على أنواع السلوكيات والتصرفات الفاسدة وتحديد أشكالها، وإعداد الإصلاحات اللازمة لمعالجتها والحد من آثارها السلبية التي طالما عانى منها الفرد والمجتمع.

عوامل و ظروف انتشار الفساد في دول العالم الثالث

[15] . "A public official is corrupt if he accepts money or money's worth for doing something that he is under duty to do anyway, that he is under duty not to, or to exercise a legitimate discretion for improper reasons." Quoted in Sola Aina, "Bureaucratic Corruption in Nigeria: The Continuing Search for Causes and Cures", **International Review of Administrative sciences**, XLVIII, No. 1 (1982), pp. 70-76,(p.70).

[16]. "diversion of public resources to nonpublic purposes". Quoted in Sola Aina,"Bureaucratic Corruption in Nigeria :The Continuing Search for Causes and Cures", **International Review of Administrative sciences**, XLVIII, 1(1982), pp. 70-76,(p.70).

يرى أنصار **المدرسة الليبرالية الجديدة** بأن الفساد يتفشى في بلد ما عندما يتسع دور الدولة في توجيه الحياة الاقتصادية الذي ينتج عنه وجود السوق السوداء. فكلما امتد دور الدولة في تقنين النشاط الاقتصادي كلما اتسعت دائرة النصوص القانونية التي تصدرها الدولة وأدى ذلك بدوره إلى تشعب العمل البيروقراطي وازداد في التعقيد. ونظرا لكثافة العمل البيروقراطي وتغلغله في حياة الأفراد ومعاملاتهم المختلفة فقد ازداد حجم الضرر الذي أصاب الأفراد والجماعات، وكمحاولة منهم لمقاومة ذلك التوسع الحكومي وسد الضرر المترتب عنه يتبع الأفراد سوقا موازية، مخالفين بذلك القواعد الرسمية التي تضعها الدولة. إذن يكمن الحل حسب رأي هؤلاء الكتاب في إصلاح أجهزة الدولة عن **طريق الخوصصة**، وعن طريق ترشيد التقنين أو التشريع بما يتلاءم وحقوق الأفراد وحرياتهم في مجال التعاقد والتبادل التجاري الحر.

لكن من جهتنا لا بد أن نتساءل عن حجم الخوصصة الذي يريدونه وهل يمكن الاستغناء عن دور الدولة التوزيعي، والتنظيمي والتحكيمي لاستمرار نزاهة المنافسة الاقتصادية وإقامة نوع من العدل بين الضعفاء والأقوياء، أو فيما بين الأقوياء. إن لب المشكلة في نظري يتمثل في البحث عن الحل الأمثل لإيجاد توازن بين تدخل الدولة من عدمه، وهذا ربما يتوقف على ظروف كل بلد ولا يمكن مثلا للنموذج الأمريكي أن يحقق نجاحا معتبرا في بلد مثل الجزائر في الوقت الراهن نظرا لتخلف البنيات المؤسسية وتخلف الثقافة الاجتماعية التي تكرس روح الاتكالية والتراخي في العمل وتشجع على الاستهلاك السلعي المستورد من الخارج وتهون من قيمة الادخار والاستثمار الصناعي ناهيك عن ضعف المنافسة الناتجة عن تفشي ظاهرة الفساد بكل أنواعه.

إن أنصار **المدرسة الليبرالية الاقتصادية** في شرحهم لأسباب وظروف انتشار الفساد يركزون على العامل الاقتصادي دون غيره من العوامل الأخرى: كالعوامل التاريخية والثقافية والسياسية وغير ذلك من العوامل. إن وجهة نظرهم هذه لم

تشخص الداء إلا في أحد جوانبه مستثنية عوامل أخرى ذات أهمية بالغة على اعتبار أنها ثانوية وغير مهمة.

