

تجارب دولية في مكافحة الفساد الإداري

International Experiences of Fighting Administrative Corruption
Expériences internationales de la lutte contre la corruption administrative

منصف شرفي *

جامعة عبد الحميد مهري - قسنطينة 2 : الجزائر

تاريخ النشر: 2018/07/01

تاريخ القبول: 2018/05/30

تاريخ الإرسال: 2018/04/15

ملخص : يهدف هذا المقال إلى دراسة ظاهرة الفساد الإداري التي تعتبر من أهم المشاكل والقضايا التي تواجه المجتمعات حاليا وتحليل العوامل والأسباب المشجعة لبروزها، ومعرفة أهم الجهود المحلية والدولية الموضوعة لمكافحتها، مع الإشارة لتجارب بعض الدول السابقة لذلك. وقد توّجّلنا إلى أن الفساد الإداري يخلّف آثارا مدمرة على اقتصاديات الدول النامية، إذ أنه يضعف نموها الاقتصادي ويعيق جهودها التنموية. لذلك يجب أن نقف إزاء هذه الظاهرة الخطيرة بكل حزم وأن تتضافر الجهود لغرض تحجيمها وتقليل آثارها السلبية.

الكلمات المفتاحية : الفساد الإداري ؛ الشفافية ؛ المساءلة ؛ الاختلاس ؛ منظمة الشفافية الدولية.

Abstract : L'objectif de cet article est d'éclairer le phénomène de la corruption administrative, un des problèmes les plus graves auxquels dans les pays sont confrontés aujourd'hui, et d'analyser les facteurs ainsi que les raisons de leur émergence afin de constater les stratégies de lutte contre ce fléau éthique en se concentrant sur les modèles et les expériences des autres pays. On arrive dans cette étude que la corruption administrative a des effets dévastateurs sur les économies des pays en développement à la suite d'affaiblissement de leur croissance économique, nous devons donc évidemment réagir à ce phénomène et prendre les mesures pour le combattre de toutes nos forces.

Keywords : corruption administrative; transparence; responsabilité; détournement; Organisation de la transparence internationale.

Résumé : The objective of this article is to study the phenomenon of administrative corruption, one of the most common problems currently faced in developing countries and to analyze the factors and reasons that are responsible for their apparition, national and foreign countries to combat this phenomenon, taking into account studies and experiences of certain countries. Finally, this administrative corruption constitutes a major challenge for the developing countries and hinders their economic growth and all efforts for their development. So we have to fight and reduce the harmful effects of this phenomenon.

Mots clés : administrative corruption; transparency; accountability; misuse; transparency international organization.

*المؤلف المراسل.

مقدمة

موضوع الفساد الإداري معقد ومتشعب الجوانب، يختلف الباحثون حول كيفية تشخيصه وتحليله واقتراح الحلول المناسبة لمحاربته، والحد من آثاره، فقد أصبح الفساد ظاهرة عالمية على مستوى الأفراد والدول، سواء كانت متقدمة أو متخلفة. وإذا كانت الحكومات تهتم بمحاربة الفساد الإداري وترشيد إدارة المال العام وتطوير وسائل الرقابة والمحاسبة، فإن نجاح ذلك يعتمد على كفاءة المنظومة الإدارية التي تعني بوضع الأهداف والخطط ووسائل الرقابة والمتابعة والتقييم، التي تساعد على إنجاز ذلك.

وتؤكد تقارير البنك الدولي أن الفساد العقبة التي تعترض طريق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومع تزايد آثاره في مختلف الدول سارعت المنظمات المحلية والدولية إلى المناداة بمحاربة الفساد بكافة أشكاله وصوره. فتأسست منظمة الشفافية الدولية سنة 1995 ومقرها برلين، وهي منظمة غير حكومية تهدف إلى محاربة الفساد بشكل مستمر، والعمل على زيادة الوعي العام بمخاطره في كثير من الدول. وتصدر المنظمة تقارير سنوية حول الفساد في جميع القارات توضح فيها ممارسات الدول والشركات لمختلف أنواع الفساد وترتيب الدول من حيث الفساد والنقاط التي تحصل عليها كل دولة كمؤشر لدرجة الفساد فيها.

إشكالية الدراسة

هناك أسباب عديدة وراء انتشار واتساع الفساد الإداري، كما أن تجارب بعض الدول في مكافحة الفساد أثبتت نجاح بعضها أو على الأقل تخفيض معدلاته، كما حدث في تجربة الصين وسنغافورة وهونغ كونغ وتشيلي. وأكدت هذه الدول على أن نجاح هذه التجارب يتوقف على استخدام منظومة متكاملة لمحاربة الفساد، ومن هنا يمكننا طرح التساؤل الرئيسي التالي :

إلى أي مدى تمثل الجهود الدولية لمكافحة الفساد وسيلة فعالة للقضاء على هذه الظاهرة أو الحد منها ؟

انطلاقاً من هذا التساؤل يمكن طرح الأسئلة الفرعية التالية :

- ما هي الأسباب التي تؤدي إلى ظاهرة الفساد الإداري ؟
- ما هي أهم مظاهر الفساد الإداري على اقتصاديات الدول ؟
- ما هي مختلف الجهود الدولية المقترحة لمكافحة الفساد الإداري ؟

فرضيات الدراسة

تقوم الدراسة على ثلاث فرضيات أساسية مفادها :

- يعتبر الفساد الإداري ظاهرة عالمية سلبية شديدة الانتشار لها أشكال عديدة تتحدد تلك الأشكال نتيجة للثقافة السائدة في المجتمع، وتعتبر العوامل السياسية من الأسباب الرئيسية في استشراف ظاهرة الفساد الإداري.

- تعمل دول العالم ضمن إطار بيئات مختلفة منها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمالية، وأن هذه البيئات تحمل بين طياتها مظاهر الفساد بأشكاله المختلفة ودرجاته المتفاوتة، إلا أن مستويات هذه الظاهرة تختلف من بلد لآخر، ومن فترة لأخرى لنفس البلد.

- واجه المجتمع الدولي ظاهرة الفساد الإداري بوضع مجموعة من الأنظمة والقوانين والاتفاقيات التي تحدد مفهوم الفساد والأفعال التي تندرج تحت هذا المفهوم وسبل مكافحتها، دوليا وإقليميا وعربيا.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في تعاظم الدور السلبي الذي يلعبه الفساد الإداري في مختلف المجتمعات، وتراجع معدلات الأداء وانخفاض معدل النمو الاقتصادي على المستوى المحلي والدولي، كما تبحث هذه الدراسة عن مظاهر وأوجه الفساد الإداري، إضافة إلى الأسباب التي تقف من وراء تجذره، كون الدراسة تناقش كيف أن هذه الظاهرة أصبحت تهدد بالخطر الأهداف التنموية للدول وتعطل برامجها وخططها ومشروعاتها، ويساعد على تفاقم الأزمات الاقتصادية. وهذا ما شجعنا على دراسة ومحاولة التطرق لمختلف التجارب الدولية لمكافحته.

أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها :

- التعرف على أهم مظاهر الفساد الإداري وأكثرها انتشارا في العالم ؛
- معرفة الأسباب التي أدت إلى انتشار هذه الظاهرة في مختلف الدول ؛
- رصد النتائج الحالية والمستقبلية لمشكلة الفساد الإداري ؛
- تحديد الأساليب المستخدمة من قبل الدول والمنظمات المختلفة للحد من مظاهر الفساد الإداري ؛
- تقديم الاقتراحات التي نراها مناسبة لتدعيم دور الهيئات الإدارية في السيطرة على هذه الظاهرة والحد من آثارها.

منهج الدراسة

اعتمدنا بشكل أساسي على المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتمد على وصف المفاهيم الواردة في الدراسة ووصفها علميا دقيقا، من أجل تحديد ملامحها ووصفها، حيث قمنا بجمع أكبر قدر من المعلومات حول موضوع الدراسة وتحليلها تحليلًا دقيقًا للخروج بنتائج علمية مفيدة.

