

المحاضرة التاسعة

الحكم الرشيد ومكافحة الفساد

أصبح من المعلوم وعلى نطاق واسع، أن الفساد المالي والإداري يمثل تهديدا خطيرا لنظم الإدارة العامة، وعملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات إعمار أو إعادة إعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنموها، خاصة و انه اصبح ظاهرة متعددة الأوجه ذات أبعاد اجتماعية و اقتصادية وسياسية ، كما انه ظاهرة ممتدة، حيث توجد في كل المجتمعات النامية و المتقدمة بدرجات متفاوتة و على فترات زمنية متواصلة أو متباعدة وعابرة للحدود.

لهذا فقد لاقى هذه المشكلة (الفساد **Corruption**) اهتمام الكثير من الباحثين والمهتمين وانفتحت الآراء على ضرورة وضع وتأسيس إطار عمل مؤسسي الغرض منه تطوير المشكلة وعلاجها من خلال خطوات جدية ومحددة، ومكافحة الفساد بكل صوره ومظاهره وفي كافة مجالات الحياة من خلال الآليات والعمليات والمؤسسات التي تقوم على المسؤولية والمساءلة والشفافية استنادا إلى مبادئ الفعالية والشرعية، و توافر أنظمة مستقرة وسيادة القانون، ووجود إدارة حكيمة فعالة تتكيف والأدوار التي يستطيع من خلالها المواطنون والفئات التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية، وهذا لا يتحقق إلا بقواعد الحكم الرشيد الذي يقوم على ضرورة إشراك العديد من الجهات (الحكومة، القطاع الخاص، المجتمع المدني) في التوجهات التي تعمل على وضع استراتيجيات تقوم على مقاييس قانونية و إدارية، و سياسات تركز على تعزيز الشفافية و النزاهة وتعظيم المساءلة وآليات المحاسبة و الرقابة والعقاب، لرفع أداء الجهاز الإداري و تنظيم عمله من جهة وإعادة بناء الثقة بينه وبين المواطنين من جهة أخرى، وتجسيد الرشادة الإدارية.

1/ جوهر الفساد

والمراد في هذا المجال حول الإحاطة المفاهيمية بمصطلح الفساد، لغة واصطلاحا ومن وجهة نظر الهيئات والمنظمات الدولية وال حلية المهمة بدراسة الظاهرة.

الفساد في اللغة

الفساد في اللغة العربية ضد الصلاح، من فسد، يفسد، وفسد، فسادا فسودا فهو فاسد وفسيد، فنقول تقاسد القوم بمعنى قطعوا الأرحام ن والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد ضد الاستصلاح

ويطلق العرب لفظ الفساد على التلف والعطب، والاضطراب والذب والقحط، فيقال فسد اللحم أي أنتن، ويقال فسد العقل، وفسدت الأمور بمعنى اضطربت وأدركها الخلل. فالفساد هو خروج الشيء عن الاعتدال، قليلا كان الخروج عنه أو كثيرا، ويزاده الصلاح، ويستعمل ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة.

1-2 الفساد اصطلاحا

هو إساءة استخدام السلطة الرسمية المخولة له سواء في مجال المال العام النفوذ أو التعاون في تطبيق النظام أو المحاباة وكل ما يضر بالمصلحة العامة وتغطية المصلحة الشخصية.

يعرفه معجم أوكسفورد الإنكليزي: بأنه انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة، وقد يعني الفساد: التلف إذا ارتبط المعنى، وهو لفظ شامل لكل النواحي السلبية في الحياة. والمفهوم العام للفساد: هو التغيير في الحالة المثالية إلى حالة دون الحالة المثالية.

وقد تعددت التعاريف الاصطلاحية للفساد بحسب الزاوية التي ينظر منها للفساد ، فالبنك الدولي عرف الفساد بأنه سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة، فالفساد من وجهة نظر البنك هو استعمال الوظيفة للكسب الخاص أي الشخصي في مشروع ليس له أي أساس قانوني¹. ويكون في الحالات التالية على سبيل المثال:

- قبول أو طلب رشوة من قبل الموظف العمومي بغرض تسهيل إجراءات إدارية لفائدة جهة ما أو تسريع إجراءات عقود.