أما **أصحاب المدخل الثقافي** أو **الاتجاه الوظيفي** فيرون أن أسباب انتشار الفساد ترجع إلى ازدواجية القيم الاجتماعية وتعايشها في المجتمع الواحد، ففي المجتمع النامي تتعايش قيم التقليد المحلية، وقيم القانون وأخلاق المجتمع المتمدن التي لا تسوغ الفساد ولكن تتعارض معه بل وتسعى لمنعه. إلا أن معظم هذه **القيم** تعد غريبة عن المجتمع باعتبارها حلولا مستوردة من الأجنبي أو مفروضة على المجتمع من أعلى وبالتالي فهي لا تحظى بالامتثال والطاعة من قبل سكان البلد النامي بما فيهم الموظفون. فالموظف في المجتمع النامي قد يجد نفسه في حالة شد بين اتجاهين من القيم السائدة في المجتمع: أحد هذين الاتجاهين يدعوه إلى ضرورة احترام واجبات الوظيفة والإخلاص لأهداف المؤسسة وخدمة مصالح المجتمع- الذي قد يعني التنكر للمصالح الخاصة للموظف أو لعائلته أو غير ذلك. أما **الاتجاه الثاني من القيم** فيدعوه إلى ضرورة خدمة الأهداف الخاصة سواء كانت شخصية أو عائلية أو لأحد أفراد الحي أو القرية أو القبيلة أو الجهة.

وهكذا يعاني الموظف من **صراع القيم** وفي الأخير يميل لتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة خاصة ونحن نعيش في وقت لا يعترف إلا بالماديات وحب المظاهر ولو كان ذلك على حساب الأخلاق والمصلحة الوطنية. وفي مثل هذه الظروف لا ينظر الموظف الفاسد إلى وظيفة إلا باعتبارها مصدرا للثراء والربح، أو باعتبارها عملا تجاريا يهدف من ورائها إلى تحقيق أقصى قدر من الربح. وتصبح الوظائف تقيم من طرف المتنافسين عليها بمقدار ما يمكن تحقيقه من عائدات مادية ومعنوية.

إن أصحاب **المدخل الثقافي/ الوظيفي** في تفسيرهم لأسباب انتشار الفساد يثيرون أيضا مسألة **دور الدولة** في توجيه النشاط الاقتصادي وما يتبع ذلك من سن للقوانين التي تحد من حرية التعامل بين الأفراد. فدور الدولة في تنظيم الحياة الاقتصادية أدى إلى حدوث عاملين مساعدين على تفشي الفساد. أحدهما يمكن تسميته "بالعامل

الاقتصادي" وهو يتعلق بعدم قدرة الدولة على تلبية حاجيات المواطنين للخدمات الضرورية. "إن آليات التوزيع الممركزة تنهار بسبب عدم التكافؤ بين الطلب والعرض، ولذلك تحاول قوى السوق إثبات وجودها."[17]

تزداد هذه الوضعية تأزما في المجتمعات الفقيرة بسبب عوامل ثقافية، وبسبب ازدياد شهية كل من الراشي والمرتشي وارتفاع سقف المطالب المتوقعة لديهما (أي ازدياد الرغبات غير المشبعة لديهما) وبسبب احتكار الدولة للموارد، وانعدام فرص الدخل المشروعة. وهكذا يستمر الفساد في الانتشار والتعفن.

أما **الوجه الثاني لهذا التفسير** فيمكن أن نطلق عليه **العنصر "السياسي"** (حسب رأي E.G. Caiden) يتمثل هذا العامل في ضعف العلاقة والرابطة الاتصالية بين الحكومة والمواطنين. ففي ظل تعطل، أو غياب، قنوات الاتصال والحوار بين الحاكم والمحكوم، أو الدولة ورعاياها يظهر الفساد كرد فعل بديل لعملية الاتصال هذه. فالفساد يقوم بدور جماعات الضغط المعروفة في البلدان المصنعة. كذلك فإن ظروف العالم الثالث تساعد على ظهور الفساد نظرا للعلاقة غير المتوازنة بين الدولة ومواطنيها، وسيطرة البيروقراطية وعدم الوعي بمفهوم الأمة والدولة، وغلبه التفكير العشائري والقبلي.. إلخ

كذلك هناك **وجهات نظر أخرى لتفسير** تفشي ظاهرة الفساد في العالم الثالث. فهناك رأي يقول أن الفساد ظهر كنتيجة لعملية التحديث والعصرنة في غياب مؤسسات (وأحزاب) سياسية قوية. بمعنى أن حدوث الفساد أمر مفروغ منه ولا يجب الانزعاج من ذلك لأنها مرحلة طبيعية وعابرة وأنها سوف تختفي عندما يبلغ المجتمع مستوى معينا من التطور والتمدن.

