الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 08 ماي 1945 قالمة
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم التجارية

الملـتقى الوطـــني الأول حـــــــول:
الفساد وتأثيره على التنمية الإقتصادية
يومي 24 و 25 أفريل 2018

الممارسات العملية للفساد الإداري -التشخيص والعلاج-

د. زنقوفي فوزية
جامعة 8 ماي 1945 قالمة (الجزائر)
fzenkoufi@yahoo.fr

ملخص:

يجمع العديد من المؤلفين على أنّ الفساد لا يعرف حدودا سياسية أو إيديولوجية، غير أنّ مظاهره ومصادره تختلف في الزمان والمكان. فالمشكلة تتجلّى عندما يتحوّل ما قد يوصف بالاختلالات أو الانحرافات المرحلية إلى نظام قائم بحدّ ذاته.

وعلى الرغم من الإدراك الحكومي المبكر لتفاقم مشكلات الفساد في الجهاز الإداري للدولة، وعلى الرغم من التحرّك الحكومي على المستويات التشريعية والتنظيمية لمكافحة الفساد ومحاصرته من خلال الأجهزة الرقابية المتعدّدة، إلّا أنه يلاحظ استفحال ظاهرة الفساد الإداري وتغلغلها في الجهاز الإداري للدولة، الأمر الذي يحتّم تظافر الجهود لمجابهتها والسيطرة عليها.

فقضية الفساد الإداري تستدعي البحث والرجوع إلى الفاعلين الاجتماعيين ومحاولة فهم وتفسير سلوكهم الفردي في علاقاتهم مع الآخرين، بمعنى علاقة الاستراتيجيات الفردية باستراتيجية المؤسسة.

الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري، الاختلالات، الأجهزة الرقابية.

Résumé:

De nombreux auteurs s'accordent à dire que la corruption ne connaît aucune frontière politique ou idéologique, mais que ses manifestations et ses sources diffèrent dans le temps et dans l'espace. La situation devient vraiment problématique quand ces déséquilibres ou écarts progressifs s'érigent en système en soi.

Malgré la compréhension précoce par le gouvernement des problèmes de corruption dans l'appareil administratif, malgré l'action gouvernementale sur les plans législatif et réglementaire pour lutter contre ce fléau et le circonvenir à l'aide des différents organes de contrôle, le phénomène de corruption administrative continue à sévir.

La problématique de la corruption administrative nécessite donc de la recherche et le recours aux acteurs sociaux afin de tenter de comprendre et d'expliquer le comportement individuel de certaines personnes dans leurs relations avec les autres, en ce sens que les stratégies individuelles vont à contre-courant et nuisent beaucoup à la stratégie de l'institution.

Mots clés : la corruption administrative, les déséquilibres, les organes de contrôle.

تمهيد:

تعتبر ظاهرة الفساد ظاهرة عالمية واسعة الانتشار وذات جذور قديمة مدى التاريخ، ومن ذلك العمق التاريخي وحتى يومنا هذا، استمرّت الدراسات لتقديم النصيحة في اجتناب أسلوب الفساد الإداري. وقد حظيت هذه الظاهرة بالاهتمام من قبل الباحثين في مختلف التخصصات الاقتصادية والقانونية والسياسية والاجتماعية، لكونها ظاهرة لا تقتصر على شعب دون آخر أو دولة أو ثقافة دون أخرى، فهي تتفاوت من حيث الحجم والدرجة بين مجتمع وآخر.

وبالرغم من وجود الفساد في معظم المجتمعات السياسية، إلّا أنّ البيئة التي ترافق بعض أنواع الأنظمة السياسية كالأنظمة الاستبدادية الدكتاتورية، تشجّع على بروز ظاهرة الفساد الإداري وتغلغلها أكثر من أيّ نظام آخر، بينما يقلّ حجم هذه الظاهرة في الأنظمة الديمقراطية التي تقوم على أسس من احترام حقوق الانسان وحرياته العامة وعلى الشفافية وسيادة القانون.

أولا: تحليل مفهوم الفساد الإداري

1- مفهومه وأبعاده

الفساد في **اللغة** يعني مخالفة المصلحة، وهو نقيض الإصلاح. وفساد الشيء يعني تلفه وعدم صلاحيته [1].

أمّا **اصطلاحا** فيعني انتشار الفوضى وضياع الحقوق والمصالح بسبب عدم الالتزام بأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، فهو جريمة يعاقب مرتكبها حسب طبيعتها وظروف ارتكابها.

ومعنى الفساد في **الفكر الإسلامي**، ضياع مقاصد الشريعة الإسلامية وهي حفظ النفس والدين والعقل والعرض والمال بسبب مخالفة ما نهى الله عنه ورسوله وأجمع عليه الفقهاء [2].