الدراسات السابقة

تعددت الدراسات التي تناولت ظاهرة الفساد الإداري مركزة اهتمامها على انتشار الفساد في القطاع العام، فقد عرض الفساد بأنواعه وأسبابه والبيئة التي تساعد على انتشاره ومدى توغله في الدول، والآثار السلبية التي يخلقها الفساد. ومن هذه الدراسات :

- دراسة (السبيعي 2017) بعنوان « أثر تطبيق الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري ». هدفت هذه الدراسة إلى تحديد تطبيق أسس ومبادئ الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري، واختلافه باختلاف مدركات الفساد نحو متغيرات الجنس، والرتبة الإدارية والحالة الاجتماعية والمستوى التعليمي. فأظهرت النتائج أن للإجراءات الإدارية دور كبير في مكافحة الفساد الإداري، وأن وضوح الآليات المتبعة في المسؤولية الإدارية أفضل الجهود لمحاربتها. لذلك أوصت بالتوسع في دراسة ظاهرة الفساد الإداري في القطاع العام في ضوء الاتفاقيات الدولية.

- دراسة (بولجال 2015) بعنوان « إشكالية الحد من الفساد : الدروس المستفادة من التجارب الدولية ». حاولت هذه الدراسة التطرق لأهم الإجراءات والآليات للوقاية من ظاهرة الفساد، وتضمنت مجموعة تجارب دولية عن مفاهيم الشفافية والمساءلة، ومعرفة واقع الشفافية والمساءلة في الجزائر. وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج منها عدم وجود قواعد واضحة تقضي بتوفير الشفافية، وأن هناك تقاليد في القطاع الحكومي تدعم السرية وعدم الشفافية، كما لا توجد قنوات للمساءلة بمفهومها الواضح.

- دراسة (بوكحيل 2012) بعنوان « دور هيئة الأمم المتحدة في مكافحة الفساد الإداري ». ركزت هذه الدراسة على أهمية منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تقدم لنا مجموعة من المعايير والمقاييس والقواعد الهامة من أجل مكافحة تلك الظاهرة الخطيرة المؤثرة للمجتمعات. وتوصلت الدراسة إلى أن غياب الديمقراطية يترتب عليه الشفافية والنزاهة وهذا يؤدي إلى ضعف هيئة القانون فتكون آثاره خطيرة ومدمرة، كما أوصت بضرورة إنشاء هيئة خاصة على المستوى الدولي، بهدف رفع المعلومات عن الفساد وجمعها مع إمكانية تطويرها ودعمها بقاعدة بيانات دولية.

- دراسة (Jaegere 2012) بعنوان « Principles for Anti-Corruption Agencies : A Game Changer ». هدفت إلى استكشاف عوامل نجاح وفشل مؤسسات مكافحة الفساد، حيث تشير الدراسة إلى تزايد عدد تلك المؤسسات سواء كانت حكومية أو غير حكومية، وتختلف في درجة استقلاليتها المالية والإدارية ونظم عملها. وتوصلت الدراسة إلى أن تحقيق كفاءة وفعالية تلك المؤسسات تتضمن درجة الاستقلالية، نمط تعيين القيادات والخبراء بتلك المؤسسات، ومدى شفافية ومصادقية التقارير التي تقوم بنشرها.

- دراسة (سلامة 2011) بعنوان « الجهود الدولية لمكافحة ظاهرة الفساد وإشكاليات التطبيق ». اهتمت هذه الدراسة بتحليل ظاهرة الفساد في القطاعات الحكومية بمختلف أنواعها ومستوياتها، وآثارها سلبية على معظم نواحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مختلف دول العالم. بالإضافة إلى أهم الجهود الدولية المعنية بمكافحة ظاهرة الفساد،

واعتبرته ظاهرة لا يمكن التصدي لها إلا بتكاثف الجهود الدولية والإقليمية بهذا المجال، لهذا أُولِّت بضرورة قيام الحكومات بعملية التقييم الذاتي فيما يتعلق بالفساد الداخل في نطاق حدودها.

- دراسة (Segon & Booth 2010) بعنوان « Managerial perspectives of bribery and corruption in Vietnam ». اقترحت هذه الدراسة إطار نظري لأسباب الرشوة والفساد التي تختلف من دولة إلى أخرى. فقد بينت الدراسة أن الدول المنتقلة إلى اقتصاد السوق معرضة أكثر لظهور الفساد والرشوة مثل حالة الفيتنام. وتوَلِّت الدراسة إلى أنه هناك ارتباط بين قوة انتشار الفساد والرشوة مع تسهيل الحصول على الخدمات والعمليات. أُولِّت الدراسة بضرورة محاربة الفساد التنظيمي من خلال محاربة البيروقراطية.

- دراسة (الكبيسي 2000) بعنوان « الفساد الإداري : رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة ». هدفت هذه الدراسة إلى وضع إطار نظري لمفهوم الفساد الإداري، وقد أشار الباحث إلى مضمون الفساد الإداري، وجميع الظروف المحيطة للكشف عن تأثيراته. وخلصت الدراسة إلى بلورة فكرة استراتيجية لممارسة المحاسبة الذاتية والنقد الذاتي وغرس القيم الروحية والفضائل الأخلاقية لدى الأفراد وممارسة القصاص العادل من قبل المؤسسات القضائية ضد الفاسدين والمفسدين.

من خلال رَصد وتحليل الدراسات السابقة، نلاحظ أنها تناولت الفساد الإداري بوجه عام في المنظمات وسبل مواجهته والقضاء عليه، واستفادت هذه الدراسة من الأدبيات السابقة في عرضها لبعض مفاهيم وآثار الفساد الإداري على المجتمع، وتختلف عنها في المنهجية الدراسة المتبعة، كما أن الدراسات التي تناولت مكافحة الفساد الإداري دولياً تكاد تكون قليلة ومحدودة بشكل عام، مما يميز هذه الدراسة عن غيرها من الدراسات السابقة. وقد يرجع ذلك إلى ضعف الشفافية في إتاحة البيانات والمعلومات الوافية عن هذه القضية، ومدى اتساعها ومؤثرات انتشارها.

1. مدخل مفاهيمي لظاهرة الفساد الإداري

لا يختلف اثنان على كون الفساد ظاهرة مرفوضة من قبل الجميع، ومع هذا الرفض فإنها حالة موجودة ومنتشرة في جميع دول العالم وتصيب جميع المؤسسات مهما كانت طبيعتها. ونجد أن من يمارس الفساد الإداري هم أناس يختلفون مستويات الهيكل التنظيمي والمواقع الاجتماعية والسياسية، ولغرض تحديد معنى واضح ودقيق وشامل لمفهوم الفساد الإداري يتطلب الأمر الإشارة إلى ما يلي :

1.1. تعريف الفساد الإداري وخصائصه

يصعب إيجاد تعريف موحد للفساد الإداري، وهذه الصعوبة ترجع لأسباب عديدة من بينها تعقد ظاهرة الفساد وتشعب معاملها وأسبابها، واختلاف مناهج دراستها وتعدد أشكال التعبير عنها وتنوع خلفيات المشاركين في نقاشها وبحثها، لذلك أعطيت عدة تعاريف لهذه الظاهرة.

ومن ضمن التعاريف التي أعطيت للفساد الإداري ما يلي :

تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه "استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة" (بيج 2016. 47)، أما البنك الدولي فيعرفه بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص" (دنون 2010. 245). نلاحظ أن هذين التعريفين يعتبران أن الفساد يقتصر فقط على القطاع العام دون الخاص، فالشواهد المتاحة تشير إلى وجود الفساد ضمن نشاطات القطاع الخاص أيضا خاصة تلك النشاطات التي تضع الدولة قواعد تنظيمية لعملها، كذلك قد لا ينطوي سوء استخدام السلطة العامة من قبل المسؤول الحكومي على المصلحة الشخصية، ولكن قد تكون لمصلحة حزبه أو عشيرته أو أصدقائه وأقاربه.

فيحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية (القيروتي 2001. 33)، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء للرشوة (أنعم 2004. 282)، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة، أو إساءة استخدام السلطة العامة، كالموظف الذي يدعي المرض ولكنه يذهب لقضاء عطلة، كذلك ممارسات رئيس الدولة الذي يهتم كثيرا بإعمار بلده بشكل لا يتناسب مع حجمها أو أهميتها (دنون 2010. 246).

كذلك الفساد الإداري هو جميع المحاولات التي يقوم بها المدراء والعاملون يضعون من خلالها مصلحتهم الخاصة غير المشروعة فوق المصلحة العامة، متجاوزين القيم التي تعهدوا باحترامها وخدمتها والعمل على تطبيقها، وفي هذا الإطار فإن هذه الممارسات الفاسدة والمخلّة بالمصلحة العامة أو مصلحة المؤسسة يمكن أن تبقى عرضة للاختلاف بسبب عدم الإنفاق عليها (الغالي والعامري 2010. 352). أيضا الفساد الإداري يمثل تصرفا مقبول ومرغوب من قبل طرفين أو أكثر تعجز الطرق الرسمية والأساليب التقليدية عن تحقيق مصالحهما أو الوفاء إلى أهدافهما الشخصية (Heidenheimer & Johnston 2001. 253).

وهو كل تصرف يتم على خلاف ما يقتضيه الاستغلال الأمثل للموارد، ليشمل تصرف القطاعين العام والخاص والتي يترتب عليها إهدار الموارد الاقتصادية في المجتمع، سواء كان السبب تحقيق منفعة خاصة أو مجرد إهمال (السالم 2010. 13-14).

نلاحظ أن التعاريف السابقة تتفق حول اعتبار الفساد الإداري الحالة التي تحدث نتيجة الانحراف عن تأدية الواجبات الرسمية بفعل تأثير أو استجابة لمحفزات مادية كالأطماع المالية أو غير المادية، تحقق مكاسب ذاتية واجتماعية، أي بمعنى آخر هو استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب شخصية. ويتميز الفساد الإداري بوفقه تعبيرا عن انتهاك الواجبات الوظيفية، وممارسة خاطئة تعلي من شأن المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة.

ويتميز الفساد الإداري بعدة سمات منها : (الشريف 2004. 42-43)

- السرية التامة واشتراك أكثر من طرف في ممارسة الفساد الإداري ؛

- يجسد الفساد الإداري المصالح المشتركة والمنافع التبادلية لمركبيه ؛
- يعبر الفساد الإداري عن اتفاق بين إرادتي [المنع القرار ومركبي الفساد الذين يضغطون على الطرف الأول لإصدار قرارات محددة تخدم مصالحهم الشخصية.

2.1. مراحل تطور الفساد الإداري

إن البدايات الأولى للفساد الإداري ترى فيه ممارسات سلوكية لا تخضع إلى ضوابط أو معايير معينة، خاصة المعايير التنظيمية والبيروقراطية في إطار عمل المؤسسات، وهي بهذا المعنى تعتبر الفساد مرادفا للانحراف، فلا يقتصر انتشار الفساد على مجتمعات في فترات زمنية معينة. فالفساد ظاهرة إنسانية وزمنية مع اختلاف سعة انتشاره واستفحاله من مجتمع إلى آخر، ومن زمن إلى آخر سببه الرئيسي الظروف والمعطيات التي يمر بها المجتمع. ففي المجتمع اليوناني القديم الذي كان يعاقب على الرشوة بالإعدام طبقا لبعض التشريعات، والتي انتقدها سقراط بقوله إن المرتشي كان يجزى على ارتشائه بالترقي في المناصب العسكرية والسياسية.

وقد تغاضت في إنجلترا الملكة إليزابيث (1558-1603) عن تفشي ابتزاز الأموال في الوظائف الرسمية كعذر لها عن عدم زيادة الرواتب، ومن [لور الفساد أن أمين [مندوق الحرب كان يحصل على 16000 جنيه سنويا علاوة على راتبه، حيث يحافظ بأسماء الجنود الموتى في قوائم الجيش ويضع مخصصاتهم في جيبه ويبيع الملابس المخصصة لهم. وعم الفساد في الدوائر الحكومية في إيطاليا في عصر النهضة وكانت سمعة المحاكم سيئة لكثرة ما فيها من [لور للفساد الإداري والرشوة.

وكان لويس الرابع عشر ملك فرنسا يعتقد أن كل إنسان في رأيه قابلا للرشوة، مما يدل على انتشار الفساد في عهده، ولأن الشركات الأوروبية يسمح لها القانون بدفع الرشاوي والحصول على الصفقات الأجنبية، وخصمها من الضرائب المستحقة عليها فقد أدى ذلك إلى تضرر الشركات الأمريكية، فالقانون الأمريكي يعتبر دفع الرشاوي جريمة يعاقب عليها القانون (أنعم 2004. 283).

ومع تطور وانتشار ظاهرة الفساد الإداري فقد تباينت الرؤى النظرية والفكرية لهذا المفهوم وظهرت مداخل عديدة لتحديده يمكن إجمالها فيما يلي : (الغالي والعامري 2010. 353-354)

أ. **المدخل الأخلاقي** : في إطار هذا المدخل يعتبر الفساد ظاهرة قيمية وسلوكية تتجسد بحالات سلبية وممارسات ضارة وهدامة يتطلب الأمر الوقاية منها ومعالجتها ومكافحتها بشتى الطرق والأساليب.

ب. **المدخل الوظيفي** : يطلق البعض عليه اسم المدخل العملي أو التبريري، ووفق هذا المدخل فإن الفساد الإداري لا يفترض بالضرورة أن يكون انحرافا عن النظام القيمي السائد بل هو انحراف عن قواعد العمل وإجراءاته واشتراطاته وقوانينه وتشريعاته. ويأتي هذا الانحراف نتيجة أسباب عديدة ليشكل خرقا لهذه القوانين المعتمدة في النظام الإداري.

ج. المدخل الثقافي : ضمن هذا المدخل فإن الفساد الإداري يمكن أن يشكل ظاهرة متعددة الأبعاد والأسباب والنتائج، ولكونها ظاهرة فإنها يمكن أن تأخذ طابعا منظما له القدرة على الاستمرار والبقاء والتجذر، بحيث يخلق مجموعة كبيرة من النظم الفرعية الفاسدة سواء وفق المعايير القيمية أو الوظيفية.

د. المدخل الحضاري : يرتبط مفهوم الفساد بمنظور حضاري بكل مكوناته السياسية والثقافية والقيمية والاجتماعية والسلوكية، حيث يفترض أن الفساد الإداري ظاهرة مركبة تتكسر من خلال التخلف بشكل واسع ومجمل الممارسات الفردية والجماعية تؤدي إلى خيارات يشوبها الكثير من النقص والقصور، بحيث لا تعطي دفعا وتطورا على الصعيد العام أو الخاص.

وهناك مدخل خامس مهم يستحق الدراسة بتعمق يقوم على أساس حصر الفساد الإداري بالوظيفة العامة العليا فقط واستغلال المناصب الرفيعة لغرض تحقيق المكاسب المادية والوجاهة الاجتماعية وإيصال المنافع إلى الحاشية والأقارب بعيدا عن أي اعتبارات أخلاقية، وتنفيذا لقناعة قائمة على أساس أن هذا المنصب الرفيع هو مؤقت وزائل لا يستمر لفترة طويلة، تنتهي مع انتهاء فترة الوزارة في الحكم (Wei 2001. 102-101).

3.1. أنواع الفساد الإداري

ينقسم الفساد الإداري إلى أربع مجموعات كالتالي : (عبد الرحمان 2011. 362-363)

أ. الانحرافات المالية : تشمل المخالفات التي يأتي بها الموظف وتتعلق بالنواحي المالية للمنظمة، مثل : مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها بالقوانين واللوائح المعمول بها، مخالفة المناقصات والمزايدات، الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع أو احتمال ضياع حق مالي للدولة، وكل تصرف عمدي يترتب عليه إفراغ مبلغ من أموال الدولة أو ضياع حقوقها.

ب. الانحرافات التنظيمية : تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتتصل مباشرة بالعمل الذي يقوم به. ومن أمثلتها : الامتناع عن أداء العمل أو عدم أدائه بدقة وأمانة، عدم الالتزام بمواعيد العمل، عدم إطاعة أوامر الرؤساء، إفشاء أسرار العمل وعدم التعاون مع الزملاء.

ج. انحرافات سلوكية : تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتتعلق بسلوكه وتصرفه الشخصي. ومن أمثلتها : عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، أداء أعمال الغير براتب بغير إذن للسلطة المختصة، الاشتغال بعمل تجاري وشراء ما تعرضه السلطة للبيع، الجمع بين الوظيفة وعمل آخر من شأنه الإضرار بالواجبات الوظيفية.