لكن هؤلاء الباحثون لم يقدموا لنا فكرة عن المدة التي ستستغرقها مرحلة الانتقال هذه هل ستستمر خمسين سنة أو مئة سنة أو أكثر من ذلك؟ وكم هي التكاليف التي

[17] . the "centralized allocative mechanism breaks down because of disequilibrium between supply and demand and the market reasserts itself." Quoted from: Gerald Caiden and Naomi Caiden, **op.cit.** p. 303.

يجب أن يتحملها المجتمع والمواطن أو الموظف النزيه الذي يحرم من فرص جمع الثروة بسبب قناعات ما أو بسبب خوفه من نتائج أفعاله لكونه غير محمي من طرف أصحاب القرار. كذلك نرى أن بعض البلدان التي تفشى بها الفساد، خاصة في أفريقيا، لم يبق لها فرصا كثيرة للخروج من هذه المرحلة، مرحلة المرور من حالة الفساد إلى مرحلة المجتمع المتمدن والعصرنة ومرحلة زوال الفساد أو تلاشيه. بل أن بعض المجتمعات لن ترى النور وتبلغ مستوى النمو والتحضر المرغوب حيث يتلاشى الفساد ويختفي من حياة الناس؛ وقبل أن يحدث ذلك يكون المتعاملون بالفساد قد جمعوا ثروات طائلة على حساب بقية المواطنين. وفي أغلب الأحوال فإن تلك الوضعية لن تفيد سوى الموظفين والحكام الفاسدين وبعض الشركات المتعددة الجنسيات أما عامة الناس فلن يستفيدوا من خيرات وطنهم لأن الأموال تكون قد حولت إلى البنوك الأجنبية وأن البلاد تكون قد جز بها في أتون الحرب الأهلية.

وعلى أية حال يرى أصحاب هذا الرأي أنه في مرحلة الانتقال إلى العصرنة تتعرض القيم للتقلبات والهزات العنيفة نتيجة خلق مصادر جديدة للثروة والقوة، النمو المتزايد لدور الدولة الاقتصادي والتنظيمي، وغياب أحزاب سياسية [ديمقراطية فاعلة لتوجيه حركية التطور بما يخدم مصلحة الفرد والجماعة والمحافظة على المقومات الوطنية. بمعنى أنه يلزم حرية المسيرات الجماهيرية، والاعتماد على الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني لتوعية الشعب وتنظيم حركات الاحتجاج والتنديد بالفساد والمفسدين.]

إن أصحاب **الاتجاه الوظيفي** لم يقدموا لنا تفسيرات لأسباب ظهور الفساد فحسب بل قدموا كذلك شرحا **لايجابياته** فهم يعتقدون أن الفساد في العالم الثالث **يمكن أن يكون مفيدا في دعم جهود التنمية الاقتصادية والسياسية**. كما اعتبروا الفساد مرحلة **لازمة وعابرة** تزول عندما يبلغ المجتمع مستوى معينا من التطور والعصرنة. فالفساد في نظرهم قد يكون **إيجابيا من عدة** نواحي:

1) عادة ما تكون آليات التوزيع غامضة وغير ملائمة لمعالجة القضايا المطروحة (وهي وضعية عرفها النظام الجزائري خلال عهد التخطيط المركزي للنشاط الاقتصادي).
2) اتسام العمل الإداري بالروتين والبطء وارتفاع التكاليف، وانعدام المرونة (وهذه الصفات كانت ولا زالت أيضا تنطبق إلى حد ما على النظام الاقتصادي الجزائر، أزمة الحليب الأخيرة أفضل مثال).
3) هناك عادة متفشية في بلدان العالم الثالث حيث يتم التعويض عن الأجور الضعيفة بهدايا ورشاوى من اجل الإسراع في العمل. (هذه الظاهرة غير منتشرة في الجزائر في الوقت الحالي لكنها بدأت تبرز ولو في الخفاء خاصة في صفوف بعض الموظفين البسطاء كموظفي البلديات نظرا لتدني مستوى الأجور وارتفاع الأسعار وغياب الأجهزة الرقابية الفاعلة، أو غياب الضمير).
4) يرى أصحاب المدخل الوظيفي أنه إن كانت مظاهر الفساد متفشية فلا داعي للقلق واعتبار الفساد ظاهرة غير أخلاقية مثال ذلك الهند حيث ينتشر الفساد والرشوة فلا يتضايق المواطن إلا عندما يحرم من دفع الرشوة أسوة بغيره من المواطنين.[18]
5) عندما يظهر الناس عدم احترامهم للقواعد الرسمية وأهداف المؤسسة يتساءل الوظيفيون: "لماذا يجب الانزعاج من انتشار الفساد؟". **يدافع الوظيفيون عن رأيهم هذا بدعوى أنه ما دام الفساد موجودا فلا بد أن يكون له دور إيجابي في حركية المجتمع وتكامله، وسد الفجوات التي يحدثها النظام السياسي والاقتصادي والقانوني.**

لا شك أن بعض تلك الملاحظات والتفسيرات المذكورة أعلاه وجيهة وصائبة إلى حد ما لكن عيبها أنها أكدت على فردية أو أحادية العامل المتسبب في تفشي ظاهرة

[18] . Sola Aina, op.cit.

الفساد بالشكل المرعب الذي نستشفه من تقارير الصحافة والقضايا المعروضة على المحاكم في الجزائر.

لكن دراستي هذه تتبنى وجهة نظر **نسقيه متعددة المداخل**،[19] يدرك صاحبها أن الظاهرة الاجتماعية لا تحدث إلا نتيجة لتبلور وتفاعل عدد من العوامل المترابطة، مما يعني أن انتشار ظاهرة الفساد لم تكن لتحدث لولا اتحاد عدد من العوامل والمتغيرات الثقافية والتاريخية والاقتصادية والسياسية والقانونية والتنظيمية...إلخ

إن مراجعة أهم المقالات والبحوث التي تناول أصحابها أسباب تفشي الفساد في العالم النامي سمحت بالكشف عن خمسة عوامل أساسية أدت لظهور الفساد وهي كما يلي:[20]

1) أول مجموعة من هذه العوامل تتعلق **بدور الدولة في عملية التنمية** حيث ساعد هذا الدور على خلق عدة فرص لظهور الفساد.
2) **طبيعة النظام السياسي وقيادته**، بما في ذلك عوامل الاستقرار ومدى تجاوبه وإشباعه للمطالب الجماهيرية المتزايدة، فمثلا عدم استقرار الموظفين في مناصبهم قد يشجعهم على البحث عن مصادر إضافية للثراء لزيادة دخلهم لأنهم يعلمون مسبقا أن بقاءهم في المنصب لن يطول كثيرا.
3) هناك **عوامل اجتماعية واقتصادية** مثل الفقر وانعدام المساواة السائدة في المحيط الاجتماعي (أي خارج المؤسسة) تمارس ضغطها المباشر على الموظفين العموميين وبالتالي تؤثر سلبا في سلوكهم الوظيفي.
4) "بعض الممارسات" [والأعراف] الناتجة عن **القيم الاجتماعية والثقافية** المنتشرة في المجتمع (مثل الولاء للعشيرة) والتي صارت جزءا من التنظيم