وعموما فإنّ الفساد كمصطلح يغطّي مجموعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والإدارية المشبوهة والمريبة، ويشمل مساحة واسعة من الأعمال والتصرفات الغير شرعية، فهو ظاهرة معقّدة تتشعّب أسبابها وتتنوّع آثارها، حيث تشمل أنواعا مختلفة من أنماط السلوك الشاذة أهمها الرشوة، الاختلاس، استغلال النفوذ، الابتزاز، هدر المال العام، توظيف الأموال العامة لغير ما خصّصت له، التهرّب من الضرائب، الوساطة، تسريب المعلومات، تفضيل ذوي الصّلات والقربى في التعيينات الوظيفية، المزاجية في إصدار القرارات الإدارية دون التقيد بالقوانين والأنظمة والإهمال الجسيم ممّا يلحق ضررا جسيما بالأموال العامة.

تعدّدت التعاريف الرامية لتحديد مفهوم الفساد نظرا لتعدّد الأشكال والمظاهر التي يتخذها في مجتمع ما. فالفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز كرشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق (المحسوبية والمنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

ويتمثل الفساد في الحياة العامة في استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص أو من أجل تحقيق مكانة اجتماعية أو منفعة لجماعة معينة أو طبقة ما عن طريق خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي. وبذلك يتضمّن الفساد انتهاك الواجب العام والانحراف عن المعايير الأخلاقية في التعامل. ومن صور الفساد الشائعة في الوظائف العامة: الرشوة والاختلاس من المال العامّ والاحتيال والنصب والتزييف والتزوير في التقارير الرسمية [3].

1- زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي: **مختار الصحاح**، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1994م، ص504.

2- داود خير الله: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، دراسة منشورة في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، **بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية**، ط2، بيروت، 2006م، ص414.

3- محمد صادق اسماعيل: **الفساد الإداري في العالم العربي (مفهومه وأبعاده المختلفة)**، المجموعة العربية للتدريب والنشر، 2014م، ص16.

وعليه فإنّ الفساد يظهر في تلك الأفعال التي يُقدم على ممارستها شخص أو مجموعة من الأشخاص بدون وجه حق للحصول على منافع ومزايا بطرق ووسائل مخالفة لما نصّت عليه القوانين والتشريعات الوطنية [1].

ينظر علماء الاجتماع إلى الفساد على أنه علاقة اجتماعية تتمثل في انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي في ما يتعلق بالمصلحة العامة [2]. ويعرّف رجال القانون الفساد بأنه انحراف في الالتزام بالقواعد القانونية. فالفساد جريمة مبنية على التفكير والحساب والتخطيط بما يؤثر في بنية المجتمع واقتصاده [3].

إنّ الفساد مفهوم واسع يعبّر عن انعدام الشعور بالمسؤولية الوطنية وانحدار القيم والتفريط بالضوابط التي تحكم السلوك المهني. وهو تجسيد للمصالح الشخصية الإنسانية وتفضيلها على حساب الشعب ومصالحه.

ويظهر أنّ الفساد الإداري من أهمّ أنواع الفساد وأخطر ظواهر السلوك الإنساني التي لا تزال تشكّل قلقا مستمرا للمجتمعات البشرية ولإدارة المؤسسات المختلفة، لما له من آثار سلبية على الاستقرار السياسي والاجتماعي والأمني، فضلا عن آثاره على النموّ الاقتصادي وارتفاع معدّلات الفقر بسبب الكسب الغير مشروع وعبر قنوات الرشاوي والعمولات والاختلاسات [4].

2- مظاهره

إنّ الفساد *Corruption* مصطلح يتضمن العديد من المعاني، فهو موجود في كافة القطاعات الحكومية منها والخاصة، وموجود في أيّ تنظيم يكون فيه للفرد قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار [5]. ولا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمها وحديثها من مظاهر الفساد الإداري، فالحديث عن الفساد لا يخصّ مجتمعا بعينه أو دولة بذاتها، وإنّما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كلّ الدول، لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنموّ الاقتصادي والأداء الإداري. ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام كلّ المجتمعات والدول وتعالت النداءات إلى إدانتها والحد من انتشارها ووضع الصيغ الملائمة لذلك [6].

ويعتبر الفساد الإداري *Corruption administrative* من أبرز وأهم المشاكل ذات الخطورة العالية التي يمكن أن تهدّد استقرار المجتمعات وأمنها، وتعرّض التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر، فالفساد يحتلّ مكانة وأهمية كبرى على المستويين القومي والدولي خاصة في ظلّ متغيرات العولمة وما صاحبها من سياسات وأنماط وأبعاد في جميع أنحاء العالم نتيجة العديد من المتغيرات نذكر أهمها في:

- تحرير التجارة الدولية وتدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة بين الدول.
- تعاظم الثورة المعرفية العالمية والتطور التكنولوجي الهائل عبر شبكة الأنترنت.
- تعاظم دور الشركات متعددة الجنسيات [7].

ونتيجة لخطورة الفساد وأضراره الشديدة على المجتمع، فقد أمرنا الله سبحانه وتعالى بتشديد العقوبة على المفسدين للقضاء عليهم وتخليص المجتمع من شرورهم وآثامهم في قوله تعالى: " إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَن يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُم مِّنْ خِلَافٍ أَوْ يُنفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَٰلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ " –سورة المائدة- الآية 33. [8]

1- **المرجع السابق**، ص17.