- تقديم رشوى من قبل الشركات أو وسطائها للاستفادة من امتيازات تنافسية وتحقيق أرباح غير قانونية في الأصل.

- استغلال الوظيفة من أجل توظيف الأقارب أو ترقية بطرق غير شرعية.

أما الأمم المتحدة فقد أشارت إلى تعريف الفساد في المشروع التمهيدي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، غير أن عدم الاتفاق على تعريف موحد للفساد جعلها تتراجع عن تعريف الفساد وتبرز في الاتفاقية صور الفساد فقط كالرشوة واختلاس الممتلكات واستغلال الوظيفة والمتاجرة بالنقود والرشوة في القطاع الخاص والإثراء الغير مشروع ، وإعاقة السير الحسن للعدالة ... إلخ.

¹ حمدي، عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة (إداري، تجاري، سياسي، اجتماعي، ثقافي)، منهج نظري وعلمي، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008 ، ص.20.

والملاحظ في رؤية هيئة الأمم المتحدة للفساد أنها عدت مظاهر الفساد ووضعت الإطار العام لمكافحة كل ظاهرة وعلى الدول أن تضع ميكانيزمات الوقاية والمكافحة حسب ظروف وإمكانيات كل دولة

أما منظمة الشفافية الدولية وهي المنظمة العالمية التي تعنى بالفساد وتجتهد لمكافحته والوقاية منه فتعرف الفساد بأنه " السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الخاص ، سواء كانوا سياسيين أو موظفين إداريين بهدف إثراء أنفسهم أو أقاربهم بصورة غير قانونية وذلك من خلال سوء استغلالهم للسلطة الممنوحة لهم."

والملاحظ أن الفساد من وجهة نظر المنظمات السابقة هو إساءة استغلال السلطة والاستفادة من مزايا تلك السلطة بطريقة غير شرعية لتحقيق مكاسب سواء للمسؤول أو لأحد أقاربه.

2/ أنواع الفساد

الفساد ظاهرة اجتماعية و سياسية و اقتصادية، يكاد لا يخلو منها أي مجتمع و إن اختلفت خطورتها من مجتمع لآخر، و للفساد عدة أنواع و تصنيفات تختلف باختلاف المعايير التي على أساسها يتم التصنيف، سوف نقتصر على بعضها نظرا لتعددتها.

2-1 الفساد طبقا للمجال الذي نشأ فيه أي المجال الذي ينتشر فيه أو نشاطه:

يعتبر هذا المعيار من أهم المعايير التي يتم الاستناد عليها لتحديد أنواع الفساد على الإطلاق، و يقسم الفساد تبعا لهذا المعيار إلى ما يلي:

2-1-1 الفساد المالي: هي مجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية، كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، ويمكن ملاحظة ظاهرة الفساد المالي في الرشاوي والاختلاس والتهرب الضريبي والمحاباة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية².

كما يقصد بالفساد المالي المعاملات المالية والاقتصادية المخالفة لأحكام ومبادئ الشريعة الاجتماعية والتي تؤدي إلى أكل أموال الناس بالباطل وإلى عدم استقرار المجتمع.

² انظر الموقع:

2-1-2 الفساد الإداري: يعد الفساد الإداري واحدا من أهم أنماط ظواهر الفساد على مدى التاريخ، ويعرفه عماد صلاح وعبد الرزاق الشيخ داود على أنه: سلوك الموظف العام المخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة، الشخصية كالعائلة، القرابة، الصداقة، أو الاستفادة المالية، أو استغلال المركز ومخالفة التعليمات بغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي الذي يدفع بهذا إلى استعمال الرشوة، إضافة إلى أنه يشمل سوء استخدام المال العام مثل: التوزيع غير القانوني للموارد من أجل الاستفادة الخاصة.³ ويتعلق الفساد الإداري بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية، وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط.