[19] . A multi-Systematic approach

[20] . David J. Gould and Jose A. Amaro-Reyes, The Effects of Corruption on Administrative Performance Illustration from Developing Countries World Bank Staff Working Papers No. 580 (Washington,DC.:The World Bank, 1983) http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1983/10/01/000009265_3980716172221/Rendered/PDF/multi_page.pdf
Ananya Raihan, Political Economy of Corruption http://www.ti-bangladesh.org/docs/research/PolEc.htm

غير السمي للمنظمات، وساهمت في تشكيل وبلورة نظرة المواطنين للدولة وأجهزتها البيروقراطية، وأضحت تأثر في سلوكيات الموظفين إلى حد ما.[21]

5) كذلك تمثل بعض **"العوامل التنظيمية"**، مثل الترتيبات البنيوية والإجراءات المتصلة بصنع القرار والمراحل التي يمر بها، والممارسات الإدارية المتعلقة بتسيير الأفراد، و**"نظم الرقابة والمحاسبة والمساءلة"** كلها تشكل مجموعة إضافية من العوامل المتسببة في ظهور الفساد.[22]

تعليقا على أثر هذه العوامل في ظهور الفساد من عدمه يقول الكاتبان ديفيد ڤولد وجوز أمارورايس: **"**أنه ليس من المؤكد القول بأن توفر أحد هذه العوامل الخمس المشار إليها أعلاه سيتسبب في ظهور الفساد، أي لا أحد من هذه العوامل سيتسبب بمفرده في حدوث الفساد. لكن أي عامل من تلك العوامل عند تفاعله مع بقية العوامل الأخرى سيساهم بشكل أو آخر في ظهور الفساد**"**.[23]

لكن بعض هذه التفسيرات والتبريرات لم تعد مجدية ومقبولة من طرف الجماهير وبعض المنظمات الدولية غير الرسمية كمنظمة شفافية دولية. هذه لاقت بعض الدعم من طرف نسبة من الباحثين المعاصرين الذين يرون أن سبب تفشي الفساد لا يرجع لشدة الفقر بل لجشع بعض الموظفين وفساد أخلاقهم وحبهم لذواتهم. فهناك أصحاب الملايير والثروات لم تزدهم ثرواتهم سوى فسادا وإفسادا للمجتمع. نفس الكلام ينطبق على الموظفين الكبار ورجال السلطة الذين رغم الأجور المرتفعة

[21] . "Society's cultural norms and practices (such as kinship loyalty), which form an integral part of the informal organizations, shape the public's perception of government and its bureaucratic apparatus, and influence to a greater or lesser degree the behavior of administrators." Quoted from Ibid., p. 16.

[22] . "**Organizational factors**, such as structural arrangements and decisionmaking processes, personnel management practices, and administrative control and accountability systems form still another set of conditions." Quoted from: **Ibid**, p. 17.

[23]. "Whether or not any of these factors must be present, none by itself is a sufficient condition for corruption to take place. Rather, any one, in interplay with others, contributes to the incidence of corruption." David J. Gould and Jose A. Amaro-Reyes, **Opcit**.

ورغم حصولهم على كل الضروريات من مسكن وسيارة وغير ذلك لا زالوا يشترطون العمولات يقترفون أكبر جرائم الاختلاس.

إن الفقر ليس مبررا للفساد بل ضعف الوازع الديني والأخلاقي وغياب الرقابة الفاعلة والصرامة في تطبيق القانون هي العوامل التي صارت تشجع على استمرارية الفساد.

ولماذا غياب هذه الرقابة الفاعلة؟ الجواب لأن بعض المتمكنين من الحكم، وهم بالطبع ليسو فقراء إلا أن قناعاتهم لا حدود لها، هم بدورهم فاسدون ولا يرغبون في العيش تحت نظام يسوده القانون وتحترم فيه الحقوق والواجبات وتمنح فيه المناصب العليا لذوي الكفاءات المخلصة للوطن والشعب.