2- داود خير الله: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، **مجلة المستقبل العربي**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004م، ص67.

3- عبد الرحمان نوزاد: الفساد والتنمية (التحدي والاستجابة)، **مجلة الإداري**، معهد الإدارة العامة، عمان، 2001م، ص80.

4- محمد إبراهيم الزبيدي: **الفساد الإداري واستراتيجية المكافحة الإعلامية**، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان، 2016م، ص27.

5- محمد العبادي، اسماعيل البديري: الفساد الإداري والاقتصادي (أسبابه وآثاره وعلاجه)، **المؤتمر القانوني في كلية القانون جامعة كربلاء**، العراق، 2008/05/10م، ص04.

6 - Robert Klitgaard :International Cooperation Against Corruption, **Finance and Development**, USA, march 1998, p3 .

7- أحمد مصطفى صبيح: **الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحدّ من الفساد الإداري**، مركز الدراسات العربية، مصر، 2016م ، ص24.

8- القرآن الكريم، سورة المائدة، الآية33.

إنّ الفساد مرض خطير يسري في المجتمع كسريان النار في الهشيم، فيُحدث خرابا وضررا بالجميع، ولهذا يجب التصدي له ومكافحته والقضاء عليه وذلك بتعريف الأفراد بخطورته وآثاره وأسبابه ووسائل مكافحته والقضاء عليه [1].

تعدّ ظاهرة الفساد المالي والإداري ظاهرة عالمية واسعة الانتشار وذات جذور تأخذ أبعادا واسعة وتتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها. حيث تختلف درجة شموليتها من مجتمع لآخر، وهذا ما تؤكّده العديد من الدراسات، بأنّ الفساد المالي والإداري يقلّ كثيرا في الدول ذات الاقتصاد القويّ والمستوى المعيشي المرتفع، بينما يرتفع بمعدلات كبيرة في الدول النامية ذات المستوى المعيشي المنخفض. ويتجلى ذلك من خلال الأوجه العديدة للفساد المالي والإداري، كانتشار الرشوة، التسيب بين الموظفين، ضعف الإنتاجية، تفشي المحسوبية والوساطة وزيادة الروتين وتعقيد الإجراءات في تنفيذ المعاملات [2].

فالفساد الإداري يعبّر عن خلل في القيم وانحراف في الاتجاهات على مستوى الضوابط والاتجاهات التي استقرت عليها حياة الجماعة [3]. ويعرف الفساد المالي بأنه سوء استخدام أو تحويل الأموال العامة من أجل مصلحة خاصة أو تبادل الأموال في مقابل خدمة أو تأثير معيّن.

فالفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية. ولقد ارتبط مفهومه في أذهان العديد من البشر بالشرّ، وربما يكون أصدق تعريف له هو الذي ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية "الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق مكاسب خاصة أو عامة، وذلك بإساءة استعمال السلطة والنفوذ في المؤسسات الرسمية" [4].

والواقع أنّ مظاهر الفساد الإداري متعددة ومتداخلة وغالبا ما يكون انتشار أحدها سببا مساعدا على انتشار بعض المظاهر الأخرى [5].

3- آثاره

- **على الإيرادات الحكومية**

تخسر الحكومات مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة عندما تتم رشوة موظفي الدولة حتى يتجاهلوا جزءاً من الإنتاج والدخل والواردات في تقويمهم للضرائب المستحقة على هذه النشاطات الاقتصادية، بالإضافة إلى ذلك تهدر الحكومات كثيرا من مواردها عندما يتمّ تقديم الدعم إلى فئات غير مستحقة، ولكنها تتمكن من الحصول عليه برشوة أو نفوذ أو أيّ وسيلة أخرى، وهذا الأمر يؤثر بدوره على الأداء الاقتصادي للدولة.

- **على النمو الاقتصادي**

تشير الكثير من الدراسات النظرية والتطبيقية بأنّ الفساد الإداري والمالي له آثار سلبية على النموّ الاقتصادي، حيث أنّ خفض معدلات الاستثمار ومن ثمّ خفض حجم الطلب الكلي سيؤدي إلى تخفيض معدل النمو الاقتصادي.

- **على مستوى الفقر وتوزيع الدخل**

يؤدي الفساد إلى توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، وهذا الأثر يتمّ عبر عدة طرق أهمها:

- تراجع مستويات المعيشة يؤدي إلى تراجع معدلات النموّ الاقتصادي وهذا الأمر يساعد على تراجع المستويات المعيشية.
- قد يتهرب الأغنياء من دفع الضرائب ويمارسون سبلا ملتوية للتهرب كرشوة، وهذا يساعد على تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.

1- محمد حافظ الرهوان: مكافحة الفساد شرلازم لتحقيق الأمن والتنمية، **مجلة كلية الدراسات العليا**، العدد 5، جويلية 2001م، ص89.