كما يتعلق الفساد بمنظومة القيم الفردية التي لا ترق للإصلاح وسد الف ا ر غ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغ ا ر ت بدل الضغط على صناع القرار.⁴ كما يعرف الفساد كذلك على أنه الذي يمس الإدارة من حيث الإهمال واللامبالاة والتجاوزات الإدارية لمصالح ذاتية، أي سوء التسيير سواء على مستوى الدولة أو الإدارات العامة والخاصة أو حتى العائلة، وهو ما يخلق آثار سلبية بنوعها فرديا وجماعيا، فالفساد الإداري يتعلق بالانحرافات الوظيفية للموظف سواء في القطاع العام أو الخاص، وهو ما يبرز لاستغلال الموظف لموقعه وصلاحياته من أجل الحصول على مكاسب بطريقة غير شرعية.⁵

2-1-3 الفساد الأخلاقي: هو ذلك الفساد الذي يؤدي بالمرء إلى الانحطاط في سلوكياته بصورة تجعله لا يحكم عقله، الذي ميزه الله به عن غيره من المخلوقات، فيستسلم لنزواته و رغباته فينحط بذلك إلى أقل الدرجات و المراتب، و ينتج عن ذلك انتشار الرذيلة و الفاحشة، و السلوكيات المخالفة للآداب. كما يعني الفساد الأخلاقي كذلك فقدان لبعض الشباب جوهر القيم والمبادئ الأخلاقية الإسلامية وقيامهم بكل ما يتنافى مع الآداب العامة والإسلامية خاصة.⁶

³ عماد صلاح، عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، دراسة من منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص.64.

⁴ موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، ب.د.ن، 2009، ص.26.

⁵ المرجع نفسه، ص.27.

⁶ عادل عامر، فساد المجتمع وتدين أخلاق شبابه، دار الصفا للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط.1، 2015، ص ص.

2-1-4 الفساد الاجتماعي: هو الخلل الذي يصيب المؤسسات الاجتماعية التي أوكل لها المجتمع تربية الفرد و تنشئته، كالأسرة و المدرسة و الجامعات و مؤسسات العمل، كما أن التنشئة الفاسدة تؤدي حتما إلى فساد اجتماعي مستقبلي، يتمثل في عدم تقبله الولاء الوظيفي، و عدم احترام الرؤساء و عدم تنفيذ الأوامر و الإخلال بالأمن العام.

2-1-5 الفساد السياسي: للفساد السياسي عدة تعريفات منها : تعريف الموسوعة الحرة" ويكيبيديا "و التي تعرفه كما يلي" : هو إساءة استخدام السلطة العامة من قبل النخب الحاكمة لأهداف غير مشروعة ". كما عرفته هيئة الأمم المتحدة بأنه" : استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة "أو هو تغليب مصلحة صاحب القرار على مصالح الآخرين.

و يعتبر المجال السياسي من أوسع الميادين التي يتقش الفساد و يستشري فيها، و هو الأساس و النواة لبقية أنواع الفساد، و ذلك راجع إلى كون الذي بيده صنع القرار هو الذي يتحكم في مصائر الناس ماليا و ثقافيا و تربويا، ...الخ و المناهج و القوانين و الاقتصاد و الإدارة التي تحكم و تدير المجتمع كلها تحت سيطرته.

و للفساد السياسي عدة مظاهر أهمها الحكم الشمولي للفساد، غياب الديمقراطية، فقدان المشاركة، فساد الحكام....، و يقسم الفساد السياسي إلى عدة أقسام منها : فساد القمة، فساد السلطة التشريعية و التنفيذية، و الفساد الانتخابي.

2-1-6 الفساد الثقافي: و يقصد به خروج أي جماعة عن الثوابت العامة لدى الأمة، مما يفكك هويتها و إرثها الثقافي، و هو عكس الأنواع الأخرى من الفساد يصعب الإجماع على إدانته أو سن تشريعات تجرمه، لتحصنه وراء حرية الرأي و التعبير و الإبداع.

2-1-7 الفساد الاقتصادي: هو العطب والتلف وخروج الشيء عن كونه منتفعا به، ونقيضه الصلاح، ويقال فسد الشيء يفسد فسادا فهو فاسد وأفسده فسد والمفسدة هي ضد المصلحة.⁷ و يتعلق هذا النوع من

⁷ عبد الحليم بن مشري، عمر فرحاتي، الفساد الإداري مدخل مفاهيمي، مجلة الاجتهاد القضائي، ع.5، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص.24.