فكل القواعد (مكتوبة وعرفية) والأساليب المتبعة في التسيير (أي ثقافة التسيير) **إما أن تشجع على الفساد أو تعمل على محاربته**. مثال ذلك عدم العدل بين الموظفين بمناسبة اتخاذ قرار يخص التعيين أو التقييم أو الترقية، أو تحيز الرئيس الإداري على أساس عائلي أو مصلحي لصالح شخص أو فئة قد يشجع على انتشار الفساد بين صفوف الموظفين البسطاء ويجعل من شروط القبول للفوز بمنصب شاغر أو ترقية لمنصب أعلى أن يكون الموظف فاسدا منذ البداية.[24]

إن **تدخل الدولة في عملية التنمية** أدى إلى بروز عوامل جديدة ساعدت على ظهور الفساد في دول العالم الثالث. فمن أهم نتائج تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية تضخم الجهاز البيروقراطي، وتحوله إلى محتكر للكثير من القرارات والسلع والخدمات والنشاطات الاقتصادية، وأدى ذلك إلى تعقد مجموعة القوانين الصادرة عن الدولة لتنظيم المعاملات الاقتصادية والتجارية، وتنظيم طرق وحق الاستفادة من السلع والخدمات التي تمنحها الدولة للمواطنين مجانا كالقواعد المحددة لشروط الاستفادة من السكن والعلاج المجاني وغيرها من المنح والإعانات المالية الأخرى. وأصبح الإداريون في ظل ذلك التوسع الوظيفي للدولة يتمتعون بنوع من الحرية في

[24]. أي أن الموظف الذي يعين وفقا لتلك الطرق إما أن يتعامل بالفساد فيما بعد أو يغض الطرف عن قرار أو تصرف فاسد من قبل زميل له في العمل أو من قبل مسئول المؤسسة.

التصرف والتسيير discretion لأن كثافة العمل الإداري تجعل من الصعب متابعتها من طرف الرؤساء ورجال السياسة في المراكز الحكومية الأعلى وتسبب ذلك في انتشار الفساد في مختلف المصالح والرتب الإدارية.

أن **المبالغة في سن القوانين وغموضها وتناقضها** وتضاربها أحيانا (وهي صفات معروفة في النظام القانوني الجزائري) واستقلال الجهاز الإداري بالقرار (مرحلة التنفيذ discretion) وغياب الرقابة الفاعلة كلها عوامل مساعدة على انتشار الفساد لأن البيروقراطيين بإمكانهم استغلال تلك القوانين التي تحدد طريقة الاستفادة من السلع والخدمات التي توفرها الدولة للمواطنين، فالإداريون يستطيعون منح المواطن حقوقه كاملة (حسب القانون) أو حرمانه منها كما يكون بإمكانهم منح بعض المواطنين حقوقا ومزايا غير مشروعة مخالفين بذلك مختلف القوانين التي تنظم شروط منح تلك الخدمات لمستحقيها.

ذلك لأن الإشراف على عملية التوزيع هذه تمنح أعوان الإدارة مراكز اجتماعية ومعنوية مرموقة، عادة ما تكون مدعومة بحامية أمنية وقانونية، ولذلك تجد المغلوبين على أمرهم في النظام الفاسد يخشون أعوان الإدارة لدرجة عالية تجلهم إما أن يلبوا طلبات وشروط المرتشين أو يحرموا من الاستفادة من حقوق مشروعة. وسواء تعلق الأمر بتوزيع السلع والخدمات على المواطنين أو بتوزيع الواجبات والالتزامات كالضرائب والغرامات التي تفرض على بعض المواطنين دون غيرهم يضل الأمر سيان: المرتشي دائما يفرض منطقه على المواطن حتى ينزل هذا الأخير عند رغبات المرتشي ويتحول إلى راشي.

وهكذا يتحول المشرفون على تسيير الشؤون العامة في دول العالم الثالث إلى مراكز قوة نتيجة لغياب الرقابة الفاعلة وغياب المساءلة وأصبح همهم الوحيد هو خدمة مصالحهم الخاصة- طبعا هناك من يوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ولكن هؤلاء قليلون وعادة ما يكونون في مراكز مهمشة.