2– فاتن سيد خميس عطية: الفساد المالي والإداري، **مؤتمر حول دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر**، القاهرة، أفريل، 2013م.

3- Geof Mortlock, Corporate governance in the financial sector, **Reserve Bank of New Zealand**, vol 65, n°2, p12 .

4- أحمد مصطفى صبيح: **مرجع سابق**، ص18.

5- محمد نصر القطري: الحماية الجنائية من الفساد، **مجلة مصر المعاصرة**، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد 508، أكتوبر، 2012م.

- يؤدي الفساد إلى زيادة كلفة الخدمات الحكومية مثل التعليم والسكن وغيرها من الخدمات الأساسية، وهذا بدوره يقلّل من حجم هذه الخدمات وجودتها، ممّا ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات.[1]

كما تظهر آثار الفساد الإداري في أنه:

- يتسبب في الفقر ويخلق العوائق أمام التغلب عليه.
- ينتهك حقوق الإنسان.
- يشكل عائقا أمام النموّ الاقتصادي.
- يتسبب بالضرر البيئي (سوء استغلال الموارد الطبيعية).
- يُفقِد ثقة المواطن بالدولة.
- يحدث خللا في المنظومة الاجتماعية والثقافية.

ثانيا: تشخيص الفساد الإداري

1- دوافعه

لا يمكن معالجة الظواهر السلبية التي تعاني منها المجتمعات ما لم يتمّ تشخيص أسبابها وبواعث نشوئها، وقد حدد البنك الدولي مجموعة من الأسباب لظهور الفساد المالي والإداري أبرزها ما يلي:

- تهميش دور المؤسسات الرقابية والتي قد تكون تعاني هي نفسها من الفساد.
- وجود البيروقراطية في مؤسسات الدولة.
- وجود فراغ في السلطة السياسية ناتج عن الصراع من أجل السيطرة على مؤسسات الدولة.
- ضعف مؤسسات المجتمع المدني وتهميش دورها.
- توفّر البيئة الاجتماعية والسياسية الملائمة لظهور الفساد[2].

2- عوامل انتشاره

يعتمد انتشار الفساد الإداري في مجتمع ما على عدة عوامل منها:

- **وجود دوافع لارتكاب الفساد:** وتتمثل هذه الدوافع في انتشار الفقر والطمع والجشع والتسيّب، والتي تؤدي إلى توافر الدوافع لدى الأفراد للاستيلاء على المال العامّ بدون حقّ من خلال الرشاوي أو استغلال النفوذ والتلاعب في تسهيل عمليات الاستيلاء، وإخفاء معلومات أو إتاحتها لفئة دون أخرى، أو نشر شائعات لتوجيه الأفراد نحو قرار خاطئ يتناسب مع مصالح خاصة، وانتشار المحسوبية والوساطة لتعيين أو ترقية أفراد في وظائف يكون غيرهم أحق بها. كذلك انتشار السلوك غير الأخلاقي يدفع الفاسدين إلى فرض غرائم على المواطنين وسرقة واختلاس المال العام خاصة في ظل عدم وجود رقابة فعّالة.
- **وجود فرص لارتكاب الفساد:** تأتي الفرص لارتكاب الفساد من ضعف نظم الرقابة والمتابعة والإدارة المتسيبة، حيث يتعايش معها الفساد ويتغذى على نقاط الضعف فيها، فيتسرب داخل فجواتها مستندا على آليات وقيم هذه النظم ذاتها.
- **وجود مبررات لارتكاب الفساد:** تنتشر بعض المصطلحات مثل: هذا شيء عادي، هذا الموظف مسكين وغلبان وهو فقير لا يجد المال اللازم لعلاج أفراد أسرته، لقد كان يمر بأزمة مالية، لن يفعل ذلك مرة أخرى، لماذا هو بالذات، هناك الكثير مثله يفعلون ذلك إنما لا تأتي إلّا على الضعيف... فعندما تنتشر المبررات الغير أخلاقية بين أفراد المجتمع، فإنّ ارتكاب عمليات الغشّ وجرائم الفساد تصبح مقبولة وتجد ما يبرّرها.
- **القبول الاجتماعي للفساد الصغير** الذي أصبح قبولا اضطراريا يُمارس علنا.
- **سوء التنشئة الاجتماعية** للموظف أو المسؤول الإداري.
- **غياب العدالة الاجتماعية** بين الموظفين.

- **التغيرات والتطورات التي شهدتها الأنظمة الاقتصادية في العالم وظهور مفاهيم وشعارات جديدة**، كحرية التجارة واقتصاد السوق الحرّ والانفتاح والتحوّل السريع من الأنظمة القديمة إلى هذه الأنظمة الحديثة دون وجود ركائز قوية توفر الحماية والأمن.
- **غياب الشفافية** في المعاملات والتعاملات التجارية والمالية والإدارية.

3- أنواع الأنشطة الفاسدة

الفساد سلوك غير أخلاقي وخارج عن القوانين والنظام العام، هدفه تحقيق نفع خاص لفرد أو فئة معينة على حساب المصلحة العامة أو مصلحة العمل، وينطوي على أمور تنحرف عن الواجب العامّ والشفافية كما تخرج عن المعايير الأخلاقية الحميدة والسلوك المهني الرشيد مثل:

- الحصول على رشاوي في سبيل تسهيل الاستيلاء وإهدار المال العامّ.
- استغلال السلطة والنفوذ في سبيل منح أفراد أو فئة معينة ما ليس من حقهم بالطرق القانونية والمشروعة.
- انتهاك السرية المفروضة على المعلومات وإفشائها لفئة دون أخرى.
- المحسوبية والتمييز بين الأفراد والفئات.
- التلاعب في المناقصات والمزايدات الحكومية.
- سوء الاستخدام والإخلال بشرف الوظيفة.
- التزييف والتزوير والنصب والاحتيال.
- التهرب الضريبي والجمركي.
- عدم تطبيق القوانين على المخالفين والتستر عليهم.
- تعطيل أعمال الجمهور بغرض الحصول على الرشاوي.
- إعطاء الرخص والتوكيلات لفئة معينة بأبخس الأسعار.
- بيع أراضي الدولة بأسعار زهيدة وبطرق ملتوية مخالفة للقوانين واللوائح.
- التلاعب في تقييم الأصول عند الخصخصة [1].

إنّ السكوت عن مكافحة الفساد والتصدي له هو كالسرطان الذي ينتشر ويتوغل بسرعة في المجتمع، ويقوى بمرور الزمن، بحيث يصعب مكافحته والتصدي له، وعندما يتمّ التصدي له، فإنه يُحدث إصابة بأضرار جسيمة للأطراف التي تتصدى له.

فكلّ مخالفة تتم بسوء نية للقوانين والأنظمة، وكل استهتار بالقيم والتقاليد الخيّرة المتعارف عليها في المجتمع، يعتبر فساد بمفهوم الممارسة العملية [2].

ويصنّف الفساد الإداري من حيث الحجم والانتشار كالآتي:

- **من حيث الحجم**

- **الفساد الصغير *Minor Corruption*** هو فساد الدرجات الوظيفية الدنيا وهو الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين، لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوي من الآخرين.
- **الفساد الكبير *Cross Corruption*** هو فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين، والذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة، وهو أشمل وأخطر لكونه يكلّف الدولة مبالغ ضخمة.

1- أحمد مصطفى صبيح: **مرجع سابق**، ص20.

2– **المرجع السابق**، ص19.

3- طارق عبد العال حماد: آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، **مؤتمر حول دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر**، القاهرة 2013/04/20، ص3.

4- ياسين الصرابرة وآخرون: المنهج التجريبي لمعالجة الفساد الإداري، **مجلة الإدارة**، العدد 73، جويلية، 1998م، ص60.

- **من حيث الانتشار**

- **فساد دولي** يأخذ مدى واسعا عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها بالعولمة بفتح الحدود والمعابر بين البلاد تحت ستار ونظام الاقتصاد الحرّ.
- **فساد محلي** وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في مؤسسته الصغيرة وضمن المناصب الصغيرة.

4- أشكاله

يقاس الفساد الإداري في أيّ مجتمع على مدى انتشار أشكاله:

- **الرشوة**: من أبرز أشكال الفساد الإداري، فمنهم من يسمّيها هدية وآخر إكرامية أو مساعدة أو بقشيش، وهي رشوة مهما اختلفت التسميات، فهي جريمة تفترض وجود طرفين رئيسيين الراشي والمرتشي، وقد يكون هنالك طرف ثالث في جريمة الرشوة وهو الوسيط الذي يمثّل من كلّفه بالوساطة ويعتبر شريكا في الجريمة [1].
- **المحاباة والمحسوبية**: يقصد بالمحاباة تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حقّ للحصول على مصالح معينة، أما المحسوبية فهي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي إليها الشخص.
- **السرقات والاختلاسات**: السرقة أخذ الشيء خفية. فهي ممارسات وسلوكيات محرمة ومدانة شرعا وقانونا وغالبا ما يكون موظفو الحسابات، أمناء الخزائن والمدققون، رجال الجباية وتحصيل الرسوم والضرائب، عمال جرد المخازن وأعمال الصيانة طرفا فيها. حيث تقع السرقة عادة في الأموال النقدية أو الموارد والأشياء العينية العائدة للدولة أو المؤسسات والهيئات التي تموّل من قبلها. أما الاختلاس فهو عبارة عن سوء استعمال الأموال المعهودة لشخص معين أو التصرف بها بشكل غير قانوني وتغطية هذا التصرف عن طريق التلاعب في الدفاتر والسجلات والحسابات المالية [2]. وللاختلاس طرق متنوعة: الاختلاس النقدي واختلاس الموجودات بعدم تثبيتها في السجلات أو بيعها دون علم الإدارة أو استبدال الجديد بالقديم.
- **التقليد والتزوير**: التقليد إنشاء شيء يشبه شيئا آخرا ويماثله، وهو بهذا يختلف عن التزوير الذي يعني إدخال تغيير على شيء موجود صحيح في الأصل بما يحقق المصلحة مثل (تزوير المستندات، تقليد التواقيع والأختام، تحريف البيانات المبالغ والأرقام).
- **الابتزاز**: غالبا ما يمارسه العاملون في الأجهزة الأمنية المسؤولة عن حماية ونشر الأمن، والأجهزة التحقيقية والتأديبية والعقابية... ويكون عن طريق التخويف أو التهديد وإلّا يتعرض الضحية للإيذاء الجسدي أو التعذيب النفسي أو التوقيف.
- ومن أشكال الفساد الإداري أيضا: الاحتيال، التسيب في العمل وتدنّي الإنتاجية، استغلال المنصب العام والتلاعب.

ثالثا: آليات محاربة الفساد الإداري

يعتبر الجهاز الإداري للدولة الدعامة الأساسية التي تقوم عليها جهود التنمية الشاملة وإعادة البناء، فهو الأداة التي يستطيع من خلالها النظام السياسي في الدولة أن يتغلغل في المجتمع بتطبيق السياسات والخطط المتفق عليها كأساس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية[3].

وفي سبيل قيام هذا الجهاز بدوره، كان لزاما أن يخضع لرقابة متكاملة تكفل حسن قيامه بأعماله والتزامه بما هو محدّد له من أهداف. فالرقابة تهدف إلى فاعلية النشاط الإداري، ومن ثمّ الحفاظ على الحقوق المالية للدولة والحدّ من مظاهر الإسراف في الإنفاق الحكومي، فضلا عن التأكد من سلامة الإجراءات لذلك الإنفاق.

1– فتوح عبد الله الشاذلي: **شرح قانون العقوبات**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005م، ص23.

2- محمد ابراهيم الزبيدي: **مرجع سابق**، ص35.

3– عادل محمد محمد عبد الرحمان: الفساد الإداري –دراسة ميدانية-، **مجلة مصر المعاصرة**، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد 502، أفريل 2011م، ص351.

إنّ الرقابة في حدّ ذاتها ليست وليدة نظم الدولة الحديثة، بل هي ظاهرة تلازم تجمع الأفراد [1] ومن ضمن أركان الدولة الحديثة الرقابة المالية والإدارية والتي تحتل مكانا هاما بين التخطيط والتنظيم والتوجيه، ويرتبط كل منهما بالآخر ارتباطا وثيقا [2].

وقد حظي موضوع الرقابة في الآونة الأخيرة بمزيد من العناية والاهتمام، بعد أن وصل الجهاز الإداري إلى مرحلة الفساد المؤسسي، لدرجة أصبح فيها الجهاز الإداري مصدرا لتعاسة واكتئاب المتعاملين معه وضعف ثقتهم به وتراجع انتمائهم وولائهم للأنظمة التي تعتمد عليه.

- **فعالية نظم الرقابة والإدارة**

نكشف عنها من خلال التساؤلات التالية:

- هل هناك توازن في القوى المهيمنة على الإدارة والرقابة؟
- هل هناك نظم رقابة داخلية فعّالة في المنظمة وتعمل بكفاءة؟
- هل تقوم أجهزة الرقابة العليا في الدولة بدورها الرقابي بفعالية؟
- هل يتمّ عرض المعلومات بشفافية؟ وهل تتمّ إتاحة المعلومات للمجتمع في نفس الوقت؟ وهل هناك فئة تستغل المعلومات الداخلية لمصلحتها قبل إتاحتها للجمهور؟ وهل تتوافر في المعلومات المعروضة خصائص الجودة والعرض المناسب...؟
- هل هناك نظم اتصال سريعة وقوية للتعامل مع حالات الفساد المكتشفة بالسرعة اللازمة؟
- هل هناك ثقافة سائدة في المجتمع تقوم على الانضباط والتعامل مع الأشياء حسب حقيقتها؟
- هل يوجد اهتمام وتعامل حقيقي مع حالات الفساد أم يتمّ تأجيلها والمماطلة فيها؟
- هل تمّ وضع عقوبات مشدّدة على الفاسدين والمفسدين بما يلائم الجرائم المرتكبة؟
- ما هي درجة خوف الأفراد من ارتكاب جرائم فساد؟ هل ترجع إلى القيم والمعتقدات الدينية أم إلى العقوبات المشدّدة؟
- هل يوجد تدريب مستمّر في مسائل اكتشاف جرائم الفساد؟ [3].

إنّ هيمنة التنظيم الشخصي للسلطة تؤدي بصفة تلقائية إلى تسخير المؤسسة الإدارية للخدمة الخاصة، حيث يلاحظ غياب سياسة واستراتيجية في جميع الميادين خاصة منها ميدان الموارد البشرية مثل: التوظيف في دواليب الإدارة وفي المناصب الإدارية العليا وتسيير المسارات المهنية للإطارات.

هذا ما يجعل من الهيئات والآليات الديمقراطية جسدا بلا روح أمام طغيان القرار الفردي والشخصي الذي يدفع بالرئيس أو المدير إلى اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى اللوائح والقوانين والتنظيمات وهذا ما يعرف بالسلطة التقديرية التي أصبحت القاعدة العامة المعمول بها.

وأمام تفشي هذه الظاهرة لا يمكن للإدارة إلّا أن تتسم بالبيروقراطية التعجيزية التي تحول دون قضاء حاجات المواطن العادي، فالهدف هو تعطيل السير الطبيعي للعمل الإداري والاقتصادي والسياسي. فالإدارة الجزائرية تلعب في الواقع دورا معاكسا للدور الذي تأسست من أجله. فإذا كانت مبنية من أجل تقديم الخدمات العمومية وتسهيل حياة المواطنين، فهي في الواقع تحجب عنهم هذه الخدمات التي يعانون من انعدامها يوميا بفضل شبكة الصعوبات والعراقيل.

يجمع العديد من المؤلفين على أنّ الفساد لا يعرف حدوداً سياسية أو إيديولوجية، غير أنّ مظاهره ومصادره تختلف في الزمان والمكان. فالمشكلة تتجلى عندما يتحوّل ما قد يوصف بالاختلالات أو الانحرافات المرحلية إلى نظام قائم بذاته.

1- أحمد مصطفى صبيح: **مرجع سابق**، ص7.

2- عوف محمد لكفراوي: **الرقابة المالية (النظرية والتطبيق)**، مطبعة الانتصار، الإسكندرية-مصر، 2003م، ص12.

3– أحمد مصطفى صبيح: **مرجع سابق**، ص42-43.

إنّ قضية الفساد الإداري تستدعي البحث والرجوع إلى الفاعلين الاجتماعيين ومحاولة فهم وتفسير سلوكهم الفردي في علاقته مع الآخرين، بمعنى علاقة الاستراتيجيات الفردية باستراتيجية المؤسسة.

فالأفراد الفاعلون في الإدارة لهم نظرتهم إلى التنظيم ودوره، مثلما لهم استراتيجيتهم الخاصة التي تجتمع مع الاستراتيجيات الفردية الأخرى في التنظيم، وهي تلتئم لتغطّي اتجاها معيّنا للسلوك الفردي.

تعرف التنظيمات العمومية صعوبة في متابعة ومراقبة الخدمات وكلّ ما يتصل بها، وهذا يعني صعوبة مراقبة انتاج ومردودية العمل الإداري.

- **رؤية في مكافحة الفساد الإداري**

يتمثّل النظام الإداري الجزائري في:

* **غياب الشفافية** في إدارة الأعمال من خلال اللّامساواة في توزيع الثروات الوطنية وعن طريق ظاهرة الرشوة وتحويل الأموال الضخمة. فالشفافية تعتمد على توفّر المعلومات وصحّتها لذلك فهي تسمح بمحاربة ظاهرة الرشوة خاصّة في منح الصفقات العمومية، العقارات والهياكل القاعدية، ولا يتمّ ذلك إلّا باحترام قواعد المنافسة والنقاش الفعّال حول قضايا السياسات العامة.

* **المساءلة** التي تعتبر إحدى المعايير المهمة لمحاربة الفساد، فهي آلية معيارية للضبط الاجتماعي تسمح بتحقيق التنمية في المجتمع. وفقا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تُعرف المساءلة على أنها الآلية اللازمة لأصحاب المصلحة العامة حول كيفية استخدام صلاحياتهم والقيام وبواجباتهم، بمعنى هي الحساب على أعمال معينة أو هي المسؤولية عن أداء العمل أو تولّي المنصب [1].

لذلك من الضروري النظر إلى الإدارة على أنها فضاء لممارسة الكفاءات وليس فضاء لممارسة السلطة.

* **المشاركة** من أبرز آليات ممارسة الفساد، حيث يرتبط مفهومها بالمجتمع المفتوح والديمقراطية، فهي مكوّن أساسي من مكوّنات التنمية البشرية. فالتسيير الناجح يستوجب ترقية مشاركة المجتمع المدني والشفافية في سيرورة اتخاذ القرارات التي تهمّ الحياة اليومية للمواطن.

* **حكم القانون** الذي يسمح بخلق العلاقة القانونية بين صاحب العمل والعامل، والتي تعتبر العامل بمثابة العنصر الأساسي الذي يضمن الاستقرار والتسيير الحسن للمؤسسة. فحكم القانون يعني سيادته على الجميع دون استثناء انطلاقا من حقوق الإنسان بشكل أساسي.

فهو الإطار المنظّم للعلاقات بين المواطنين والدولة، لذلك فإنّ الشفافية والفساد مفهومان متعارضان، بينهما علاقة عكسية، فكلما زادت الشفافية في المجتمع وفي كل الميادين والمجالات، كلما ارتفعت إمكانية محاربة الفساد والحدّ منه والسيطرة على آثاره المدمرة.

* **زيادة الوعي بمخاطر الفساد** من خلال المؤسسات التربوية والمجتمع المدني وأجهزة الإعلام ورجال الدين والمفكرين والمصلحين ممّن يمكن الاستعانة بهم في برنامج منظّم ومخطّط، مع تعزيز مفهوم أخلاقيات العمل وترسيخها.