الفساد بالممارسات المنحرفة و الاستغلالية و الاحتكارات الاقتصادية و قطاعات الأعمال، التي تستهدف تحقيق منافع اقتصادية خاصة على حساب مصلحة المجتمع بما لا يتناسب مع القيمة المضافة التي تسهم بها، و تحدث هذه الممارسات نتيجة غياب الرقابة أو نتيجة ضعف الضوابط و القواعد الحاكمة و المنظمة للمناخ الاقتصادي.

كما انه الحصول على منافع مادية و أرباح عن طريق أعمال منافية للقيم و الأخلاق و القانون، كالغش التجاري و التلاعب في الأسعار من خلال افتعال أزمات في الأسواق و الرشاوى التي تمنحها الشركات الأجنبية، تهريب الأموال، الفساد الجمركي، التهريب الجمركي... إلخ.

2-1-2 الفساد القضائي: و هو الانحراف الذي يصيب الهيئات القضائية، مما يؤدي غلى ضياع الحقوق و تقشي الظلم، و من ابرز صوره : المحسوبية و الوساطة، و قبول الهدايا و الرشاوى، و شهادة الزور، و الفساد القضائي بهذا الشكل هو من أخطر ما يهلك الحكومات و الشعوب، لأن القضاء هو السلطة التي يعول عليها الناس لإعادة حقوقهم المهضومة.

2-2 وفق انتماء الأفراد المنخرطين في الفساد:

هنا يمكن التمييز بين نوعين، فساد القطاع العام و القطاع الخاص على النحو التالي:

2-2-1 فساد القطاع العام: و يعتبر هذا النوع من الفساد اشد عائقا للتنمية على مستوى العالم، و هو استغلال النشاط العام خاصة في تطبيق أدوات السياسات المالية و المصرفية، مثل التعريفات الجمركية و الائتمان المصرفي و الإعفاءات الضريبية لأغراض خاصة، حيث يتواطأ الموظفون العموميون معا لتحويل الفوائد و الرسوم لأنفسهم بدلا من تحويلها لخزينة الدولة مثلا، بطرق مختلفة كالاختلاس و السرقة و الرشوة... و غيرها.

2-2-2 فساد القطاع الخاص: يتمثل فساد القطاع الخاص في استغلال نفوذه بفضل ما يملكه من مال للتأثير على السياسات الحكومية، و يظهر أيضا في شكل هدايا و رشاوى من قبل القطاع الخاص مقابل إعفاءات و إعانات تقدم من طرف القطاع العام، و هو ما يترتب عليه تغير السياسات الحكومية و انحرافها نحو طبقة معينة من الأفراد و هي المؤسسات الخاصة و رجال الأعمال و الأثرياء علة حساب طبقة البسطاء و الفقراء، و ينتشر هذا النوع من الفساد عندما تتميز الأسواق بهياكل قانونية غامضة، و تكون سيادة القانون فيها معطلة و حينما تسمح القوانين بممارسة السلطة عن طريق الاحتكار، و التي لا تخضع للرقابة و السيطرة.

2-3 من حيث حجم الفساد: و يمكن التمييز بين نوعين من الفساد حسب هذه الزاوية و هما الفساد الكبير و الصغير وفق ما يلي:

2-3-1 الفساد الكبير: يرتبط هذا النوع من الفساد بالصفقات الكبرى في المقاولات و تجارة السلاح، و الحصول على التوكيلات التجارية للشركات الدولية الكبرى المتعددة الجنسيات، و يطال غالبا هذا النوع من الفساد كبار المسؤولين في الدولة و صناع القرار، و هناك عدة أمثلة على الفساد الكبير كالاستيلاء على المال العام، من خلال سحب القروض الضخمة من البنوك، و تسهيل حصول رجال الأعمال من القطاع الخاص و مسؤولين في السلطة على قروض بفوائد منخفضة و بدون أي ضمانات، و التزوير في المحررات الرسمية بفضل النفوذ للاستيلاء على الممتلكات العامة و غيرها، و يتسم هذا النوع من الفساد بكونه منظما، و عادة ما ينتشر في الدول الضعيفة، و التي تعاني من غياب القواعد و التنظيمات التي تحكم عملها، و من غياب قضاء مستقل و مساءلة و محاسبة و يرتبط الفساد الكبير بالفساد الدولي، حيث تقوم الفئات الممارسة لهذا النوع من الفساد بتحويل جزء كبير من المعونات و المساعدات و القروض التي تقدمها بعض الهيئات الدولية بهدف تمويل التنمية إلى حسابات مصرفية خارجية، ما يعمل على تضخيم حسابات كبار المسؤولين بينما يعاني الآخرون من الفقر و التخلف و الآفات الأخرى. و قد أطلق دانيال كوفمان و هو خبير في البنك الدولي على هذا الشكل من الفساد بالاستحواذ على الدولة حيث ربطه بمن يدعون أعضاء القلة الحاكمة الذين يتلاعبون بتشكيل السياسة و حتى بصياغة القواعد الأساسية البازغة للعبة من أجل تحقيق منافع جوهرية خاصة، و اعتبر هذا النوع من الفساد من أكثر المشاكل خبثا و استعصاء في الاقتصاد السياسي للإصلاح.

2-3-2 الفساد الصغير: و يشير إلى كافة أشكال الفساد الصغيرة التي تعبر عن سلوك شخصي أكثر مما تعبر عن نظام عام بالمنظمة، و يقوم به عادة صغار الموظفين عبر الاختلاسات الصغيرة و تلقي الرشوى و غيرها، و يتسم بكونه غير منظم في أغلب الأحيان، و قد يكون الهدف منه تيسير الإجراءات المعقدة، توفير الخدمات الروتينية و لكن قد يكون سببا في تعقيد الإجراءات . و لا يمكن القول بأن الفساد الصغير أقل أثرا من الفساد الكبير، إذ قد يكون له أثرا بالغا في تركيبة المجتمع و على الطبقات الفقيرة، فضلا عن صعوبة السيطرة عليه عندما ينتشر في مجتمع ما خاصة و أن لآليات الفساد كالرشوة تتم بطرق سرية و لا يمكن كشفها في أغلب الأحيان.

2-4 من حيث نطاق الفساد: بالنظر إلى الفساد من زاوية نطاق ممارسته، فيما إذا كان يتم داخل حدود البلد أو يتجاوزها فإنه ينقسم إلى:

2-4-1 الفساد المحلي: و هو الفساد الذي يتم داخل حدود البلد، و يقتصر على أطراف محليين و يتم عادة عند التقاء القطاع الخاص بالقطاع العام في معاملة ما، و قد يكون الطرفان من القطاع العام، فالحكومة عادة ما تقوم بشراء مواد و مستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة، و تطرح عددا من المشروعات للتنفيذ عبر مناقصات يتقدم لها القطاع الخاص المحلي، و قد يتم رشوة بعض المسؤولين الحكوميين للحصول على هذه الصفقات، مما يخل بقواعد المنافسة بين وحدات القطاع الخاص، كما يؤدي إلى زيادة تكاليف هذه المشروعات، و من ثم زيادة الأسعار، بسبب إضافة قيمة الرشاوى المدفوعة إلى تكاليف المشروع ما يحمل الدولة نفقات إضافية.

2-4-2 الفساد الدولي: و هو الفساد الذي يتجاوز حدود الدولة، و ذلك عند تعامل الدولة مع أطراف خارجية حيث تقوم الحكومات في الدول النامية بشراء معدات و مستلزمات و تجهيزات من الخارج، و قد يتم دفع الرشاوى و العمولات للتعاقد مع شركات معينة دون أخرى، مما يدفع الشركات الأجنبية إلى دفع عمولات كبيرة للحصول على المناقصات الخارجية و الامتيازات في الدول النامية، و يتم ذلك بصفة خاصة في الصفقات الكبرى المتعلقة بالنشاط الاستخراجي و مشروعات البنية الأساسية و صفقات السلاح... وغيرها.