ومن مؤثرات ضعف النظام السياسي وقيادته غياب فكرة المصلحة العامة في المجتمع. ففي دول العالم الثالث والجزائر إحداها توجد فجوة بين الحكام

والمحكومين ومما زاد في اتساع هذه الفجوة اعتماد قادة دول العالم الثالث على **السياسات المستوردة** مثل بعض **القوانين الوضعية التي قد تتناقض مع قيم المجتمع المحلية**، وأصبح المواطنون ينظرون إلى إليها نظرتهم لقوانين المستعمر التي كان هدفها الرئيسي استغلال السكان الأصليين وحماية مصالح المستعمرين.[25] هذه الوضعية التي يتصف بها نظام الدولة والإدارة في دول العالم الثالث جعلت بعض الباحثين يصفها "بالدولة الرخوة the soft state نظرا لانعدام الانضباط الاجتماعي social indiscipline كما يبدو في تجاهل القوانين وعدم احترام التعليمات من طرف أعوان الدولة- وهم الذين كان من واجبهم السهر على حماية القانون والنظام.

وتتصف الدولة الرخوة على الخصوص بما يلي:[26]

1) الاعتماد على الدعم الخارجي (المالي خاصة) [أو الاعتماد على مصدر أساسي للدخل كالبترول بالنسبة للجزائر].
2) انعدام الانضباط الاجتماعي وعدم الامتثال لسلطة الحكومة.
3) ضعف **النظام التقليدي** المتعلق بالحقوق والواجبات والقوانين مما يؤدي إلى عدم المبالاة باحترام المعايير العصرية.
4) الاعتماد شبه الكلي على الحكومة في إحداث التغيير بمستوى القيم الاجتماعية والسلوكية . social ethics and behaviour
5) المركزية الشديدة لسلطة القرار مما قد يؤد إلى إضعاف المبادرات المحلية.
6) صلابة الجهاز البيروقراطي وعدم تقبله للتغيير، وعدم مسايرته للظروف والأحداث، وبقائه جامدا رغم التطورات المتسارعة واعتماده على أساليب البطش والقهر وإعطاء الأوامر في كل ما يتعلق بأمور التسيير.

[25]. هذه الوضعية ميزت النظام الجزائري غداة الاستقلال لكنها تلاشت مؤخرا بفضل جزأرة القوانين، وصرنا بعدها نطالب بضرورة استيراد القوانين خاصة فيما يتعلق بمكافحة الفساد.
[26]. Gould and J. Amaro-Reyes , **op.cit** , pp. 18-25.

7) تفشي الفساد الذي يعيق التغيير ويمنع الإصلاح ويحول دون نجاح الجهود الرامية إلى القضاء على سلوكيات وعقليات الفساد.

وفائدة تشخيص تلك العوامل الكامنة وراء ظاهرة الفساد ستساعد في البحث عن الأساليب الملائمة لمكافحة الظاهرة. غير أن وباء الفساد عادة ما يعتبر الإصلاح تهديدا لوجوده ويدخل معه في معركة شرسة ليخرج منها في النهاية منتصرا، تماما كما يفعل وباء السيدا إذ يستطيع التملص والانتصار على كل علاج موجه للقضاء عليه.

وشكرا على حسن استماعكم

قائمة المراجع بالعربيةٌ

1. إيف ميري Yves Mery، "الفساد في نهاية القرن: قيم التغير والأزمة والتحول"، **المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية**، عدد 149 (1996)

2. جونستون M.Johnston ، "البحث عن تعريفات: حيوية السياسة وقضية الفساد"، **المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية**، عدد 149 (1996) صص. 27-52

3. د.فؤاد عبد الله العمر، **أخلا ق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي** (السعودية: البنك الإسلامي للتنمية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب ، 1999)؛

4. روز أكرمان S. Rose_ Ackerman، "الديمقراطية وتفشي الفساد"، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، عدد 149 (1996)

5. **ماجد شدود، "البيروقراطية"، الموسوعة العربية**: http://www.arab-ency.com/index.php?module=pnEncyclopedia&func=display_term&id=15396

6. هيد نهيمر، أرنولد A.J. Heidenheimer، "معالم الفساد: دراسة من منظور مقارن"، **المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية**، عدد 149 (1996)

قائمة المراجع الأجنبية

References

1. Aina, Sola. "Bureaucratic Corruption in Nigeria: The Continuing Search for Causes and Cures", **International Review of Administrative sciences**, XLVIII, No. 1 (1982), pp. 70-76,(p.70).