* يفرض عصر الإنتاج التكنولوجي والعولمة أن تتوافر في المنظمات الحديثة: إدارة الصراع، إدارة الذات، إدارة التغيير، إدارة الأزمات، إدارة الأهداف، إدارة الاتصالات، الإدارة بالمشاركة، إدارة الجودة، إدارة الإبداع، إدارة إعادة هندسة العمليات الإدارية وإدارة الاتفاق.

خلاصة

لم يعد الفساد الإداري مسألة محلية، وإنما ظاهرة تتخطّى حدود القومية وتؤثّر على جميع المجتمعات والاقتصاديات، ممّا يجعل التعاون الدولي أمرا لازما لمنعها والسيطرة عليها. فالفساد الإداري لم يعد أمرا خفيّا أو سرّا يوصف بجرائم تحت الأرض، بل أصبح حقيقة معلنة ومثبتة بأرقام واقعية. لذلك فمن المهمّ جدّا ضبط المخالفات المالية

1– بوبكر بوخريسة: الاختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية، **مجلة نقد الدراسات والنقد الاجتماعي –النهب والفساد-**، العدد 25، الجزائر، 2008م، ص86-87.

والإدارية والتي تتخذ أشكالا متنوعة تؤثّر على الأداء الإداري وتتسبب في عدم استخدام الموارد المتاحة بصورة صحيحة. ونتيجة لذلك تتراجع مقدرة الأجهزة الرقابية في تحقيق أهدافها المستقبلية. فأين دور الأجهزة الحكومية الرقابية في الحدّ من الفساد الإداري ومحاولة إيجاد الحلول اللازمة لمكافحتها.

فالفساد الإداري هو من الظواهر السلبية التي تُبعِد أفراد المجتمع عن التمسّك بالقيم وأحكام الدين والأخلاق العامة، لكونه يعبّر عن وجود خلل ما في إدارة الدولة وانحراف عن الأسس التي أُنشئت من أجلها المؤسسات التي تنظم العلاقة بين المواطن والدولة.

قائمة المراجع

1. القرآن الكريم، سورة المائدة، الآية 33.
2. أحمد مصطفى صبيح: **الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحدّ من الفساد الإداري**، مركز الدراسات العربية، مصر، 2016م.
3. بوبكر بوخريسة: الاختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية، **مجلة نقد الدراسات والنقد الاجتماعي –النهب والفساد-**، العدد 25، الجزائر، 2008م.
4. داود خير الله: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، دراسة منشورة في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، **بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية**، ط2، بيروت، 2006م.
5. داود خير الله: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، **مجلة المستقبل العربي**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004م.
6. زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي: **مختار الصحاح**، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1994م.
7. طارق عبد العال حماد: آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، **مؤتمر حول دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر**، القاهرة 2013/04/20.
8. عادل محمد محمد عبد الرحمان: الفساد الإداري –دراسة ميدانية-، **مجلة مصر المعاصرة**، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد 502، أفريل 2011م.
9. عبد الرحمان نوزاد: الفساد والتنمية (التحدي والاستجابة)، **مجلة الإداري**، معهد الإدارة العامة، عمان، 2001م.
10. عوف محمد لكفراوي: **الرقابة المالية (النظرية والتطبيق)**، مطبعة الانتصار، الإسكندرية-مصر، 2003م.
11. فاتن سيد خميس عطية: الفساد المالي والإداري، **مؤتمر حول دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر**، القاهرة، أفريل، 2013م.
12. فتوح عبد الله الشاذلي: **شرح قانون العقوبات**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005م.
13. محمد إبراهيم الزبيدي: **الفساد الإداري واستراتيجية المكافحة الإعلامية**، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان، 2016م.
14. محمد العبادي، اسماعيل البديري: الفساد الإداري والاقتصادي (أسبابه وآثاره وعلاجه)، **المؤتمر القانوني في كلية القانون جامعة كربلاء**، العراق، 2008/05/10م.
15. محمد حافظ الرهوان: مكافحة الفساد شرلازم لتحقيق الأمن والتنمية، **مجلة كلية الدراسات العليا**، العدد 5، جويلية 2001م.
16. محمد صادق اسماعيل: **الفساد الإداري في العالم العربي (مفهومه وأبعاده المختلفة)**، المجموعة العربية للتدريب والنشر، 2014م.
17. محمد نصر القطري: الحماية الجنائية من الفساد، **مجلة مصر المعاصرة**، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد 508، أكتوبر، 2012م.
18. ياسين الصرابرة وآخرون: المنهج التجريبي لمعالجة الفساد الإداري، **مجلة الإدارة**، العدد 73، جويلية، 1998م.
19. Geof Mortlock ,Corporate governance in the financial sector, **Reserve Bank of New Zealand** ,vol 65, n°2 .
20. Robert Klitgaard :International Cooperation Against Corruption ,**Finance and Development** ,USA, march 1998.