د. انحرافات جنائية : تشمل المخالفات التي يرتكبها الموظف وتنطوي على جرائم جنائية، مثل الرشوة، الاختلاس، التزوير في المحررات الرسمية، السرقة، الاعتداء على النفس، وجرائم السلوك الشخصي الأخرى.

والجدول الموالي يوضح لنا أنواع الفساد وخصائصه :

الجدول -1- : أنواع الفساد وخصائصه

نوع الفساد	المصدر	شمولية التأثير	سهولة الاكتشاف	سرعة المعالجة	كلفة المعالجة	درجة العلنية
الفساد الصغير	غبار الموظفين	جزئي ومحدود بأفراد	سهل الاكتشاف	يعالج بسرعة	بسيط	واضح
الفساد الكبير	كبار المسؤولين	شامل التأثير	عَب الاكتشاف	بطيء المعالجة	مكلف	واضح إلى متوسط الغموض
الفساد السياسي	كبار السياسيين والقادة	شامل التأثير	في بعض الحالات عَب الاكتشاف	بطيء المعالجة	مكلف	واضح إلى متوسط الغموض
الفساد الثقافي	مؤسسات الإعلام ومراكز البحوث	شامل التأثير (التظليل الجمهوري)	عَب الاكتشاف ومعقد بسبب خباب النوايا الحسنة	بطيء المعالجة نسبياً	مكلف جداً	علني مبطن
الفساد البيروقراطي	الجهاز الإداري والعاملين فيه	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	قد يكون مكلفاً	غير واضح
الفساد الشامل	جميع الأجهزة في الدولة والشركات	شامل معتمداً على شيوع ثقافة الفساد	سهل الاكتشاف	بطيء جداً ويحتاج إلى منهجيات عمل معقدة	مكلف جداً	واضح
الفساد الجزئي	أجهزة وإدارات وأفراد محددين	محدود التأثير	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسط إلى منخفض	غير واضح
الفساد الحضاري الاجتماعي	المجتمع وثقافته وتراثه	شامل	عَب الإحساس به لوجود القناعات المسبقة	بطيء المعالجة جداً	كلفة عالية جداً	معلن ويفهم بالعكس
فساد منظمات الأعمال الخاصة	مدراء وموظفي الشركات وقد يساعد عليه المجتمع	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسطة كلفة المعالجة	متوسط الوضوح

المصدر : (الغالي والعامري 2010. 362)

من خلال ملاحظة الجدول السابق واستقراء مكوناته وانعكاساتها على بيئة الأعمال الدولية يبدو أن بعض أنواع الفساد هي أكثر خطورة، وأشمل تأثيراً وأَعْب معالجة لكونها معقدة وَعْب الاكتشاف، كما هو الحال في الفساد الحضاري والاجتماعي والفساد الثقافي اللذان يعبران في بعض من جوانبهما عن حالة فساد شامل وكبير مرتبط بأطر سياسية غير واضحة المعالم تمارس من خلالها أبشع أنواع الديكتاتوريات وتعطيل الحقوق والمشاركة الجماعية بالقرار، وقبول رأي الآخر وغيرها من الجوانب التي تمثل بيئة عَالَة لانتشار حالات الفساد الإداري وتجدره.

2. مظاهر الفساد الإداري وصعوبات دراسته

يأخذ الفساد الإداري عدة أشكال ومظاهر تساعدنا في فهم هذه الظاهرة ومعرفة أسبابها ومعوقاتهما :

1.2. أسباب الاهتمام المعاصر بالفساد

فقد شهد موضوع الفساد اهتماماً كبيراً خلال العقد المنصرم من طرف الأكاديميين، وهناك أسباب عديدة تقف وراء الاهتمام المعَال به يمكن تلخيصها فيما يلي : (دنون 2010. 247)

- مع نهاية الحرب الباردة توقف النفاق السياسي الذي كان يدفع إلى إهمال الفساد السياسي الموجود في دول معينة طالما أنها قد اختلفت في المعسكر السياسي الصحيح من وجهة نظر تلك الدول ؛
- قصور المعلومات عن الفساد في السابق، خاصة ذلك الذي شهدته الأنظمة المخططة مركزيا والتي عرفت في الماضي ممارسات فساد واسع النطاق ؛
- تزايد عدد الدول ذات الحكومات الديمقراطية والإعلام الحر والفعال في السنوات الأخيرة، قد خلق بيئة لم يعد فيها مناقشة مسائل الفساد أمر محظور ؛
- الدور المتنامي للمنظمات غير الحكومية مثل منظمة الشفافية الدولية في نشر المعلومات ومشاكل الفساد في محاولة لخلق حركة مناهضة للفساد في كثير من الدول، ومؤخرا أدت المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي دورا بارزا في الحركة المناهضة للفساد ؛

2.2. مظاهر الفساد الإداري وأشكاله

تتعدد مظاهر الفساد الإداري وتتنوع وهي غير مرتبطة بأي نوع من أنواعه، مما يجعله يأخذ أشكالا عديدة ومتنوعة مثل : (زاهر 2009. 154)

- أ. الرشوة : أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأول.
- ب. المحسوبية : أي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة، دون أن يكونوا مستحقين لها.
- ج. المحاباة : أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة.
- د. الوساطة : أي التدخل لصالح فرد ما، أو جماعة دون الالتزام بأول العمل والكفاءة اللازمة، مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة رغم كونه غير كفؤ أو مستحق.
- هـ. نهب المال العام : استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة.
- و. الابتزاز : أي الحصول على أموال من طرف شخص معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصرف بالفساد.

3.2. صعوبات دراسة الفساد الإداري

تعارض الباحثين الذين يودون دراسة الفساد الإداري خاصة في الدول النامية مجموعة من المصاعب من أهمها : (السالم 2003. 304-305)

- عدم تشجيع الأبحاث الأكاديمية الجادة لدراسة هذه الظاهرة بطريقة شمولية، وعدم توفير الدعم المالي والأدبي لمثل هذه الأبحاث ؛
- في حالة توفر بعض المعلومات فإنها بحالة كبيرة من السرية، ولا يطلع عليها الباحثين بسهولة إذ يتطلب الأمر موافقة جهات عليا في الجهاز الحكومي ؛
- المضايقات التي قد يتعرض لها الباحثون عند تناولهم لموضوع الفساد الإداري، وخاصة أن الموضوع شائك ومتعدد الجوانب، وقد تؤدي الدراسات إلى كشف بعض أوجه القصور، والتسبب في بعض الجهات الحكومية الأمر الذي لا يرضي المسؤولين في تلك الجهات ؛
- إن بعض المعلومات المتوفرة من مصادر خارجية كالصحف الأجنبية وتقارير بعض المنظمات الدولية تفتقر للدقة والتحديث في بعض الأحيان حيث يكون قد مضى عليها بضع سنوات ؛
- ضعف الوعي العام لدى الموظفين وتدني الشعور بالمسؤولية، وعدم إسهامهم بطريقة فعالة في الجهود البحثية المتعلقة بدراسة الفساد الإداري.

3. أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري وآثاره

سنستطرق في هذا المحور إلى أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري وآثاره ومؤشرات قياسه :

1.3. أسباب تفشي ظاهرة الفساد الإداري

لكي تكون هناك معالجة فعالة وشاملة للفساد الإداري يفترض بنا معرفة الأسباب التي أدت إلى ظهوره، ولكون الفساد ظاهرة شمولية فقد تعددت أبعادها وأسبابها لتمس مختلف الجوانب الشخصية والاقتصادية والسياسية :

أ. **الأسباب الاقتصادية** : يعتقد كثير من الباحثين أن العوامل الاقتصادية هي أحد العوامل الرئيسية المسببة للفساد الإداري، خاصة فيما يتعلق بالمستوى المتدني للرواتب والأجور وضعف الحوافز والمزايا الوظيفية الأمر الذي يؤدي إلى تدني المستوى المعيشي لغالبية العاملين، مما يلجأ إلى الرشوة أو الاختلاس أو المتاجرة بالمخدرات وتزوير النقود للحصول على المال بطريقة غير مشروعة من مختلف الوسائل المتاحة للجريمة. (الشلقان 2003. 335).

ب. **الأسباب الاجتماعية** : تتمثل في العادات والأعراف والتقاليد السائدة في المجتمع، والتي كثيرا ما تولد ضغوطا اجتماعية تهيئ المناخ المناسب لنمو وانتشار الفساد الإداري، من خلال أعمال المحاباة والمحسوبية، والتي تؤدي في النهاية إلى انحراف الجهاز الإداري عن القواعد والأهداف المأمولة للعمل، كما أن الانتماءات العائلية والقبلية يمكن أن تؤدي إلى انتشار الفساد ومخالفة القوانين واللوائح الحكومية. (عبد العظيم 2008. 64).

ج. **الأسباب السياسية** : تتمثل في تعيين القياديين الإداريين في المواقع المهمة بناء على الولاء السياسي بغض النظر عن الكفاءة الإدارية، وهذا يفتح أبواب المحسوبية السياسية ويصيب موظفي الخدمة المدنية بالإحباط، بالإضافة إلى غياب أجهزة

الرقابة والمحاسبة الفعالة، وعدم وجود مؤسسات ومنظمات مستقلة تعنى بمكافحة الفساد الإداري الأمر الذي يسهل انحراف العاملين ويشجعهم على الاستغلال السيئ للوظيفة العامة. (Hodess 2004. 11).

د. الأسباب الإدارية : عدم وضوح التعليمات و[دورها دون وجود دليل يسهل تطبيقها، ووجود هياكل تنظيمية قديمة أو غير ملائمة لطبيعة العمل وعدم توزيع الاختصاصات والمسؤوليات والصلاحيات بصورة عامة، وتضخيم الجهاز بالعاطلين، كلها تؤدي إلى عجز الجهاز الإداري عن مواكبة حاجات الجمهور وانحرافه عن الهيكل التنظيمي، مما يضطر الجمهور بما يلاقه من [عبوة في إرضاء دوافعه وإشباع رغباته للضغط على الأفراد، وإغرائهم إلى إتباع سلوك بعيد عن قواعد العمل وأنظمتهم. (قبايلي 2011. 4).

هـ. الأسباب القانونية : عادة القانون يساهم في خدمة المصلحة العامة ويحرم الفساد بدلا من أن يصبح أداة يتفنن بها البعض لإيجاد التبريرات والمنافذ لممارسة أعمال الفساد الإداري، ومن الأمثلة على ذلك الثنائية في تفسير وتطبيق النصوص لمجاملة الأ[لدقاء وأ[حباب النفوذ والتعسف بحق الضعفاء وعامة الناس في إ[لدار الأحكام القضائية على ممارسة بعض أعمال الفساد الإداري مقابل الهدايا التي يتحصل عليها بعض العاملين في السلطة القضائية. (السالم 2003. 16).

2.3. الآثار الناجمة عن الفساد الإداري

يشير البعض إلى أن للفساد الإداري دورا إيجابيا في تخفيف التعارض والتناقض بين القيم الاجتماعية وقواعد العمل الرسمي في الجهاز الإداري، فهو يعمل على زيادة المشاركات ويساعد على التطبيق التدريجي للتحويلات في نظم العمل. ولكن للفساد الإداري آثار سلبية ضارة هي : (أنعم 2004. 285-286)

أ. الإضرار بمصداقية الدولة وأجهزتها : فانتشار الفساد الإداري يؤدي إلى إضعاف قواعد العمل الرسمية والحيلولة دون تحقيق لأهدافه الرسمية ما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الأجهزة الإدارية وضعف الثقة بها من قبل جمهور المتعاملين، كما أن اتساع دائرة الفساد يؤدي إلى ضعف الهياكل الإدارية الأمر الذي يؤدي إلى فشل النظام الإداري.

ب. إعاقة عملية التنمية وإضعاف النمو الاقتصادي : الفساد سلوك ضار يؤدي إلى الاضطراب والإخلال، كما تشير الكثير من الدراسات إلى أنه للفساد الإداري آثار سلبية على النمو الاقتصادي، ومن ذلك تخفيض معدلات الاستثمار ومن ثم انخفاض حجم الطلب الكلي، وبالتالي تخفيض معدل النمو الاقتصادي. فما يرافق الفساد الإداري من دفع للرشاوي يمثل لكثير من رجال الأعمال نوعا من الضرائب مما يدفعهم إلى التقليل من استثماراتهم في الدول التي يوجد فيها فساد.

ج. إضعاف الاستقرار السياسي : فانتشار الفساد داخل المجتمع يؤدي إلى الإضرار بالاستقرار السياسي، وتدني مستوى الدخل والصراع داخل النخبة الحاكمة وفساد الإدارة وتسلسلها وتردي الأوضاع على كل الأوجه.

د. ظهور طبقة تعمل على نشر الفساد : هذا بغرض تحقيق مصالحها الخاصة، حيث يفقد الجهاز الإداري كيانه لصالح المنظومات الفاسدة بداخله عند انتشار الفساد ويتم تحويله لتحقيق مصالحها الخاصة بدلا من المصلحة العامة،

فالمستفيدون من الفساد يعملون على نشر الفساد في أكبر عدد ممكن من الأجهزة والمؤسسات الحكومية، يدعمهم في ذلك عدم المحاسبة والمساءلة القانونية.

هـ. **تدني مستوى الأنشطة الخدمية والإنتاجية** : هذا نتيجة من نتائج الفساد الإداري، ففي دراسة ميدانية لأوضاع مستشفيات بمدينة عدن الحكومية سنة 2004، أظهرت نتائج المسح والاستقصاء أن الأجور تكاد تكون دون المستوى لممارسي مهنة الطب، لذا تعتبر عدم حافزية نظام الأجور والمرتبات من أهم الأسباب التي تؤدي إلى تدني مستوى تقديم الخدمات الطبية في المستشفيات العمومية بشكل عام.

3.3. مؤشرات قياس الفساد الإداري

هناك عدد من المؤسسات على مستوى العالم تهتم بقياس ظاهرة الفساد الإداري من خلال تطوير مؤشرات كمية، تستند في معظمها على استقصاء آراء الخبراء من انطباعاتهم، من واقع ممارستهم العملية. حول مدى تفشي ظاهرة الفساد في مختلف الدول، وتشمل أشهر المؤشرات المستخدمة في الأدبيات التطبيقية على مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية ومؤشر تقلبات الفساد الذي يصدره البنك الدولي، فهو مؤشر مركب يقيم مستويات الفساد في مختلف الدول، عكس مؤشر تقلبات الفساد الذي يهتم بمواقف الناس من تقلب تلك المستويات، وي طرح مستوى للتقلب سؤالا حول مدى تأثير الفساد في حياة الأفراد والعائلات، فتأتي الأجوبة متفاوتة، وقد لا يكون لها إلمة بمستويات الفساد (علي 2008، 3). وفيما يلي شرح موجز لهذين المؤشرين : (زاهر 2009، 159-161)

أ. **مؤشر مدركات الفساد** : تصدر منظمة الشفافية الدولية في برلين مؤشراً دولياً لقياس الفساد يسمى الرقم القياسي للشفافية الدولية أو مؤشر مدركات الفساد، يساعد المستثمرين الأجانب على معرفة مدى تفشي الفساد في الدول المختلفة، إذ يمنح خبراء المنظمة كل دولة درجة تتراوح ما بين (1 و 10 درجات). بمعنى أن الدولة إذا حصلت على تقدير 10 درجات فهذا يعني أن هذه الدولة نظيفة تماماً من عمليات الفساد، أما الدولة التي تحصل على تقدير أقل من خمس درجات فهذا يعني أن جميع الأعمال والصفقات في هذه الدولة خاضعة للفساد والرشوة. وبناء على استطلاع مؤشرات الفساد الذي أجرته المنظمة في سنة 2017 غطى هذا المؤشر 180 دولة، حصلت 70% منها أقل من خمس درجات، وجاءت الدول النامية في المراكز الأخيرة، فعُدّت أكثر الدول فساداً. أما على مستوى الدول العربية، فإن الوضع لم يتحسن في كثير منها منذ سنة 1985، بل على العكس قد حدث تراجع في بعض الدول العربية.

ب. **مؤشر تقلبات الفساد** : يتم إعداد هذا المؤشر المركب من طرف باحثين من البنك الدولي منذ سنة 1996 بناء على 6 جوانب للحاكمية، هي 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 ثم استنتاجها من 37 قاعدة للمعلومات تم انشاؤها بواسطة 31 مؤسسة متخصصة. وباستغلال المعلومات المتاحة من قواعد المعلومات، بعد تنميط مؤشرات الحاكمية يتم تنميطها في التوزيع الطبيعي بحيث تأخذ متوسط مؤشر (الفرد)، وبانحراف

معياري (1)، وتتراوح قيمة المؤشر بين (2.5- إلى 2.5+) والنتائج المتحصل عليها المرتفعة تعني "مستوى منخفض للفساد"، والنتائج المنخفضة تعني "مستوى مرتفع للفساد"

4. آليات مكافحة الفساد الإداري

مع أن الدول المتقدمة قد وضعت آليات للحد والوقاية من ظاهرة الفساد الإداري فإننا نجد ممارساته بأشكال مختلفة، قد تكون نتيجة الاكتشاف والملاحقة. وفي الدول النامية فإن وطأة الفساد الإداري كبيرة جداً سواء على الصعيد الاقتصادي التنموي أو على الصعيد السياسي والاجتماعي، لذلك بادرت أغلب الدول في تشكيل هيئات لمكافحة الفساد ومتابعة آثاره الضارة.

1.4. مداخل معالجة الفساد الإداري

بما أن للفساد الإداري آثار كبيرة على الأفراد والمنظمات والمجتمع، وبما أن الممارسات المنحرفة والفاصلة تعرقل وتعيق جهود التنمية فإن هذه الظاهرة الخطيرة يجب أن نقف إزاءها بكل حزم وأن نتضافر الجهود لغرض تحجيمها وتقليل آثارها السلبية، لذلك فإننا نرى أن الدعائم الأساسية للوقاية أو معالجة هذه الظاهرة يجب أن تركز على : (الغالب والعامري 2010. 405)

- ضرورة البدء باجتثاث ومحاربة حالات الفساد السياسي باعتباره مظهراً من مظاهر الفساد الكبير الذي يخفي وراءه حالات فساد اقتصادي واجتماعي ومؤسسي ؛
 - تتعدد أشكال وألوان الفساد الإداري وكثرة أسبابه وتنوع ممارسيه الأمر يتطلب معرفة هذه الجوانب لغرض وضع معالجة ناجحة له ؛
 - انتقال حالات الفساد الإداري والممارسات الإدارية المتلاحقة من الأساليب العشوائية المرتبطة إلى الأساليب العلمية المنهجية المدروسة والمنظمة، إن هذه الحالة قد تعقد من طرق اكتشاف الفساد وملاحقتها قانونياً ومن ثم القضاء عليها. وذلك لكون العصابات المنظمة للفساد الإداري يمكن أن تستفيد من الثغرات القانونية على الصعيد المحلي والدولي ؛
 - شمولية ظاهرة الفساد حيث أنها أبحاث ظاهرة تواجه مختلف الشعوب والأمم والدول لذلك ينبغي تفعيل آليات دولية لمحاربة هذه الظاهرة، وقد تكون منظمة الشفافية الدولية أحد الأذرع المهمة المساعدة في مكافحة الفساد الإداري على المستوى الدولي.
- وبصفة عامة هناك العديد من الإجراءات والخطوات والسياسات التي يمكن من خلالها مكافحة الفساد الإداري، ومن أهم هذه الإجراءات ما يلي : (بكر 2009. 9-10)

- تخفيض عدد القوانين واللوائح وتبسيط الإجراءات في كافة الوحدات الإدارية ؛
- إعطاء دور أكبر لمؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد ؛

- تحيين مستويات الأجور والمداخليل خاصة للفئات التي تتعامل مع الجمهور من الموظفين العموميين ؛
- تطوير نظم اختيار وتعيين وترقية الموظفين والتوظيف الدقيق والعلمي للوظائف ؛
- التركيز على الجانب الأخلاقي وتفعيل القيم الدينية والروحية المرتبطة باستقامة الأفراد والاتجاه نحو إعداد ميثاق أخلاقي لكل مهنة.

2.4. جهود المنظمات الدولية في مكافحة الفساد الإداري

يمكن أن تتكامل جهود المؤسسات الوطنية والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات الدولية لمكافحة حالات الفساد الإداري خاصة بعد أن أصبح الفساد الإداري ظاهرة دولية متعددة الأبعاد، ويجب أن تكون الجهود الوطنية لمكافحة الفساد جهود فعالة تتم من خلال أساليب وآليات متعددة وتشمل أبعاد كثيرة كالجانب الاقتصادي، متمثلاً في مستويات الأجور الجيدة والقضاء على البطالة وتحسين مستويات المعيشة، كذلك الجانب الاجتماعي والثقافي من خلال البناء السليم للنظام القيمي ومحاربة الأعراف والتقاليد الفاسدة أو التي يمكن أن تمثل مدخلاً لممارسة فساد إداري، ثم أن هذه الأبعاد تستكمل بالبعد المؤسسي المتمثل في تقوية مؤسسة القضاء والمحاكم وتطوير أجهزة الرقابة والمساءلة وتعزيز دور الإعلام والرقابة الشعبية. وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسات والمنظمات الوطنية والدولية التي يمكن أن تساهم بجهود في مكافحة الفساد الإداري يمكن أن تشمل على : (الغالي والعامري 2010. 412 ؛ Werlin et Al. 2003. 331)

❖ **الجهود المحلية :** تتمثل في إنشاء العديد من المنظمات تعمل على المستوى المحلي تهتم بمكافحة الفساد بكل أشكاله، ويمكن إنجاز أعمال هذه المنظمات فيما يلي :

أ. **منظمات منبثقة من السلطة المحلية :** حيث أنه في إطار هذه المنظمات يمكن تفعيل دور العاملين من جانب في عمليات الرقابة وكذلك المواطنين لتنمية الحس بأهمية المحافظة على المال العام ومراقبة إنفاذه على المشاريع المختلفة ومطالبة المنظمات المسؤولة أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات الخاصة بعملها، كذلك ميزانيتها ومشاريعها بكل دقة وأمانة وتقديم الإحصائيات اللازمة لهيئات منظمات المجتمع المدني لغرض بناء ثقة بينها وبين هذه الهيئات المدنية والجمهور.

ب. **منظمات المجتمع المدني :** لهذه المنظمات دوراً كبيراً في اكتشاف ومتابعة حالات الفساد الإداري وجمع المعلومات عنها وعرضها بكل دقة وأمانة، لكي يطلع عليها الجمهور والمنظمات المسؤولة ومن ثم معالجتها، ومن أمثلة منظمات المجتمع المدني وسائل الإعلام المرئي والمسموع وجمعيات الدفاع عن حقوق المستهلكين وجمعيات حماية البيئة وجمعيات محاربة الفساد.

ج. **منظمات وأفراد القطاع الخاص :** يجب أن تعطي مثالا حسنا يمكن أن تجسده من خلال ممارستها الأخلاقية وتبنيها لدور أكبر في إطار مسؤوليتها الاجتماعية.

د. **منظمة الوحدة الاقتصادية وجامعة الدول العربية :** على المستوى الإقليمي يمكن أن تتعامل الدول والمؤسسات في مجموعة لمحاربة حالات الفساد الإداري على الصعيد الإقليمي في إطار معاهدات ثنائية أو جماعية تجسد رغبة هذه الدول في

الارتقاء بأساليب تحقيق مصالح الإقليم وشعبه، وتبذر الإشارة هنا أنه هناك مشروع مقترح لإنشاء منظمة عربية لمكافحة الفساد على غرار منظمة الشفافية الدولية.

❖ **الجهود العربية :** حاولت الدول العربية القيام ببعض الجهود فيما يتعلق بمكافحة الفساد الإداري، يمكن إيجازها فيما يلي : (سعيد 2007. 444-445)

- انعقاد مؤتمر وزراء الداخلية العرب في سنة 1987 ؛
- انعقاد مؤتمرات بالمنظمة العربية للتنمية الإدارية في القاهرة سنة 1999 وخصصت حلقة كاملة من هذا المؤتمر لموضوع الفساد ثم تلاه مؤتمر في بيروت سنة 2002 ؛
- انعقاد بعض المؤتمرات في الجامعة العربية ؛
- وثيقة الإسكندرية 2004 والتي بلورت رؤية عربية أقيمت حول قضايا الإلحاق وأولوياتها، تضمنت عدة محاور للإلحاق ؛
- وثيقة مسيرة التطوير والتحديث والإلحاق التي تبنتها القمة العربية في تونس 2004.

❖ **الجهود الدولية :** قطعت الجهود الدولية شوطا كبيرا في مجال مكافحة الفساد وتطوير الهيئات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد بكافة أشكاله، وكذلك تطوير الآليات المختلفة ودعمها لتحقيق نتائج عملية في مجال اجتثاث الفساد، ويمكن أن نشير هنا إلى أن الدول المختلفة يمكن أن تستعين بالمنظمات الدولية مباشرة أو تستفيد من خبراتها في مكافحة الفساد. ومن أهم المنظمات الدولية المعنية بهذا الأمر نذكر : (الغالي والعامري 2010. 413-414)

أ. **الأمم المتحدة :** لقد أعدت الأمم المتحدة مشروع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد بهدف الحد من خطورة أعمال الفساد وأضرارها منها :

- المساس باستقرار المجتمعات وأمنها وتفويض الديمقراطية والقيم والأخلاقية والعدالة وتعريض التنمية وسيادة للخطر ؛
- وجود فجوات بين الفساد والجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية مثل غسيل الأموال ؛
- استنزاف موارد الدول وتهديد الاستقرار السياسي ؛
- انتشار الفساد عبر الحدود إلى الدول الأخرى ومن ثم ضرورة التعاون الدولي ؛
- إن الفساد لا يمكن مقاومته إلا بمساهمات جماعية من أفراد وجمعيات ومنظمات ومؤسسات حكومية وغير حكومية.

ب. **البنك الدولي :** يجسد البنك في استراتيجيته المتعلقة بمكافحة الفساد في أربع محاور أساسية :

- متابعة أشكال الاحتيال والفساد في المشاريع التي يمولها البنك ؛

- تقديم العون للدول النامية التي تعتمد مكافحة الفساد ويطرح البنك نماذج متعددة لمكافحة الفساد الإداري وفق ظروف وبيانات هذه الدول ؛
- يعتبر البنك جهود مكافحة الفساد شرطا أساسيا لتقديم خدماته وسياسات إقراضه المختلفة ؛
- يقدم البنك عونا للجهود الدولية لمكافحة الفساد الإداري.

ج. صندوق النقد الدولي : تَبَيَّنَ صندوق النقد الدولي منذ سنة 1997 شروطا أكثر تشددا وموضوعية في منح مساعداته وقروضه ووفق ضوابط مكافحة الفساد، كما أن البنك يساهم في مجالين رئيسيين في مكافحة الفساد هما :

- تدريب وتطوير الموارد البشرية العامة والعاملة في مجال الضرائب وإعداد الموازنات ونظم المحاسبة والرقابة والتدقيق ؛
- يساهم الصندوق في خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية تطور في إطارها القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال والتجارة.

د. المنظمة العالمية للتجارة : أفرزت المنظمة سنة 1996 إنشاء وحدة عمل خاصة لمراقبة الشفافية والتبادلات الحكومية للدول الأعضاء فيها.

هـ. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية : تتابع هذه المنظمة الجهود الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري في مجالات الرشوة في التبادلات والأعمال الدولية، وكذلك الفساد في المشتريات الممولة بمساعدات دولية ودور المجتمع المدني في مكافحة الفساد. ولعل أهم ما قامت به :

- إعداد القوانين وتقديم التسهيلات لتأسيس منظمات المجتمع المدني ؛
- المساعدة في تطوير استقلال وسائل الاعلام لتمكين من الفحص الدقيق والعدل للعمليات الحكومية ؛
- زيادة الشفافية للعمليات الحكومية والرغبة المخلصة في التعاون مع المجتمع المدني ؛
- توفير المعلومات والخبرات لمنظمات المجتمع المدني.

و. منظمة الشفافية الدولية : تعتبر من أكثر المنظمات الدولية نشاطا وفعالية في متابعة ومكافحة حالات الفساد الإداري، وتقوم المنظمة بتطوير مؤشرات لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم، وتطور هذه المؤشرات من خلال استطلاعات للرأي لرجال الأعمال والنخب الاقتصادية والمحللين الاقتصاديين.

3.4. تجارب بعض الدول في مكافحة الفساد الإداري

هناك بعض الدول التي خاضت تجارب هامة في مكافحة الفساد الإداري بأساليب مختلفة واستطاعت من خلال جهودها أن تقضي عليه أو تخفض من معدلاته : (نجلاء 2009. 10-12)

أ. الصين : تعتبر الصين من الدول التي ينتشر فيها الفساد، وقد بلغ مؤشر إدراك الفساد فيها سنة 2017، 4.1 وسنة 2015، 3.7 وسنة 2012، 3.9 مع العلم أن أعلى قيمة لهذا المؤشر هي 10 (نظيف جدا) وأقل قيمة له هي 0

(فاسد جدا)، ولذلك فهي من الدول التي يرتفع فيها معدلات الفساد. وقد اتخذت الدولة بعض الإجراءات بهدف مكافحة الفساد ومقاومته، وكانت لها تجربة جيدة تتمثل في :

- وضع عقوبة شديدة لمواجهة الفساد لدرجة أنه تم الحكم بالإعدام على بعض المرتشين ؛
- إلى جانب العقوبة قامت الدولة بتوفير الحوافز التي تدفع الأفراد للابتعاد عن الرشوة والفساد، من خلال رفع دخول المواطنين وتحسين مستوى المعيشة.

ب. سنغافورة : تعتبر تجربة سنغافورة رائدة وفريدة بالنسبة للدول التي حاربت الفساد، فقد نجحت في إزالته فهي تأتي في مقدمة الدول التي تتمتع بمستوى نظيف من الفساد مع فنلندا نيوزيلندا والدانيمارك، وبلغ مؤشر مدركات الفساد بها 8.7 و8.5 سنتي 2012 و2015، ليتراجع إلى 8.4 سنة 2017. والإجراءات التي اتبعتها الدولة مكنتها من القضاء على الفساد بعد أن كانت منذ نحو ثلاثين عاما من أكبر الدول التي ينتشر بها الفساد.

- قامت الدولة بتخفيض عدد القوانين والقواعد والإجراءات وقامت بتبسيط وتوضيح كافة الإجراءات بحيث لا تسمح بأي خروج أو خرق للقوانين ؛
- رفعت الدولة مرتبات وأجور الموظفين العموميين حتى لا يلجؤوا للفساد ويعد مرتب الوزير السنغافوري أعلى مرتب وزير في العالم، وأي محاولة فساد ستحرمه من وظيفته ومن دخله المرتفع، فضلا عن أنه لن يستطيع أن يحصل على وظيفة أخرى.

ج. هونغ كونغ : تأتي هونغ كونغ في المرتبة 13 بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد سنة 2017، وقد ارتفع المؤشر لديها من 7.4 سنة 2014 إلى 7.5 سنة 2015 و7.7 سنة 2017 نتيجة للجهود التي تبذلها الدولة لمحاربة الفساد وأهمها تشكيل لجنة لمحاربة الفساد وفرت لها ميزانية ضخمة من ملايين الدولارات، ويعمل بها نحو أكثر من 1000 موظف يتقاضون مرتبات مرتفعة مهمتها متابعة الفساد والقضاء عليه بكافة أشكاله.

د. تشيلي : تعتبر الدولة رقم 26 ضمن 180 دولة من حيث مستوى الفساد فيها، ومؤشر مدركات الفساد فيها بلغ 7.2، 7.0 خلال سنتي 2012، 2015 ليتراجع إلى 6.7 سنة 2017. وقد خطت الدولة خطوات هامة في محاربة الفساد وتعتبر من أنظف دول أمريكا اللاتينية

- قامت بتبسيط الإجراءات واللوائح والقوانين ؛
- أعلنت مبدأ الشفافية بالنسبة لكافة الهيئات الحكومية.

خاتمة

حاولنا من خلال هذه الدراسة التركيز على حقيقة أن الفساد الإداري ظاهرة أ[]بحث تھدد الأجهزة الإدارية، وقد أبرزنا أسباب هذه الظاهرة وكيفية معالجتها وذلك بالاستناد إلى بعض التجارب المحلية والدولية التي لها خبرة في هذا المجال، وتو[]لنا إلى أن الفساد الإداري لا يكمن في هذر المال العام فقط بل بالخلل الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع لتضعف المؤسسات العمومية ويتراجع أدائها، والمشكلة تكون أكبر وأعقد عندما ترتبط حياة قطاعات كبيرة من الدول بدخول سرية مصدرها الفساد يتم على ضوئها ترتيب حياتهم اليومية من سكن وتعليم وعلاج، لأنه من الصعب على هذه الفئة ترتيب حياتها على أساس الدخول الحقيقية.

النتائج

- هناك جهود دولية وعربية كبيرة لمكافحة الفساد الإداري، منها تأسيس منظمة الشفافية الدولية وإعداد برنامج دولي لمكافحة الفساد، وعقد مؤتمرات وندوات دولية مختلفة ؛
- قامت العديد من الدول النامية ببذل العديد من الجهود في مكافحة الفساد الإداري، من خلال وضع قوانين لمكافحة وتنظيم حملات إعلانية للتوعية بخطورته، بالإضافة الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ؛
- هناك تجارب ناجحة استطاعت بها بعض الدول أن تخفض من درجات الفساد أو تقترب من القضاء عليه، مثل تجربة الصين التي كانت من الدول التي ترتفع بها معدلات الفساد، أيضا تجربة سنغافورة التي تعد تجربة رائدة حيث نجحت في إزالة الفساد ؛
- توحى التجارب الدولية بأن النجاح في مكافحة الفساد الإداري ممكن من خلال الالتزام طويل الأمد بالحد من هذه الظاهرة.

الاقتراحات

- إنشاء هيئة خا[]ة على المستوى الدولي، بهدف ر[]د المعلومات عن الفساد وجمعها مع إمكانية تطويرها ودعمها بقاعدة بيانات دولية ؛
- إعداد الدراسات الإحصائية حول قضايا الفساد والإجراءات المضادة له ومتابعتها، وإشراك مؤسسات المجتمع المدني في مناقشتها، والتأكيد على التبنى الجاد لنتائج الدراسات والمؤشرات الإحصائية الدالة على خريطة الفساد ؛
- المراجعة الدورية للأنظمة المتعلقة بمكافحة الفساد الإداري والعمل على تطويرها بما يتناسب والتغيرات في البيئة المحيطة لضمان وضوحها وسهولة تطبيقها ؛
- من أجل القضاء على الفساد الإداري فإن الأمر يتطلب إ[]لاحات سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وقانونية، ووضع استراتيجية شاملة تشترك فيها الجامعات والمدارس والأسر والمسجد ليقوم كل بدوره ؛
- ضرورة وضع مناهج تربوية وثقافية عبر مؤسسات التعليم العالي بمختلف مستوياتها، لغرض إنشاء ثقافة النزاهة والحفاظ على المال العام.

قائمة المراجع

1. أنعم، سعيد عبد المؤمن، (2004). "الفساد المالي والإداري : الحالة اليمنية نموذجاً". ندوات ومؤتمرات انعقدت في اليمن، (ع14)، ص. ص 281-320
2. بكر، نجلاء محمد إبراهيم، (2009). "الفساد الإداري وانعكاساته على الأداء الاقتصادي". المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، جامعة عين شمس، (ع3)، ص. ص 305-333
3. بوكحيل، حكيم، (2016). "دور هيئة الأمم المتحدة في مكافحة الفساد الإداري". مجلة دراسات، جامعة الأغواط، (ع46)، ص. ص 258-268
4. بولبال، أسماء، (2015). إشكالية الحد من الفساد : الدروس المستفادة من التجارب الدولية. رسالة ماجستير غير منشورة لنيل شهادة الماجستير في الاقتصاد والتسيير العمومي، جامعة قسنطينة 2، الجزائر.
5. دنون، مفيد يونس، (2010). "تأثير الفساد على الأداء الاقتصادي للحكومة". مجلة تنمية الرافدين، جامعة الموصل، مجلد 32 (ع101)، ص. ص 243-265
6. زاهر، عبد الرحيم عاطف، (2009). الرقابة على الأعمال الإدارية. عمان : دار الراية
7. السالم، عبد الله بن عبد الكريم، (2003). "الفساد الإداري في الدول النامية". مجلة البحوث الإدارية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مجلد 21 (ع4)، ص. ص 302-312
8. السالم، عبد الله بن عبد الكريم، (2010). "نحو تأسيس ثقافة تنظيمية تحارب الفساد الإداري في المنظمات العامة". مجلة البحوث الإدارية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مجلد 28 (ع1)، ص. ص 11-33
9. السبيعي، فلاح بن فرج، (2017). "أثر تطبيق الشفافية في الحد من الفساد الإداري في الشركات المالية السعودية". المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مجلد 37 (ع1)، ص. ص 181-206
10. سعيد، نايف، خليفة عبد المولى، (2007). "تقييم دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في مكافحة الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية". مجلة مركز صالح عبد الله كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، مجلد 11 (ع33)، ص. ص 417-467
11. سلامة، جمال علي، (2011). "الجهود الدولية لمكافحة ظاهرة الفساد واشكالية التطبيق" مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، مجلد 39 (ع2)، ص. ص 105-141
12. الشريف، طلال بن مسلط، (2004). "ظاهرة الفساد الإداري وأثرها على الأجهزة الإدارية". مجلة كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، مجلد 18 (ع2)، ص. ص 31-56
13. الشلقان، عادل بن أحمد، (2003). "الفساد الإداري في المؤسسات العامة : المشكلة والحل". مجلة البحوث التجارية، جامعة الزقازيق، المجلد 25. مجلد 25 (ع1)، ص. ص 330-350
14. ببيح، أحمد مصطفى، (2016). الرقابة الإدارية والمالية ودورها في الحد من الفساد الإداري. مصر : مركز الدراسات العربية.

15. عبد الرحمان، عادل مُجَدِّد، (2011). "الفساد الإداري : دراسة ميدانية بالتطبيق على محافظة أسيوط". مجلة مصر المعاصرة. الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي، مجلد 103 (ع502)، ص. ص. 301-399
16. عبد العظيم، حمدي. (2008). عولمة الفساد وفساد العولمة. الإسكندرية : الدار الجامعية.
17. علي، عبد القادر، (2008). "مؤشرات قياس الفساد الإداري" جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، مجلد 7 (ع70)، ص. ص. 2-15
18. الغالي، طاهر والعامري، إلهام، (2010). المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال. عمان : دار وائل.
19. قبائلي، أمال. "الفساد الإداري ودوره في تفشي البطالة". ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى الدولي حول استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، 15-16 نوفمبر 2011
20. القيروتي، مُجَدِّد قاسم، (2001). الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق. عمان : دار وائل للنشر والتوزيع.
21. الكبيسي، عامر، (2000). "الفساد الإداري : رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة". المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مجلد 20 (ع1)، ص. ص. 85-122
22. Booth, C. Segon. M and O'Shannassy, T. (2010). "Managerial Perspectives of Bribery and Corruption in Vietnam". International Review of Business Research Papers, World Business Institute, Vol. 6 (1), pp. 574-589
23. Heidenheimer, A. and Johnston, M. (2001). Political corruption : Concepts and contexts. New Jersey : Transaction publishers.
24. Hodess, R. (2004). Introduction in global corruption. Germany : Transparency International.
25. Jaegere, S. (2012). "Principles for Anti-Corruption Agencies : A Game Changer". Jindal Journal of Public Policy, School of Government and Public Policy, Vol. 1 (1), pp. 79-120
26. Wei, Shang-Jin. (2001). "Corruption in Economic Development : Grease or Sand ?", Economic Survey of Europe, United Nations Economic Commission for Europe, No. 2, pp. 101-112
27. Werlin, H. Poor, N. Rich, N. (2003). "A theory of Governance", Public Administration Review, American Society for Public Administration, Vol 63 (3), pp. 329-342