2. Aranson, P.H. "Procedural and Substantive Constitutional Protection of Economic Liberties", in J.D. Gwartney and R.E. Wagner, **Public Choice and Constitutional Economics** (Greenwich, Conn: JAI Press, 1988).

3. Brennan, Geoffrey and James Buchanan, The Reason of Rules: Constitutional Political Economy(New York: Cambridge University Press,1985)

4. Caiden, Gerald E. and Naomi J. Caiden, "Administrative Corruption", **Public Administration Review**, (May/ June 1977), pp.301 – 309, (p.302).

5. Carasciuc, Lilia. TI Working Paper Fighting Corruption to Improve Governance: Case of Moldova (1999). http://www.transparency.md/Docs/cor_gov_en.pdf

6. Crowder, M. "Whose Dream Was It Anyway? Twenty-Five Years of African Independence", **African Affairs** 86 (324) (1987), pp.7-24.

7. Gillespie, K. and G. And G. Okruhlik , "The Dimension of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis", **Comparative Politics**, 24(1) (1991),pp. 77-95.

8. Goodman, Margaret. "Does Political Corruption Really Help Economic Development?", **Polity**, No. 2 (1974) pp.143-162.

9. Gould, David J. and Jose A. Amaro-Reyes, The Effects of Corruption on Administrative Performance Illustration from Developing Countries World Bank Staff Working Papers No. 580 (Washington, DC.: The World Bank, 1983) http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1983/10/01/000009265_3980716172221/Rendered/PDF/multi_page.pdf

10. Gwartney, J.D. and R.E. Wagner (eds.), Public Choice and Constitutional Economics (Greenwich, Conn: JAI Press,1988).

11. HOPKIN, JONATHAN and ANDRES RODRfGUEZPOSE**.** "Grabbing Hand" **or "Helping Hand"?: Corruption** and the Economic Role of the State http://personal.lse.ac.uk/hopkin/hopkinrodriguezpose.pdf
12. Kaufmann, Daniel and Paul Siegelbaum, "Privatization and Corruption in Transition Economies", **Journal of International Affairs**, 50 (2) (1997): 419-58. http://www.questia.com/googleScholar.qst?docId=5001516499

13. Lowenberg, A.D. "A Post-Apartheid Constitution for South Africa: Lessons from Public Choice", Cato Journal,12(2) (1992), pp. 297-319.

14. Mbaku, John. "Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups", **Cato Journal**,16(1) (1996), pp. 99-118. Can be consulted at: http://www.cato.org/pubs/journal/cj16n1-6.html

15. McFarland, Dalton E. **Management: Foundations & Practices**, 5th Ed. (New York: Macmillan Pub. Co., 1979) pp. 296-353.

16. Michele de Laine, International Themes in Public Service Reform Australian Parliamentary Library Background Paper No. 3,(1997-98) http://www.aph.gov.au/library/pubs/bp/1997-98/98bp03.htm
17. **New World Encyclopedia, "Bureaucracy": http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Bureaucracy**
18. Niskanen, William A. "Conditions Affecting the Survival of Constitutional Rules, "Constitutional Political Economy, 1(2), pp. 53-62.

19. Raihan, Ananya. **Political Economy of Corruption** http://www.ti-bangladesh.org/docs/research/PolEc.htm

20. Rothstein, Bo. **Anti-Corruption — A Big Bang Theory** http I/democracy arts ubcca/fileadnnWtemplate/rnanilirnages/departrnents/CSDI/conferencc.Rothstcim.pdf
21. **Wikipedia**… http://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucracy