

الفصل الأول

ماهية الفساد الإداري

الفصل الأول

ماهية الفساد الإداري

تمهيد وتقسيم :

إن الفساد (Corruption) مصطلح يتضمن معاني عديدة في طبيعته، والفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها والخاصة، فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مهيمنة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار وتكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون الأخرى، وقد يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور عديدة^(١).

ولا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمها وحديثها من مظاهر الفساد الإداري، فالحديث عن الفساد لا يخص مجتمعاً بعينه أو دولة بذاتها، وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول، لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء الإداري، ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام كل المجتمعات وكل الدول وتعالق النداءات إلى إيدانتها والحد من انتشارها ووضع الصيغ الملائمة لذلك^(٢).

ويعتبر الفساد الإداري Administrative corruption من أبرز وأهم المشاكل ذات الخطورة العالية التي يمكن أن تهدد استقرار المجتمعات وأمنها، وتقوض قيم الديمقراطية والأخلاق، وتعرض التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر. ويرتبط الفساد بصلات وثيقة بأشكال الإجرام

(١) راجع د. محمد العبادي، د. إسماعيل البديري: الفساد الإداري والاقتصادي (تقصيد الوظائف العامة) أسبابه وآثاره وعلاجه، بحث مقدم إلى المؤتمر القانوني في كلية القانون جامعة كربلاء، في ١٠/٥/٢٠٠٨، ص ٤-٦.

(٢) انظر :

Robert Klitgaard, International Cooperation Against Corruption, Finance and Development, March 1998, p. 3.

الأخرى، وخاصة الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال. كما أن حالات الفساد، ولا سيما الواسعة النطاق، غالباً ما تتطوي على مبالغ مالية طائلة، تمثل نسبة كبيرة من موارد البلدان المتأثرة، وأن تسريب تلك الأموال يلحق ضرراً بالغاً بالاستقرار السياسي لتلك البلدان وتطورها الاقتصادي والاجتماعي. فضلاً عن ذلك فإنه من المسلم به أن الفساد يقوض شرعية المؤسسات العمومية وينال من المجتمعات والنسق الأخلاقي والنظم الأخلاقية والعدالة وكذلك التطور الشامل للشعوب في كافة المجالات التنموية^(١).

ونظراً لأن تعولم اقتصاديات العالم قد أدى إلى حالة لم يعد فيها الفساد شأنًا محلياً، بل أصبح ظاهرة عبر وطنية، تعبر الحدود، وتمس كل المجتمعات والاقتصاديات، فقد أضحى موضوع الفساد من الأعمال التي نالت اهتمام غالبية دول العالم على المستويين القومي والدولي. بل كان مثاراً للعديد من أنشطة المنظمات الدولية والإقليمية مثل أنشطة مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الدول الأمريكية، فضلاً عن العديد من الاتفاقيات الدولية، مثل اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢١ نوفمبر (١٩٧٧)^(٢)، واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي اعتمدها منظمة الدول الأمريكية

(١) انظر: وثيقة مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فينا ١٧-٢٨ يونيو ٢٠٠٢، ص ١ وما بعدها.

(٢) انظر الوثيقة المعنونة :

Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing countries.

الفساد ومبادرات تعزيز النزاهة في البلدان النامية، منشورات الأمم المتحدة (Eg 8.111.B018)

في ٢٩ مارس (١٩٩٦)^(١)، واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في ٢٦ مايو (١٩٩٧)^(٢)، وإعلان داكار بشأن منع ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد، الذي اعتمده حلقه العمل الوزارية الإقليمية الأفريقية المعنية بالجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد التي عقدت في داكار من ٢١-٢٣ يولييه ١٩٩٧ وإعلان مانيفلا بشأن منع الجريمة عبر الوطنية ومكافحتها، الذي اعتمده حلقه العمل الوزارية الإقليمية الآسيوية المعنية بالجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد التي عقدت في مانيفلا من ٢٣-٢٥ مارس (١٩٩٨)^(٣) واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٢٧ يناير (١٩٩٩) واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٩ سبتمبر (١٩٩٩)^(٤).

وهكذا يتضح مكانة وخطورة وأهمية الفساد على المستويين القومي والدولي في الفترة الحالية خاصة في ظل متغيرات العولمة وما صاحبها من سياسات وأنماط وأبعاد واحدة في كل العالم نتيجة متغيرات عديدة منها :

- تحرير التجارة الدولية وأحكام اتفاقية الجات.
- تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة بين الدول.
- تعاضم الثورة المعرفية العالمية والتطور التكنولوجي الهائل عبر شبكة الإنترنت.

(١) انظر الوثيقة E/1996/99

(٢) انظر:

Official Journal of The European communities, C 195/25-6-1997

(٣) انظر :

E/C n. 15/1998/6/Add 1,2 Chapter 1.

(٤) مجلس أوروبا، سلسلة المعاهدات الأوروبية رقم ١٧٣، ١٧٤، وقراري الجمعية العامة

للأمم المتحدة ٥٩/٥١، ١٧٦/٥٣.

• تعاضم دور الشركات متعددة الجنسيات والعبارة للحدود الوطنية^(١).
 ونتيجة لخطورة الفساد، ومضاره الشديدة على المجتمع، فقد أمرنا
 "تحق سبحانه وتعالى بتغليظ العقوبة على المفسدين، للقضاء عليهم وتخليص
 المجتمع من شرورهم وآثامهم، نجد هذا واضحاً في قوله تعالى :
 "إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَاداً أَنْ
 يُقْتَلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِّنْ خَلْفٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ
 لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ"^(٢).
 فهذه الآية الكريمة تغلظ العقوبات على من يسعون في الأرض فساداً،
 وتجعل عقابهم أن يتخلص منهم المجتمع بالقتل، أو الصلب ليكونوا عبرة
 لغيرهم ممن تسول لهم أنفسهم ارتكاب جرائم الفساد أو تقطع أيديهم وأرجلهم
 التي يستخدمونها في ارتكاب جرائم الفساد أو تساعدهم على الهرب، بعد
 ارتكاب جرائم الفساد أو بعد اكتشاف أمرهم، وذلك حتى يتطهر المجتمع من
 آثامهم وفسادهم، وينعم أبناؤه بالخير والتنمية التي يقف الفساد حجر عثرة في
 سبيل تحقيقها.

وهكذا نجد الفساد مرض خطير، يسري في المجتمع، كسريان النار
 في الهشيم، فيحدث خراباً وضرراً بالجميع ولهذا يجب التصدي له بكل حسم،
 ومكافحته والقضاء عليه وذلك بتعريف الأفراد بخطورته، وآثاره وأسبابه
 ووسائل مكافحته والقضاء عليه^(٣).

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول هذا الفصل ماهية الفساد الإداري في مبحثين:
المبحث الأول : مفهوم الفساد الإداري.

المبحث الثاني : أسباب الفساد.

المبحث الثالث : مظاهر وصور الفساد وخصائصه.

(١) الأساليب الحديثة في تنظيم الأعمال الحكومية في ظل العولمة، محاضرة غير

منشورة، ببرامج التدريب الإداري بوزارة الشباب، ٢٠٠٤.

(٢) سورة المائدة، الآية ٣٣.

(٣) لواء د. محمد حافظ الرهوان: مكافحة الفساد شر لازم لتحقيق الأمن والتنمية، مجلة

كلية الدراسات العليا، العدد الخامس، يوليه ٢٠٠١، ص ٨٩.

المبحث الأول

مفهوم الفساد الإداري

تمهيد وتقسيم :

ليس من السهل وضع مفهوم عام للفساد، ولكنه بصفة عامة سلوك غير أخلاقي وخارج عن القوانين والنظام العام بهدف تحقيق نفع خاص لفرد أو فئة معينة على حساب المصلحة العامة أو مصلحة العمل، وينطوي على أمور تتحرف عن الواجب العام والشفافية وتخرج عن المعايير الأخلاقية الحميدة والسلوك المهني الرشيد، مثل^(١):

- الحصول على رشاوي في سبيل تسهيل الاستيلاء وإهدار المال العام.
- استغلال السلطة والنفوذ في سبيل منح أفراد أو فئة ما ليس من حقهم بالطرق القانونية والمشروعة.
- انتهاك السرية المفروضة على المعلومات وإفشاءها لفئة دون الأخرى، مما يسهم في إثراء البعض على حساب المجتمع.
- المحسوبية والتمييز بين الأفراد والفئات.
- التلاعب في المناقصات والمزايدات الحكومية.
- سوء الاستخدام والإخلال بشرف الوظيفة.
- إخفاء المعلومات وتسريبها لفئة دون الأخرى.
- التزيف والتزوير والنصب والاحتيال.
- القهرب الضريبي والجمركي.
- عدم تطبيق القوانين على المخالفين والتستر على الفاسدين والمفسدين.
- تعطيل أعمال الجمهور بغرض الحصول على الرشاوي.

(١) د. طارق عبدالعال حماد: آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، ص ٣، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠١٣/٤/٢٠.

- إعطاء الرخص والتوكيلات لفئة معينة بأبخص الأسعار.
- بيع أراضي الدولة بأسعار زهيدة وبطرق ملتوية مخالفة للقوانين واللوائح.

- التلاعب في تقييم الأصول عند الخصخصة.
- السكوت عن مكافحة الفساد والتصدي له، حيث يعتبر الفساد كالسرطان ينتشر ويتوغل بسرعة في المجتمع ويقوى بمرور الزمن بحيث يصعب مكافحته والتصدي له، وعندما يتم التصدي له قد تحدث إصابة بأضرار جسيمة للأطراف التي تتصدى له.

وليس هناك تعريف محدد للفساد الإداري بالمفهوم الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد الإداري هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص بشكل غير مشروع أو لتحقيق أغراض شخصية مستندة إلى المحسوبية^(١).

إن التعريف المجرد للفساد الإداري ينطلق إلى الممارسة السلوكية التي لا تخضع إلى ضابط أو معيار معين وخاصة المعايير البيروقراطية، أو كل انحراف بالسلطة العامة - الممنوحة للموظفين - عن الأهداف المقررة قانوناً. كما يشمل هذا المفهوم محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة بصورة محرمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المثل التي تعهد بخدمتها.

ولا يحدد المفهوم المجرد للفساد الإداري ماهية الممارسات المقصودة للإخلال بالمصلحة العامة بصورة يمكن الاتفاق عليها في جميع الحالات، فهي تخضع لطبيعة المجتمع ولمفهوم المثل العليا والمصلحة الاجتماعية المقصودة، بل إن مظاهر الفساد الإداري (كالرشوة مثلاً) لا تعبر في كثير من الأحيان

(١) د. شحاتة أبو زيد شحاتة: سرطان الفساد المالي والإداري في مصر، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، المنعقد بكلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠/٤/٢٠١٣م.

عن حقيقة الأسباب المؤدية إلى الفساد أو الكامنة وراء ذلك الفساد كالتداعيات الإدارية الناتجة عن الوهن في الإدارة. وهنا يمكن القول بأن كل مخالفة تتم بسوء نية للقوانين والأنظمة المرعية، وكل استهتار بالقيم والتقاليد الخيرة المتعارف عليها في المجتمع، تعتبر فساد بمفهوم الممارسة العملية^(١).

وعليه سوف نتناول هذا المبحث (مفهوم الفساد الإداري) من خلال مطلبين أثبتنا على النحو التالي :

المطلب الأول: تعريف الفساد وعوامل انتشاره.

المطلب الثاني: تعريف الفساد الإداري وخصائصه ومستويات ومظاهر الفساد.

المطلب الأول

تعريف الفساد وعوامل انتشاره

الفساد في اللغة: يعني مخالفة المصلحة وهو نقيض الإصلاح، ويقال تفسد القوم: تدابروا وقطعوا الأرحام، والمفسدة خلاف المصلحة، والشئ الفاسد هو الذي انتفت منفعته المشروعة^(٢).

الفساد لغة: من فسد، فسد الشئ، (يفسد) بضم السين (فساداً) فهو (فاسد)، و(فسد) بضم السين أيضاً فهو (فسيد)، و(أفسده ففسد). والمفسدة ضد المصلحة، وفساد الشئ يعني تلفه وعدم صلاحيته^(٣) والفساد في معاجم اللغة هو من (فسد) ضد(الصلاح) والفساد لغة البطلان فيقال فسد الشئ أي بطل

(١) د. ياسين الصرايرة وآخرون: المنهج التجريبي لمعالجة الفساد الإداري، مجلة الإدارة، السنة ٢٠، العدد ٧٣، يونيو ١٩٩٨، ص ٦٠ وما بعدها.

(٢) زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٤، ص ٥٠٣.

(٣) زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٩٩٤، ص ٥٠٤.

وأضحل، ويأتي التعبير على معاني عدة بحسب موقعه، فهو الجذب أو القحط كما في قوله تعالى: (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)^(١)، أو الطغيان والتجبر كما في قوله تعالى (تِلْكَ الدَّارُ الْآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا وَالْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ)^(٢)، أو العصيان لطاعة الله كما في قوله تعالى (إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ)^(٣). ونرى في هذه الآية الكريمة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد وعلى نحو كلي، وأن لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة.

ومعنى الفساد اصطلاحاً : انتشار الفوضى وضياع الحقوق والمصالح بسبب عدم الالتزام بأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، وهي جريمة يعاقب مرتكبها حسب طبيعتها وظروف ارتكابها، وخلاصة القول: أن معنى الفساد في الفكر الإسلامي يعني ضياع مقاصد الشريعة الإسلامية وهي حفظ النفس والدين والعقل والعرض والمال بسبب مخالفة ما نهى الله عنه ورسوله وأجمع على ذلك الفقهاء^(٤).

(١) سورة الروم، الآية ٤١.

(٢) سورة القصص، الآية ٨٣.

(٣) سورة المائدة، الآية ٣٣.

(٤) 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، ط ٢، بيروت،

٢٠٠٦، ص ٤١٤.

ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة^(١).

كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطوق (المحسوبية والمنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرة^(٢).

وقد عرفه البعض^(٣) على أنه إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، وهو يحدث على سبيل المثال عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة، كما يمكن أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطوق المحسوبية والمنسوبية أو سرقة أموال الدولة مباشرة. وقد عرفه البعض^(٤) كذلك على أنه استغلال الموظف العام لموقع عمله وصلاحياته للحصول على كسب غير مشروع أو منافع شخصية

(1) Trucker, Michael (1998): "Asset allocation under partial and complete privatization of social security contributions", Journal of Financial Service Research, July, Vol. 14, No. 1, acquirer's perspective: A mergers and acquisitions based framework", Journal of Management Studies, Sept, Vol. 35, No. 5, pp, 619-640, Van Dam, Ynte K & Apeldoorn, Paul A.C. (1996), "Sustainable Marketing", Journal of Macromarketing, Fall, Vol. 16, No. 2, pp. 45-56.

(2) Levi, M, et al (Eds) (1996): The corruption of politics and the politics of corruption Oxford, Black Well Publication.

- Flint, D., 1998, "Philosophy and Principles of Auditing : An Introduction", (London, Macmillan).

- A statement of Basic Auditing Concepts (AAA, 1973).

- Matuz, R.K, Sharaf, Hussein, "The Philosophy of Auditing", (AAA, 1961).

(٣) د. حسين المحمدي بوادي: الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص ١٣.

(٤) أ. ياسر عادل التريكي: من أجل مكافحة الفساد الإداري والمحافظة على المال العام، سنة....، ص ٤٥.

يتعذر تحقيقها بطريقة مشروعة أو أنه سلوك غير رسمي وشرعي تفرضه ظروف معينة وتساعد عليه ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي. كذلك ورد تعريف آخر لمصطلح الفساد على أنه سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطاته، في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب والأصدقاء والمعارف وذلك على حساب المصلحة العامة^(١).

لقد تضمن القرآن الكريم نماذج من المفسدين في الأرض على سبيل المثال المنافق الذي يسعى بين الناس بالتميمة وغيرها، ولقد وصفه الله في القرآن الآتي: (وَمِنَ النَّاسِ مَن يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيُشْهَدُ اللَّهَ عَلَىٰ مَا فِي قَلْبِهِ وَهُوَ أَلَدُّ الْخِصَامِ، وَإِذَا تَوَلَّىٰ سَعَىٰ فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفَاسِدَ، وَإِذَا قِيلَ لَهُ اتَّقِ اللَّهَ أَخَذَتْهُ الْعِزَّةُ بِالْإِثْمِ فَحَسْبُهُ جَهَنَّمُ وَلَبِئْسَ الْمِهَادُ)^(٢).

(١) أ. ياسر خالد بركاته الوائلي: الفساد الإداري مفهومه ومظاهره وأسبابه، مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية www.anataa.org، مجلة النبأ، العدد ٨٠ كانون الثاني ٢٠٠٦.

مفهوم الفساد والعمل الفاسد: يتمثل الفساد في الحياة العامة في استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريق التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي، وبذلك يتضمن الفساد انتهاك الواجب العام وانحراف عن المعايير الأخلاقية في التعامل، ومن ثم يعد هذا السلوك غير مشروع من ناحية وغير قانوني من ناحية أخرى، ومن صور الفساد الشائعة في الوظائف العامة: الرشوة والاختلاس من المال العام والاحتيال، والنصب، والتزييف والتزوير في التقارير الرسمية.

(٢) سورة البقرة، الآيات ٢٠٤-٢٠٦.

وعرفه آخرون بأنه: (إساءة استعمال الأدوار أو الموارد العامة للفائدة الخاصة)^(١)، في حين قال بعضهم بأنه: (استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة ويشمل جميع أنواع رشاوي المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين، ولكنه يستبعد الرشاوي التي تحدث فيما بين القطاع الخاص)^(٢)، وعرفه البنك الدولي في تقرير التنمية الصادرة عام ١٩٩٧ بأنه (سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب شخصية)^(٣).

وهكذا قصرت تلك التعاريف الفساد على إساءة استعمال (السلطة العامة) فهي تقصر الفساد على القطاع العام، في حين أن الفساد قد يكون أكثر ظهوراً وأثراً في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدني.

وقد عرفت منظمة الشفافية الدولية (الفساد) بأنه: (إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة)^(٤)، فهو استغلال السلطة الممنوحة سواء كانت في القطاع العام أو الخاص لتحقيق مكاسب شخصية، ولا يشترط في المكاسب أو المنافع الخاصة التي يلتمسها الفاسد أن تكون لمصلحته الخاصة هو، بل قد تكون لأحد أفراد عائلته أو لقريب أو صديق أو لمؤسسة أو حزب أو منظمة أو مشلياً يتعاطف معها)^(٥).

(١) مايكل جونسن: الفساد/ نظرة عامة، مقال متاح على شبكة للمعلومات الدولية، موقع يو أس أنفر <http://usinfo.state.gov> تقرير عن التنمية في العام ١٩٩٧م البنك الدولي، مرجع سابق، ص ١٠٨-١١٤؛ د. حسن عطية أفندي، مرجع سابق، ص ٥٤-٥٦.

(٢) د. جاسم محمد الذهبي: الفساد الإداري في العراق وتكلفته الاقتصادية والاجتماعية، مقال متاح على الموقع الإلكتروني www.here-iraq.com

(٣) أشار إليه د. سيف راشد الجاري ود. كامل صكر القيسي: كيف واجه الإسلام الفساد الإداري، ص ٢٨.

(٤) منظمة الشفافية الدولية، تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧.

(5) Rahman, A, (1992): "The Privatization of public telecommunication services. The Malaysian experience", conference on privatization in developing countries, Islamabad, Pakistan, 2-6 March Ramirez, Miguel D, (1998): "Privatization and regulatory reform in Mexico and Chile : a critical overview", Quarterly review of economics and finance, fall, vol. 38, No. 3, pp. 421-439.

وخرج تعريف آخر عن صيغ التعاريف المذكورة أنفاً فعرف الفساد بأنه: (الخروج عن القواعد الأخلاقية الصحيحة وغياب أو تغييب الضوابط التي يجب أن تحكم السلوك، ومخالفة الشروط الموضوعية للعمل وبالتالي ممارسة كل ما يتعارض مع هذه وتلك)^(١).

وعندنا فإن الفساد هو الانحراف بالسلطة الممنوحة عما قصد من إعطائها لتحقيق مكاسب غير مشروعة^(٢).

ولقد اعتمد المجلس الأوروبي عام ١٩٩٤ تعريفاً للفساد ومؤداه هو: الرشوة أو أي سلوك آخر يأتيه شخص مؤتمن على مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص يخالف واجباته الناشئة عن كونه موظف عمومي أو مستخدم في القطاع الخاص، أو كعنصر مستقل أو ما شابه ذلك ويكون الهدف منه الحصول على مزايا غير مستحقة من أي نوع لنفسه أو لآخرين^(٣).

وعموماً فإن الفساد كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والإدارية المشبوهة والمريبة، ويشمل مساحة واسعة من الأعمال والتصرفات غير الشرعية، فهو ظاهرة معقدة تتشعب أسبابها وتتنوع

(١) الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية/ لا فساد - كتاب الفساد، ط١، ٢٠٠٥، مطابع تكنوبرس، لبنان.

انظر مثلاً د. السيد أحمد عبد الخالق: التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص بين التنظير والواقع، مع رؤية مستقبلية، مجلة روح القانون، جامعة طنطا، العدد التاسع، يناير ١٩٩٣، والمراجع المذكورة فيه، كذلك :

- Habilullah Khan, "Marketing vs Planning", in Anthony T.H Chin and Ng Hock Guan, Economic management and transition towards a Market Economy, An Asian Perspective (World Scientific, Singapore), 1996.

(٢) الفساد الإداري، جرائم مجهولة تحتاج إلى اجتهات المنشور في جريدة الرياض يوم الثلاثاء ٢٤ مايو ٢٠٠٥ العدد ١٣٤٨٤ ص ٥٥.

(٣) تقرير الأمين العام في "مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة" ١٩٩٥، وثيقة رقم: U.N. Doc Conf. 169/16/Rev 11995

آثارها، وتشمل أنواعاً مختلفة من أنماط السلوك الشاذة أهمها :

- الرشوة.
- الاختلاس.
- استغلال النفوذ.
- الابتزاز^(١).
- هدر المال العام.
- توظيف الأموال العامة لغير ما خصصت له، أما للمصلحة الخاصة أو لمصلحة فرد أو مؤسسة أو حزب أو جماعة.
- التهرب والمساعدة على التهرب من الضريبة.
- الوساطة.
- تسريب المعلومات.
- تفضيل ذوي الصلات والقربى في التعيينات في الوظائف.
- تفضيل ذوي الصلات والقربى في العقود.
- المزاجية في إصدار القرارات الإدارية دون التقيد بالقوانين والأنظمة^(٢).

(١) وهو إجبار الأشخاص على دفع مبالغ مالية معينة بالتهديد أو العنف والترهيب كإجبار للموظف المسؤول على استلام مواد متعاقد على توريدها إلى دائرته، ويقدم المقاول المورد على دفع مبلغ يفرضه وإلا عدها غير مطابقة للمواصفات، أو إجبار المقاولين العاملين في مناطق نفوذها على دفع مبالغ أو فرض العمال عليه وإلا منعه من تنفيذ المقابلة. انظر د. محمد نصر القطري: الحماية الجنائية من الفساد، مرجع سابق، ص ١٠١.

(٢) د. عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٦٥؛ عن موقف الإسلام من الملكية الفردية، انظر د. سعاد إبراهيم صالح: مبادئ النظام الاقتصادي وتطبيقاته، دار الضياء، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٠٤ وما بعدها؛ د. علي سليمان: قضية الصناعة في مصر، سلسلة مقالات في الأهرام الاقتصادي، الأعداد في ١٩٨٦/١٠/٦ إلى ١٩٨٦/١١/١٣.

• الحصول على نسب مقابل إحالة العقود أو المناقصات.

• الإهمال الجسيم بما يلحق ضرراً جسيماً بالأموال العامة^(١).

والكثير من أنواع الأنشطة الفاسدة الأخرى^(٢)، ولا يشترط في النشاط لكي يعد (فساداً) أن يكون فعلاً يجرمه القانون، فمن الأفعال ما لا تجرمه القوانين ولكنه يعد فساداً متى ما كان نشاطاً يتضمن إساءة في استغلال السلطة الممنوحة لتحقيق مصالح فردية كالرشوة خارج القطاع العام^(٣) في بعض الدول والإثراء غير المشروع بقانون (من أين لك هذا) الذي لا تجرمه الكثير من القوانين^(٤).

ولا يقتصر ظهور الفساد على القطاع العام بل هو قد يكون أكثر ظهوراً في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدني، والفساد في القطاع العام لا يرصد فقط في السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية أو غيرها من

(1) Article (2) Lio no. 83-634 du 13 Jullet 1983 cod administrative – Dalloz – 1987 – p. 1013. J. Schumpeter, Theory of Economic Development (Cambridge, Mass, Harvard U.P) 1934 Eric Davis, (Princeton University Press, Princeton, N.J) 1983, p. 88. ff.

(٢) د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٧، ص٧؛ فلسفة التنمية، جوهر الخلاف مع الحكومة، جريدة الأهالي، ١٩٩٩، معاد نشرها في هموم اقتصادية مصرية، دار ميريت للنشر، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٤٣.

(٣) ساهر عبدالكاظم مهدي: الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب للمعالجة، دائرة

المفتش العام، قسم التفتيش الإداري، منشور على الموقع www.hrdiscussion

- Joseph Stiglitz, Globalization and its Discontents (London Penguin Books), 2002 “Development Policies in a World of Globalization”, in Kevin P. Gallagher , ed, Putting Development First, the Importance of Policy Space in the WTO and IFT’s (London and New York Zed Books), 205, pp. 15-32.

(4) Background paper for the Workshop on Combating Corruption – Prepared by the United Nations Interregional Crime and Justice Research institute, 1999 (UN Doc A/Conf, 1879) Kemal Dervis, The Role of the State in the 21st Century, in Samir Radwan and Manuel Riesco, eds, The Changing Role of the State (Cairo, Economic Research Forum), 2007, p. 3-6, p. 3

السلطات – بل يمكن أن يظهر في شتى الميادين – من خلال تجميد المشاريع لأغراض المساومة مثلاً، أو في توزيع المناصب الحكومية على أسس حزبية أو طائفية أو عرقية، أو على مقياس الولاء بغض النظر عن الجدارة أو الكفاءة أو الاختصاص، كما قد يظهر بشكل صارخ في المؤسسات المستقلة ومن ضمنها المؤسسات الرقابية أو المتخصصة في مكافحة الفساد كفساد المحققين وضباط الشرطة والمفتشين العاملين وموظفيهم⁽¹⁾.

وليس هناك علاقة مباشرة بين نظام الحكم والفساد، فالفساد موجود في دول أنظمتها ديكتاتورية كما هو موجود في دول أنظمتها ديمقراطية، إلا أن الأنظمة غير الديمقراطية تعد حاضنة صالحة للفساد أكثر من الأنظمة الديمقراطية من الناحية النظرية، لأن الأخيرة (أي الأنظمة الديمقراطية) تكون في ظلها السلطات متوازية ومستقلة، وتوفر انتخابات حرة ونزيهة وتداول سلمي للسلطة وحرية تعبير وصحافة حرة وقضاء مستقل محايد عادل وكفوء، لذا تكون ممارسة الفساد عملية صعبة أو خطوة ذات نتائج غير مضمونة⁽²⁾.

وقد صنف الفساد إلى فساد سياسي وفساد بيروقراطي أو إداري، وعرف الفساد السياسي بأنه : (إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومية) لأهداف غير مشروعة وعادة ما تكون سرية، لتحقيق مكاسب شخصية وأهم أشكاله المحسوبة والرشوة والابتزاز وممارسة النفوذ والاحتيايل ومحاباة الأقارب)⁽³⁾.

(1) Steel, Brent, S. & Long. Carolyn, (1998): “The use of agency Forces Versus Contracting out Learning The Limitations of Privalization”, Public Administration Quarterly, Summer, Vol. 22, No. pp. 229-251.

- Sueyoshi Toshiyuki (1998): Privalization of Nippon Telegraph and Telephone: Was it a good Policy Decision?”, European Journal of Operational Research, May 16, Vol. 107, No. 1, pp. 45-61.

(2) Vernna Declaration on Crime and justice Meeting the Challenges of The Twenty-First Century 2000 (item 16) 6.

(3) Colin Barlow, Modern Malaysia in the Global Economy, Political and Social Change into the 21st Century, Cheltenham, U.K. Edward Elgar), 2001, 18, P. Paul R. Gregory and Robert C. Smart, Russian and Sovel Economic Performance and Structure, 6th ed. (Reading, Mass Addison Wesley), p. 66.

وقسم الفساد أيضاً إلى فساد صغير وفساد كبير، أما الفساد الكبير فهو الفساد السياسي الذي ينتشر في أعلى دوائر السلطة السياسية، حيث يقوم القابضون على القرار السياسي باستعمال سلطتهم ونفوذهم لتوطيد مكانتهم وتعزيز ثرواتهم بتفصيل السياسات والأولويات والتشريعات على قياسهم ولمصلحتهم، وهو أخطر أنواع الفساد وأكثرها تعقيداً وأثراً على المجتمعات والدول وأكثرها صعوبة في المعالجة، ولكن عملياته أقل عدداً من الفساد الصغير أو الإداري، فهي عمليات قليلة قياساً بعمليات الفساد الصغير ولكنها أكبر وأكثر أثراً وأعظماً حجماً وتأثيراً^(١).

أما الفساد الصغير أو الإداري أو البيروقراطي فهو ممارسة المعاملات الفاسدة في الإدارة، وهو قد يأخذ شكل تبادل مبالغ نقدية أو منافع ثانوية كدفع الرشى لترويج أو تسريع بعض المعاملات وتوظيف الأقارب والأصدقاء في مراكز غير قيادية^(٢)، وهو فساد أقل خطراً وأثراً من الفساد الكبير أو السياسي، إلا أن عدد عملياته كبير جداً قياساً إلى عدد عمليات الفساد الكبير، فقد يقع في اليوم الواحد آلاف المرات ومن عدد كبير من الموظفين والمواطنين كدفع الرشى في مراكز الشرطة أو دوائر التسجيل العقاري أو في المحاكم أو في دوائر الضريبة أو في دوائر الأحوال المدنية أو الجوازات أو

(1) Trucker, Michael (1998): "Asset allocation under Partial and Complete Privalization of Social Security Contributions", Journal of Financial Service Research, July, Vol. 14, No. 1, PP. 5-16.

- Uhlenbruck, Nikolaus & De-Castro, Julio (1998): "Prevalization from the Acquirer's Perspective. A mergers and acquisitions based framework", Journal of Management Studies, Sep. Vol. 35, No. 5, PP. 619-640.

- Van Dain, Ynte K & Apeldown, Paul A.C. (1996): "Structure marketing", Journal of Macromarketing, Fall, Vol. 16, No. 2, PP. 45-56.

(٢) محمد أنس جعفر: الوسيط في القانون العام - القسم العام، القاهرة، ١٩٨٤-١٩٨٥، ص ٣٠٩-٣١٠، التخطيط والتنمية، ترجمة د. إسماعيل صبري عبدالله، دار المعارف، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٦٨.

الرعاية الاجتماعية وغيرها.

وبسبب غياب الفصل بين الإدارة والسياسة خاصة في البلدان النامية فإن تقسيم الفساد إلى سياسي أو إداري يكون غير واضح ونسبي.

عوامل انتشار الفساد:

يعتمد انتشار الفساد في مجتمع ما على عدة عوامل أهمها :

١- وجود دوافع لارتكاب الفساد :

وتتمثل أهم هذه الدوافع في انتشار الفقر والطمع والجشع والتسيب والتي تؤدي إلى توافر الدوافع نحو الأفراد للاستيلاء على المال العام بدون وجه حق من خلال الرشاوي أو استغلال النفوذ والتلاعب والتواطؤ من آخرين لتسهيل عمليات الاستيلاء على المال العام، وإخفاء المعلومات أو إتاحتها لفئة دون الأخرى، أو نشر شائعات مغرضة لتوجيه الأفراد نحو قرار خاطئ يتناسب مع مصالح خاصة، وانتشار المحسوبية والواسطة لتعيين أو ترقية أفراد في وظائف يكون غيرهم أحق بها، وانتشار السلوك غير الأخلاقي يدفع الفاسدون إلى فرض إتوات على الجمهور وسرقة واختلاس المال العام خاصة في ظل عدم وجود رقابة فعالة أو وجود رقابة ضعيفة.

٢- وجود فرص لارتكاب الفساد :

تأتي الفرص لارتكاب الفساد من ضعف نظم الرقابة والمتابعة تأتي الفرص لارتكاب الفساد من ضعف نظم الرقابة والمتابعة والإدارة المتسببة، حيث يتعايش معها الفساد في اتحاد وثيق ويتغذى على نقاط الضعف فيها ويتسرب داخل فجواتها ويستند إلى آليات وقيم هذه النظم ذاتها^(١). من ناحية أخرى، ويمكن التعرف على مدى فعالية نظم الرقابة والإدارة

(١) ببير لاکوم: الفساد، ترجمة سوزان خليل، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، القاهرة ج.م.ع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٣١.

من خلال عدة تساؤلات^(١):

- هل هناك توازن في القوى المهيمنة على الإدارة والرقابة ؟
- هل هناك نظم رقابة داخلية فعالة في المنظمة وتعمل بكفاءة ؟
- هل تقوم أجهزة الرقابة العليا في الدولة بدورها الرقابي بفعالية ؟
- هل هناك آلية لمشاركة الأطراف ذات المصلحة في المنظمة في أعمال الرقابة والمتابعة ؟
- هل يتم عرض المعلومات بشفافية ؟ وما مدى وجود تضارب في المعلومات عن نفس الموضوع ؟ وهل يتم إتاحة المعلومات للجميع في نفس الوقت وهل هناك فئة تستغل المعلومات الداخلية لمصلحتها قبل إتاحتها للجمهور ؟ وهل يتوافر للمعلومات المعروضة خصائص الجودة (الملائمة والمصدقية والقابلية للمقارنة والعرض المناسب ... إلخ)؟
- هل هناك نظم اتصال سريعة وقوية للتعامل مع حالات الفساد المكتشفة بالسرعة اللازمة ؟
- هل هناك إستراتيجيات وسياسات وإجراءات تفصيلية واضحة لجميع العاملين في المنظمة ؟
- هل هناك ثقافة سائدة في المجتمع تقوم على الانضباط والتعامل مع الأشياء حسب حقيقتها دون أن توجد مبررات واهية لذلك ؟
- هل يوجد اهتمام وتعامل حقيقي مع حالات الفساد المكتشفة والضرب بيد من حديد عليها أم يتم تأجيلها والمماطلة فيها ؟
- هل هناك سهولة في تزييف الحقائق وتزوير المستندات وتقارير الطب الشرعي وغيرها ؟
- هل وصل الفساد إلى القضاء والتعليم ؟

(١) د. طارق عبدالعال حماد : آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠١٣م.

- هل تم وضع عقوبات مناسبة ومشددة على الفاسدين والمفسدين وبما يلائم الجرائم المرتكبة؟
 - هل يتم الإعلان عن جرائم الفساد ومرتكبيها والعقوبات التي وقعت على الفاسدين والمفسدين؟ وهل العقوبات زائدة؟
 - هل تفلت جرائم الفساد التي يرتكبها كبار القوم من العقوبات؟
 - هل انتشر الفساد لدرجة أنه يصبح الأصل والاستثناء هو الأمانة والاستقامة والنزاهة؟
 - هل يوجد عادة - كبش فداء - أي موظف صغير لحالات وجرائم الفساد الكبرى؟
 - ما هي درجة خوف الأفراد من ارتكاب جرائم الفساد؟ وهل ترجع إلى القيم والمعتقدات الدينية أم ترجع إلى العقوبات المشددة؟
 - هل توجد وسائل اتصال مأمونة وسهلة للإبلاغ عن حالات وجرائم الفساد؟
 - هل يوجد تدريب وتغيير مستمر في وسائل اكتشاف جرائم الفساد لتتناسب وتواكب التغييرات والابتكارات المستمرة في جرائم الفساد ومحاولات وضعه في صورة سليمة مستندياً؟
- ٣- وجود مبررات لارتكاب الفساد :

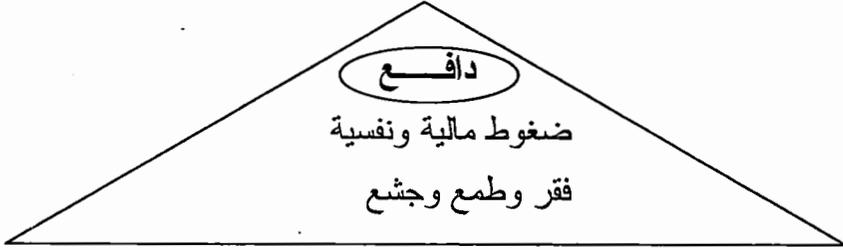
أخطر شئ في الفساد أنه ينتشر كالسرطان، ويصبح بعد ذلك شئ عادي لدى عدد كبير من الأفراد والعاملين في وحدات الجهاز الإداري للدولة^(١)، وتنتشر بعض المصطلحات مثل : أنه شئ عادي، أنه مسنود، أنه موظف غلبان، ماذا يفعل وهو فقير ولا يجد المال اللازم لعلاج زوجته وأولاده

(١) د. صفوت مصطفى محمد إبراهيم: مدخل مقترح لتطوير نظم الرقابة الداخلية للحد من الفساد في الوحدات الإدارية، مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في الوحدات الإدارية في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، أبريل ٢٠١٣.

يقصد بوحدات الجهاز الإداري للدولة وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة خدمية كانت أو اقتصادية.

؟ لقد كان يمر بضائقة مالية، لن يفعل ذلك مرة أخرى، لماذا هو بالذات فهناك
كثيرون يفعلون مثله، إنها لا تأتي إلا على الغلبان وعندما تنتشر المبررات
الواهية غير الأخلاقية بين أفراد المجتمع، فإن ارتكاب عمليات الغش وجرائم
الفساد تصبح مقبولة وتجد ما يبررها.

ومن العرض السابق يمكن إبراز مثلث الفساد في الشكل الآتي^(١):



مبررات

- انتشار الفساد كالسرطان.
- النظرة إلى الفساد على أنه
شئ عادي يقوم به الكل.
- ضعف إيمان وأخلاقيات
الأفراد داخل المنظمة
والمجتمع.

فرص

- ضعف نظم الرقابة والمتابعة والمساءلة.
- انتشار الفساد في المنظمة والفساد يحمي
الفساد.
- ارتكاب القيادات الإدارية العليا لجرائم
الفساد يقلل من خوف الآخرين.
- ضعف آليات اكتشاف الفساد ومقاومته.
- ضعف العقوبات ضد الفساد.
- التواطؤ لإخفاء حالات الفساد المكتشفة.

(١) د. طارق عبدالعال حماد : آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر الأجهزة
الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠١٣م.

المطلب الثاني

تعريف الفساد الإداري

من الملاحظ هنا عدم وجود تعريف موحد للفساد الإداري في علم الإدارة المعاصر، مما يعني وجود إشكالية حقيقية لدى الباحثين في تصوير هذا المصطلح والتعبير عنه بطريقة متماثلة، ويمكن إرجاع هذا الأمر إلى جملة من الأسباب أهمها :

أولاً : عدم وجود منهج موحد لدراسة هذه الظاهرة وبحثها، فمعظم الأشخاص والجهات المهتمة بدراساتها ينتمون إلى حقول معرفية مختلفة، مثل السياسة والعلوم الاجتماعية والاقتصادية والإدارية، ولذا فإن كل جهة منها تبحث القضية من خلال المنهج الخاص بها^(١).

ثانياً : اختلاف المرجعية القانونية أو التشريعية أو الثقافية التي تعتمد لوضع معايير لتمييز الفعل الفاسد عن غيره، فأبي تعريف للفساد لا بد أن يبرز معايير محددة تقاس على ضوءها أفعال الناس وتقييم، ففي الوقت الذي تعتمد بعض التعريفات معيار مناقضة المصلحة العامة مثلاً نجد تعريفاً آخر يعتمد معيار الرأي العام^(٢)، وهكذا.

ثالثاً: اختلاف مفهومه ومضمونه بين ما يراه الباحثون المتخصصون

(١) انظر د. عبدالرحمن الهيجان: إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب (أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض، المجلد (١٢)، العدد ٢٣، ١٤١٨هـ، ص ٢٠٣-٢٦٥.

(٢) راجع د. منقذ محمد داغر: علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية، لموظفي الحكومة ومنظماتها، حالة دراسية من دولة عربية، أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط ١، ٢٠٠١م، ص ٩.

- انظر د. حسني عايش: الفساد: عوامله وعلائقه وسبل التصدي له، دراسات عربية (دار الطليعة)، بيروت، المجلد (٠٣٣)، العددان (١١-١٢)، ١٩٩٧م، ص ٩٦-١١١.

وبين ما يراه عامة الناس^(١)، فلا يتحتم أن تتماشى التعريفات دائماً مع مشاعر الجماهير، أو أن تعاصر قضية الإصلاح، بل إنه حتى في المجتمعات التي حسمت فيها مفاهيم الفساد القانونية والاجتماعية وأصبحت إلى حد ما متوافقة، مازال في معظم التعريفات التحليلية جانب كبير من الغموض في الأفعال التي تعد في نظر الكثيرين فساداً.

رابعاً : اختلاف مفهومه بين بيئة ثقافية وأخرى، فما يراه شعب من الشعوب فساداً، قد يراه شعب آخر عكس ذلك، ومثال هذا أنه عندما قام أحد الباحثين بدراسة السبب الذي جعل (بورما) إبان فترة الاستعمار فاسدة وفق المعايير البريطانية، وصل إلى نتيجة هي أن البورميين كانوا في كثير من الحالات يطبقون بسذاجة المعايير المعتادة عندهم بالنسبة للسلوك الصحيح.

خامساً : تعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها الفساد في المجتمعات المختلفة، وظهور صور جديدة منه باستمرار، حتى أن التعريفات التي تصدر في فترة زمنية معينة قد تصبح عديمة الجدوى مع مرور الزمن.

سادساً : تعدد مجالات النشاط الإنساني التي يمكن للفساد أن يستشري فيها وتشابكها^(٢)، فهناك الفساد الإداري، والفساد المالي، والفساد الاقتصادي، والفساد السياسي، وعليه فقد يعتمد أحد الباحثين إلى تعريف الفساد بشكل عام لاعتقاده أن الفساد هو الفساد أينما وجد، فلا حاجة لتخصيصه بمجال دون غيره، في حين يرى باحث آخر غير هذا الرأي فيعتمد إلى تعريف الفساد ضمن دائرة معينة من دوائر النشاط الإنساني.

سابعاً : اختلاف الأسلوب العلمي المعتمد لصياغة التعريف، فبعض الباحثين يفضل الالتزام بشروط الحد المقتبسة من علم المنطق، أو على الأقل

(١) راجع ميخائيل جونستون؛ ترجمة محمد البهنسي: البحث عن تعريفات: حيوية السياسة وقضية الفساد، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، اليونسكو، العدد ١٤٩، ص ٢١-٥٩.

(٢) انظر د. حسن أبو حمود: الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق (جامعة دمشق) دمشق، المجلد (١٨)، العدد الأول، ٢٠٠٢، ص ٤٤٥-٤٦٩.

الاستفادة منها، في حين يرى غيرهم التعبير باللغة المعتادة بعيداً عن تلك الشروط، وقد نجد فريقاً ثالثاً يكثر من الأمثلة في تعريفه وآخر لا يتطرق إليها مطلقاً غير ذلك.

وقد عنى كثير من الباحثين بوضع تعريف للفساد الإداري، كما اهتمت بعض اتفاقيات مكافحة الفساد سواء على المستوى الإقليمي أو على المستوى الدولي بتحديد مفهوم الفساد لغايات تلك الاتفاقيات، فتعددت التعاريف وتبوعت تبعاً لتفاوت وجهات النظر حول الموضوع والزاوية التي يتم التركيز عليها، ومن أهم هذه التعاريف :

تعريف القانون الهندي للفساد الإداري حيث يعرف الفساد الإداري بأنه: كل موظف يقبل أو يحصل أو يوافق على استلام أو يحاول الحصول من أي شخص لنفسه أو لأي شخص آخر، أي نوع من المكافآت غير المشروعة كدافع للقيام بأداء خدمة نفعية، أو بإجراء مضايقة لشخص ما أثناء ممارسته لنشاطاته الرسمية^(١).

ويعرفه البعض بأنه تصرف وسلوك وظيفي سيئ فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية^(٢).

ويعرفه جوزيف ناي بأنه : "سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة، والاستفادة المادية أو استغلال المركز، ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك على استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم، وكذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام

(١) الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب، وثائق الدورة السادسة لمجلس وزراء

الداخلية العرب، مكافحة الفساد الإداري، تونس من ١-٣/١٢/١٩٨٧م، ص ٤.

(٢) انظر د. أحمد رشيد: الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة،

مطبوعات دار الشعب، شباط، ١٩٧٦م، ص ٥.

مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة^(١). كما يعرفه جانب فقهي آخر بأنه "كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي من جانب العاملين، يسود في بيئة بيروقراطية، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى هدر في موارد الدولة الاقتصادية، الأمر الذي ينعكس بالسلب على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي^(٢)."

ويعرفه اتجاه فقهي ثالث بأنه "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية، والمكاسب الاجتماعية، وارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية^(٣)."

ويمكن التركيز على أربعة اتجاهات من الناحية التحليلية يركز كل منها على أحد جوانب المفهوم وذلك على النحو التالي :

الاتجاه الأول :

تناول هذا التعريف الخروج عن المسؤوليات الوظيفية العامة، ويضم مجموعة تعريفات، فيرى أحد الباحثين أنه خروج الموظف عن مقتضيات الوظيفة العامة والقواعد المحددة لها يتعين عليه الالتزام بها رغبة في تحقيق نفع له على حساب هذه الوظيفة، أما مكملاً فيرى أن الموظف العام يرتكب الانحراف عندما يحصل على نقود أو خدمة في مقابل قيامه بعمل يجب عليه

(١) راجع د. صلاح الدين فهمي محمود: الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب سابقاً وحالياً أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض ١٤١٤هـ (الموافق ١٩٩٤م)، ص ٣٩-٤٠.

(٢) راجع د. صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص ٤٠-٤١.

(٣) انظر د. عاصم الأعرجي: دراسات معاصرة في التطوير الإداري، منظور تطبيقي، عُمان، دار النشر والتوزيع، ١٩٩٥م، ص ٣٠١.

القيام به بحكم وظيفته بدون مقابل^(١).

ويلاحظ أن هذه التعريفات تركز على أن الفساد الإداري هو الرشوة، فالموظف يهبط بالوظيفة إلى مستوى السلعة التي يتاجر بها، إذ يؤدي خدماته لمن يدفع ويحجبها أو يعوقها عن لا يدفع، وهنا تتم التفرقة بين المواطنين وتسيء إلى العلاقة بين الدولة ومواطنيها. واختلال الثقة بين الإدارة الحكومية وموضوعياتها. ونرى أن هذه التعريفات لا تؤدي إلى المفهوم المقصود، إذ تؤدي إلى خلط بين الفساد والرشوة، وأن الأخيرة ما هي إلا أحد مظاهر الفساد^(٢).

الاتجاه الثاني :

يشمل مجموعة من المفاهيم تركز على تعريف الفساد بأنه إدخال لمنطق السوق أو المشروع الاقتصادي على الوظيفة العامة، فيرى جاكوب فان كلايفرن أن الانحراف يعني تعسف الموظف بالسلطة المرتبطة بالمنصب الذي يشغله من أجل تحقيق دخل أكبر على حساب الجماهير، ويشبه هذا الموظف في تعامله مع الجماهير البائع الذي يتمتع بوضع احتكاري يمكنه من استغلال الجماهير. وهنا لا يتمثل في الحصول على المال بل الولاء والتأثير وفاء بالتزامات الأسرة والعائلة أو تجمع رسمي.

فيرى لكل حالة فساد سعراً خاصاً بها يدفعها الراشي للموظف المرشحي^(٣).

الاتجاه الثالث :

يشمل مجموعة من التعريفات الخاصة بالفساد الإداري وربطها بالخروج عن المصلحة العامة، فيرى جيمس سكوت أن الفساد الإداري هو

(١) انظر د. عمار طارق عبدالعزيز: الفساد الإداري وطرق معالجته، المركز العراقي.

للأبحاث، ٢٠٠٦، ص ٣

(٢) انظر عبدالستار ناصر السوداني: مفهوم الفساد الإداري ومظاهره، جريدة الصباح، العدد ١٧٦٦، الخميس ٣ أيلول ٢٠٠٩.

(٣) راجع د. عمار طارق عبدالعزيز، المرجع السابق، ص ٤.

إدراك القواعد الرسمية في سبيل تكوين أنماط معينة من النقود والتأثير لتحقيق مصلحة خاصة^(١).

أما "براسز" يعرف الفساد بأنه ممارسة الموظف للسلطة الرسمية تحت ستار المشروعية القانونية لتحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة. وبالرغم من أن هذه التعريفات أكثر دقة من الناحية النظرية إلا أنها تأخذ الصيغة القانونية الواضحة حيث تجعل الفساد مرادفاً لفكرة التعسف في الحق^(٢).

الاتجاه الرابع :

ويشمل مجموعة تعريفات ترتبط مع السلوك غير الخلقى، فيعرف أحد الباحثين الفساد الإداري بأنه الخروج عن القواعد والمعايير الأخلاقية لتحقيق مآرب خاصة غالباً ما تكون على حساب المصلحة العامة^(٣).

وجاء في تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري بأنه "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته"^(٤).

وقد اعتمد البعض معيار الرأي العام لتحديد مفهوم الفساد الإداري، ويعد هذا المعيار من المعايير الحديثة نسبياً، وقد قصد من اعتماده تجنب الانتقادات التي وجهت إلى المعايير الأخرى للفساد الإداري، وذلك باللجوء إلى

(١) انظر د. أحمد إبراهيم أبو سن: استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد

الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للدراسات العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المجلد ١١، العدد ٢١، ١٤١٧هـ، ص ٩١-١٠٧.

(٢) راجع ياسر خالد بركات الوائلي: الفساد الإداري، مفهومه وأسبابه ومظاهره، النبأ، العدد ٨٠ كانون الثاني ٢٠٠٦.

(٣) انظر د. أحمد عبدالرحمن: مظاهر الانحراف الوظيفي، مجلة التدريب والتقنية، ع ٥٧، ص ٢٦-٢٨.

(٤) في تفصيل ذلك أنظر الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية :

<http://www.transparency.org>.

الرأي العام ليحدد بطريقته ما يراه فاسداً من تصرفات الإداريين وما لا يراه كذلك، لتكون النتيجة بعد ذلك أن الفساد ثلاثة أنواع لكل منها تعريفه الخاص، وهي (١):

- الفساد الأسود: وهو ذلك السلوك الذي يتفق الجمهور على إدانته وضرورة معاقبة مرتكبيه.

- الفساد الأبيض: وهو ذلك السلوك الذي يتغاضى عنه الجمهور ولا يميلون إلى معاقبة مرتكبيه.

- الفساد الرمادي المتوسط بين النوعين السابقين: ويكون هذا في الحالات التي يطالب فيها عناصر معينة من المجتمع إدانة مرتكبه، في حين يبقى الرأي العام متردداً في ذلك.

ومع أن السعي في اعتماد هذا المعيار جاء لتجنب الانتقادات التي وجهت إلى غيره، إلا أنه انتقد هو الآخر من قبل بعض الباحثين، ومن ذلك أن الرأي العام يتذبذب في كثير من الأحيان، فعند انكشاف فضيحة من فضائح الفساد نجد أن الرأي العام يتشدد ويقوى، ولكنه يضعف مع مرور الوقت، وربما يتسامح أخيراً، ثم أن هناك إشكالية في تحديد الأشخاص الذين يجب اعتماد رأيهم بوصفهم يشكلون عموم المجتمع، هل هم الراشدون؟ أم الناخبون المسجلون؟ أم العينة الخاضعة للاستبانة؟ أم غير هؤلاء؟

ويمكن انتقاد هذا المعيار بافتقاره إلى القدرة على التعامل مع الصور المستحدثة للفساد، فلو فرضنا ظهور شكل جديد من أشكال الفساد الإداري الذي لا معرفة لجمهور الناس به، فإن هذا يعني أنه سيبقى مشروعاً إلى أن يتم تشكيل رأي عام حوله، ومن ثم تصنيفه ضمن الأنواع الثلاثة سابقة الذكر، فإذا تبين أنه خطير فإن هذا يعني أن يتحمل الجهاز الإداري والمالي كل تبعاته في

(١) د. محمود عبدالفضيل: الفساد وتداعياته في الوطن العربي، المستقبل العربي، العدد

٣٠٩، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر ٢٠٠٤.

الفترة التي لم يكن ثمة رأي عام فيه، هذا إذا سلمنا أن الرأي العام لن يخضع لصور من الضغط والتأثير الذي توجهه وجهة معينة تخدم القادرين على التأثير فيه إن سلماً أو إيجاباً في مثل هذه القضايا^(١).

وهناك بعض التعاريف التي أوردتها الأدبيات الإدارية والاقتصادية منها أن الفساد يعني إساءة استعمال السلطة لتحقيق مكسب خاص^(٢).

الفساد هو تلك الأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي تعود بالفائدة على الموظف العام، فيسمح لهم بالتهرب من القوانين والسياسات، سواء باستخدام قوانين جديدة أو بإلغاء قوانين قائمة، تمكنهم من تحقيق مكاسب مباشرة وفورية^(٣).

وجاء في تعريف البنك الدولي، الذي يرى أن الفساد هو: "الاستغلال المقصود لتحريف التطبيق المخول به للقوانين والقواعد والأنظمة المرعية، من أجل تحصيل منفعة للعمال الحكوميين وغير الحكوميين، عن طريق الإمداد المحظور وغير الصريح للفساد بالمكاسب الشخصية للموظفين العموميين"^(٤).

أما المشروع المنقح لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي وضعه فريق خبراء حكومي دولي عملاً بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٦١/٥٥ المؤرخ في ٤ كانون الأول ٢٠٠٠ والذي اعتمده الجمعية العامة

(١) انظر د. آدم نوح علي معابدة: مفهوم الفساد الإداري ومعاييرته في التشريع الإسلامي، دراسة مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢١، تعدد الثاني، ٢٠٠٥، ص ٤٢٣.

(٢) انظر تقرير عن التنمية الاقتصادية في العالم ١٩٩٧، البنك الدولي للإنشاء والتعمير، الترجمة العربية، القاهرة، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ص ١١٢.

(٣) انظر د. مصطفى كامل السيد: الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٨.

(٤) انظر :

The World Bank (2000). Anticorruption in Transition: C Contribution to The Policy Debate, Washington, D.C., p. 8.

بقرارها رقم ٢٦٠/٥٦ تاريخ ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٢ وقررت إنشاء لجنة مخصصة للتفاوض مفتوحة العضوية لمناقشة هذا المشروع والذي كان من المفترض أن يتم إقراره قبل نهاية ٢٠٠٣، فيعرف الفساد في المادة ٢/ل (الخيار الأول للتعريف بأنه "يقصد بتعبير الفساد إتيان أفعال تمثل أداء غير سليم للواجب" أو إساءة استغلال لوظيفة تتطوي على سلطة) بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية أو للحصول على مزية، يوعدها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر أو أثر قبول مزية ممنوحة بشكل مباشر أو غير مباشر سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر^(١).

وطبقاً للمعايير العالمية لمكافحة الفساد في الأجهزة الشرطة الصادرة عن الانتربول في يوليو ٢٠٠٢ فإن مفهوم الفساد يتضمن ما يلي :

(أ) الوعد أو الطلب أو القبول أو محاولة الحصول بطريق مباشر أو غير مباشر على نقود أو أشياء ذات قيمة، أو هدايا، أو خدمات، أو مكافآت، أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين سواء لأنفسهم أو لأشخاص آخرين أو لجمعيات أو تجمعات مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجباتهم.

(ب) عرض أو تقديم نقود أو أشياء ذات قيمة، أو هدايا، أو خدمات، أو مكافآت أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين سواء لأنفسهم أو لأشخاص آخرين وسواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجباتهم.

(ج) القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بواجبات العاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين يترتب عليه تعريض شخص إلى الاتهام أو الحكم عليه بجريمة أو مساعدة شخص لتجنبيه التعرض للمساءلة

(١) اجتماعات الدورة الخامسة للجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية مكافحة الفساد، فيينا، ١٠-٢١ آذار ٢٠٠٣م، البند الثالث من جدول الأعمال، تقرير عن المشاورات غير الرسمية بشأن المشروع المنقح لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص ٩.

بصورة غير قانونية.

(د) الإدلاء بمعلومات شرطية ذات طابع سري أو محظور مقابل مكافأة أو أي منفعة مهما كان نوعها.

(هـ) القيام بعمل أو الامتناع عن عمل منصوص عليه على أنه فساد بموجب قوانين الدول الأعضاء في الانتربول.

(و) المشاركة بشكل مباشر أو غير مباشر أو المبادرة أو أن يستخدم كوسيلة أو أداة قبل أو بعد القيام بعمل يؤدي للحصول على عمولات أو محاولة الحصول على عمولات أو التآمر على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من الأعمال المذكورة في جميع النقاط السابقة^(١).

ويمكن إعطاء التعريف التالي للفساد الإداري "ظاهرة سلبية تنفسي داخل الأجهزة الإدارية لها أشكال عديدة تتحدد تلك الأشكال نتيجة للثقافة السائدة في المجتمع والمنظمة والنظام القيمي وتقترن بمظاهر متنوعة كالرشوة وعلاقات القرابة والوساطة والصدقة تنشأ بفعل مسببات مختلفة هدفها الأساسي وغايتها الرئيسية إحداث انحراف في المسار الصحيح للجهاز الإداري لتحقيق أهداف غير مشروعة فردية أو جماعية"^(٢).

وبمعنى آخر فإن الفساد الإداري يشمل "كل سلوك أو تصرف إيجابي أو سلبي من قبل موظف عام أو أي شخص مكلف بخدمة عامة أو ما في حكمها، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية مادية أو معنوية أو اجتماعية سواء لنفسه أو لأشخاص آخرين على حساب المصلحة العامة، واستغلال أو استثمار سلطاته الفعلية أو المفترضة لهذه الغاية. ويشمل كذلك أفعال وتصرفات

(١) راجع :

- Interpol, Global Standards to Combat in police Forces, Services, 21 July 2002, Article, 2P. 1-2.

(٢) انظر : د. باسم فيصل الدليمي: الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد ١٩٩٩م، ص ١٠ وما بعدها.

الطرف الآخر الذي يعرض أو يقدم مثل هذه المنافع وكل من يشترك أو يتوسط في ذلك".

ومفهوم الفساد الإداري مفهوم واسع يتسع بسعة أساليبه، فقد يكون ذلك من خلال تفشي الرشوة أو المحسوبية أو التزوير أو الاختلاس أو تعيين الأقارب والأصدقاء في مناصب إدارية لا تتناسب مع مؤهلاتهم العلمية أو يكون ذلك بعرقلة الإجراءات أو المعاملات التي يسعى إليها المواطن واستغلال ذلك في الرشوة.

فالفساد الإداري مفهوم واسع لا يمكن أن يحويه تعريف مانع وجامع له، ولذلك ينظر إلى الفساد من خلال المفهوم الواسع، وهو الإخلال بشرف الوظيفة ومهنتها وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص^(١).

والفساد انحراف أخلاقي على المستوى الإداري لكبار الموظفين والمكلفين بخدمة عامة في السلطات القائمة من خلال أخذ الرشاوي والاختلاس والغش والتزوير، والتهرب الوظيفي، وبيع أموال الدولة لتحقيق المصالح الشخصية وبأثمان زهيدة.

غير أن ثمة انحرافاً إدارياً ينتهك فيه الموظف القانون والأنظمة دون قصد سيء بسبب الإهمال واللامبالاة، وهذا الانحراف لا يرقى إلى مستوى الفساد الإداري لكنه انحراف يعاقب عليه القانون وقد يؤدي في النهاية إذا لم يعالج إلى فساد إداري^(٢).

وتجدر الإشارة في هذا المقام أن قوانين العقوبات في الدول العربية لم تتضمن تعريفاً للفساد وإن كانت قد تضمنت النص على كثير من الجرائم التي

(١) انظر اللواء/ محمد أنور الباصول: الارتقاء بنظم وأجهزة العدالة الجنائية، جهاز الضبط القضائي، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض، ٦-٨/١٠/٢٠٠٣م،

ص ١٠.

(٢) انظر :

- Dobell, J. Patrick. The Corruption of State American Political Science Review, Vol. 72, 1978.

تدخل في إطار مفهوم الفساد.

ومن أبرز صور الفساد التي تجرمها هذه القوانين "جرائم الرشوة، والاختلاس، واستغلال الوظيفة، وإساءة استعمال السلطة، والتزوير ... إلخ. وهذا بالتالي يجعل مفهوم الفساد أوسع من تعبير جرائم الفساد، لأن هذا المفهوم يشمل أفعالاً لم تجرمها قوانين العقوبات.

وتوصف ظاهرة الفساد الإداري بأنها :

١- ظاهرة سيئة تؤدي إلى إساءة استعمال السلطة الرسمية ومخالفة الأنظمة والقوانين والمعايير الأخلاقية.

٢- ظاهرة تؤثر على أهداف المصلحة العامة نتيجة لتأثيرها السلبي في النظام الإداري.

٣- ظاهرة نتجت عن انحرافات سلبية وبالتالي فهي ستولد إفرازات سلبية على النظام الإداري قد يتحمل أعباءها الموظفون والجمهور.

٤- ظاهرة سلبية قد تحدث بشكل فردي أو جماعي.

٥- ظاهرة تهدف إلى إحداث انحراف في المسار الصحيح للنظام الإداري لتحقيق أغراض غير مشروعة.

٦- ظاهرة سلبية قد تحقق عوائد غير شرعية للشخص الذي يمارسها وليس بالضرورة أن تكون هذه العوائد مالية^(١).

خصائص الفساد الإداري :

١- إنه يتخذ أشكالاً وعناصر متعددة يصعب كشفها والوقوف عليها كالرشوة، والاختلاس، والتزوير، والابتزاز، وسوء الاستخدام للأموال العامة^(٢).

(١) راجع د. ساهر عبدالظاهر مهدي: الفساد الإداري، أسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة، شبكة المعلومات، آخر إطلاع ٢٠٠٩/٨/٣١م.

(٢) أحمد رشيد: الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، دار الشعب، ١٩٩٦م، ص ٨٥.

٢- أنه عمل خفي ومستتر عادة ما يتم في إطار من السرية والخوف، والكشف عنه عادة يؤدي إلى معرفة جزء فقط من الحقيقة التي ينبغي معرفتها كاملة^(١).

٣- لم يعد عملاً فردياً بل أصبح عملاً منظماً، إذ يشترك في الفساد عادة أكثر من شخص حيث يعتمد من الناحية الفعلية على أطراف رئيسية تتمثل في الموظف العام الذي يستغل سلطاته ونفوذه الوظيفي، والطرف الثاني ممن يتعاملون مع هذا الموظف مستغلين في ذلك البيروقراطية الفاسدة وغياب المسؤولية، والطرف الثالث وهو الوكيل أو الوسيط بين الطرفين، وهكذا تتعدد الأطراف التي تتعامل مع الفساد مما يجعل منه عملية معقدة، الأمر الذي يزيد من صعوبة مكافحتها^(٢).

٤- وجود عنصر المغامرة أو المخاطرة التي عادة ما تصاحب أعمال الفساد، وكلما كانت المواقف والظروف التي يكون فيها عنصر المغامرة ضعيفاً يكون مغرياً، ويقل الإغراء كلما زاد عنصر المخاطرة، فالصفقات الكبرى تخري كبار الموظفين على المغامرة، ذلك أنه كلما كبر حجم الصفقة وكونها غير مباشرة كلما زاد الإقبال على المغامرة فيها لأن احتمالات الشكوك حولها تكون ضعيفة، وبذلك تكون هذه الخاصية عاملاً ضرورياً لا بد من أخذه بعين الاعتبار لدى الشروع بأي جهود لمكافحة الفساد^(٣).

٥- يتضمن مصلحة أو منفعة متبادلة بين أطرافه الرئيسيين قد تكون مادية

(١) عامر خياط: مفهوم الفساد، ندوة المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥٠.

(2) Wilson, John K, and Richard Damamia, Corruption, Political Completion and Environmental policy, Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 49, No. 3, Elsevier, New York, 2005, p. 518.

(3) S.H. Alatas, The Sociology of Corruption, Times Books, International, 1991, p. 32.

أو معنوية.

٦- يترتب على حدوثه أضرار تمس المصلحة العامة سياسية أو اقتصادية

أو اجتماعية أو ثقافية.

ثانياً : مستويات ومظاهر الفساد :

ازدهر الفساد في السنوات الأخيرة بشكل غير مسبوق في جميع دول العالم بصفة عامة، وفي الدول النامية بصفة خاصة، وقد أدت فضائح ما تكشف من وقائع فساد عديدة على تغييرات في أعلى المستويات الحكومية في دول عدة، وفي بعض الأحيان أدى استئثار الفساد إلى حدوث ثورات شعبية جارفة، وأبلغ دليل على ذلك قيام ثورة الخامس والعشرين من يناير في مصر والتي كان الفساد من أحد أهم مسبباتها.

١- مستويات الفساد^(١):

ليس للفساد هوية أو طابع سياسي محدد، فقد عرفته على حد سواء الأنظمة الشمولية والديمقراطية والنامية، فهو قابل للانتشار في أي وسط سياسي كان بمستويات مختلفة تظهر بثلاثة أشكال أساسية هي:

(أ) المستوى الرئاسي :

ويتعلق هذا المستوى من مستويات الفساد بقمة الهرم السياسي أي فساد الرؤساء والحكام الذين يقومون بممارسة الفساد من خلال تحقيق مكاسب ومنافع شخصية على حساب المصلحة العامة لبلادهم، وينتشر هذا النوع من الفساد في البلدان النامية لمحدودية ممارسة الديمقراطية بها من جهة ولانعدام الرقابة من جهة أخرى، حيث أنه من المعتاد في هذه الدول تبعية أجهزة الرقابة العليا للسلطة التنفيذية كما هو الحال في مصر، وذلك على عكس الادعاء أمام الرأي العام بأن أجهزة الرقابة مستقلة ولها صلاحيات وضمانات كاملة.

(١) إكرام بدر الدين: ظاهرة الفساد السياسي: النظرية والتطبيق، دار الثقافة، القاهرة،

١٩٩٢م، ص ٢٧.

ومن أمثلة فساد الحكام في الدول النامية الرئيس موبوتو الذي قدرت ثروته بالمليارات، بالإضافة لقدر كبير من الممتلكات من قصور فخمة في فرنسا وبلجيكا وسويسرا، وفي كافة الأقاليم الثمانية لزائير تركزت جهود هؤلاء في تحقيق أكبر قدر ممكن من الثروة على حساب أوطانهم من خلال استغلال النفوذ للحصول على الرشاوى والعمولات بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة من خلال أقاربهم أو أصدقائهم.

(ب) المستوى المؤسسي :

وهو فساد بعض أعضاء السلطات الثلاثة (التشريعية، القضائية، التنفيذية)، ولعل من أخطر صور الفساد المؤسسي هو فساد الوزراء وكبار المسؤولين وأعضاء البرلمان، وكذلك القضاة ولا سيما عندما تتداخل المصالح الشخصية لعينة من هؤلاء فيما بينها، حيث يزداد حينها الضرر بالصالح العام، ويتعثر تنفيذ المشروعات والخطط التنموية، بل يتعدى الأمر ذلك في بعض الأحيان ليصل إلى تخريب المؤسسات العامة القائمة بالفعل من أجل نهب أموالها على حساب الوطن.

(ج) المستوى الإداري :

ويعني هذا المستوى من الفساد، فساد بعض الموظفين في المستويات الوسطى والدنيا في الهرم التنظيمي، وعلى الرغم من ارتباط ذلك النوع من قضايا الفساد بالأمر الصغير التي تتمثل في الحصول على الرشاوى والإكراميات من جانب الموظف العام لقاء تسهيل الخدمة للعميل، إلا أنها تصبح شديدة الخطورة على المصلحة العامة عندما تنتشر كظاهرة في جميع قطاعات الدولة وبخاصة في مجال المشتريات وتنفيذ العقود العامة.

٢- مظاهر وأنماط الفساد^(١):

ينشأ الفساد وينتشر نتيجة عوامل عديدة اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية يمر بها المجتمع، لذا تتعدد وتتوغل مظاهر الفساد وتصنيفاته بحسب تلك العوامل.

ومن أهم مظاهر الفساد ما يلي :

(أ) استغلال المنصب العام :

يلجأ أصحاب المناصب العامة وبخاصة في الدول النامية إلى استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب مادية شخصية سواء لهم التي حملها الشعب لهؤلاء، وبمرور الوقت يتحول هؤلاء إلى رجال أعمال أو شركاء في تجارة إلى جانب كونهم مسئولين حكوميين، وهم بذلك يقومون بإساءة استخدام السلطة من خلال الاحتيال والغش والإضرار بالثقة التي منحتها لهم الدولة. ويشير تقرير خاص لصندوق النقد الدولي أن ما بين (٨٠% - ١٠٠%) من الأموال التي أقرضتها البنوك الأمريكية للدول النامية تعود مرة أخرى إلى الولايات المتحدة وسويسرا وتودع في بنوكها بحسابات شخصية لمسئولين من تلك الدول بالإضافة إلى مظاهر الإسراف في استخدام هذه الأموال واستغلالها^(٢).

(ب) الرشوة :

الرشوة تعني قيام الموظف بأخذ أو قبول أو طلب مقابل معين له قيمة مادية أو معنوية للقيام بعمل من اختصاصه بحكم وظيفته، أو الامتناع عن عمل من اختصاصه كذلك أو الإخلال علي أي نحو بمقتضيات واجبات

(١) د. فاتن سيد خميس عطية: الفساد المالي والإداري "دراسة نظرية تحليلية للأسباب والمظاهر" مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠ أبريل ٢٠١٣، ص ٤٠٠.

(٢) د. أحمد عبدالعزيز الأصفر: الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، المجلد ١٦، العدد ٣٢، ٢٠٠٢، ص ٣٢٥.

وللرشوة في القوانين الوضعية معان محددة، وهي في أغلبها تعد اتجار غير مشروع بأعمال الوظيفة، وبعض القوانين العربية تعتبر الرشوة جريمتين منفصلتين إحداهما جريمة المرتشي، والثانية جريمة الراشي، والقصد من ذلك هو تبرئة الموظف إذا رفض الرشوة مع تجريم الراشي حتى لا يعود للفعل مع عدم تحققه^(٢).

(ج) الاختلاس :

الاختلاس هو تحويل الشيء عن وجهته وإضافته إلى ملك حائزه، فهو يتحقق بكل فعل يضيف به الجاني الشيء المسلم إليه إلى ملكه بتغيير حيازته من حيازة ناقصة إلى حيازة بنية التملك^(٣).

والذي يغري النفوس الضعيفة للتورط في مثل هذه الممارسات أحياناً هو الظن السائد لدى فئة من المجتمع بأن المال العام ملكية سائبة وليس لشخص حقيقي أن يطالب به، كما يلجأ بعض صغار الموظفين لهذه الممارسات بعد أن يلحظوا شيوعاً للممارسات الفاسدة بين رؤسائهم وزملائهم الذين تتزايد ثروتهم بسرعة كبيرة دون أن يتعرضوا للعقاب أو المساعلة^(٤).

(د) الاعتداء على المال العام :

غالباً ما يقوم بهذا السلوك كبار المسؤولين الحكوميين وذلك من خلال

(١) د. عبدالفتاح خضر: جرائم التزوير والرشوة في المملكة العربية السعودية، الرياض، مطبعة السفير، ١٩٩٩م، ص ٢٢٣.

(٢) د. عامر الكبيسي: الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المجلد ٢٠، العدد ١، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٠٠-١٠١.

(٣) الفقرة ب من المادة رقم ١ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢م.

(٤) عامر الكبيسي: الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٦.

استخدام نفوذهم لتحقيق مكاسب مادية شخصية على حساب المصلحة العامة، مثل الحصول على قروض بفوائد مخفضة أو تسهيل حصول رجال الأعمال المقربين من السلطة على قروض بفوائد مخفضة وبدون ضمانات والاستيلاء عليها فيما بعد عن طريق اعتبارها ديون معدومة، كما يكون الاعتداء على المال العام في بعض الأحيان من خلال الاستيلاء على أصول وممتلكات الدولة مثل شراء أراضي وممتلكات الدولة بأثمان بخسة تقل عن قيمتها الحقيقية كثيراً.

(هـ) غسيل الأموال :

تعني عملية غسيل الأموال "كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو استثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٢ من هذا القانون مع العلم بذلك متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال"^(١).

(و) المحسوبية :

تعني هذه الظاهرة المساهمة من خلال الوساطة والمحابة من خلال استخدام الموظف العام لسلطته ونفوذه لتحقيق هدف آخر غير المصلحة العامة، وللمحسوبية صور عديدة مثل استخدام النفوذ في تعيين الموظفين ممن هم يفتقرون الشروط اللازمة لشغل الوظيفة أو إنهاء أعمال أو خدمات غير مشروعة للأقارب والأصدقاء، ويترتب على المحسوبية الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في الحصول على الخدمات العامة، وهي

(١) محمد نعيم فرحات: جرائم اختلاس الأموال العامة، مجلة الفكر الشرطي، المجلد ١٣،

العدد ٤٩، مركز بحوث شرطة الشارقة، الشارقة، ٢٠٠٤م، ص ١٨٢.

تعني انحراف في السلطة يستوجب المساءلة والعقاب^(١).

(ز) استخدام الأموال العامة في الحملات الانتخابية :

تعني قيام المسئولون الحكوميون باستخدام الأموال العامة في تقديم الهدايا أو الإكراميات لأفراد آخزين لغرض ترويج الدعاية لطائفة معينة دون غيرها، وبذلك تستخدم تلك الأموال من أجل مصلحة خاصة وليست عامة.

(ح) الهدايا :

وهي تعني قبول الموظف العام هدية من المتعاملين مع الجهة الإدارية التي ينتمي إليها سواء كانوا من الموردين أو مصدريين أو المستوردين نظير تسهيل بعض الأمور لهم، وذلك من خلال قيام الموظف بأداء عمل معين أو الامتناع عن أداء ذلك العمل.

(خ) التهرب الضريبي أو الجمركي :

ويعني هذا النوع من الفساد قيام المسئولين الحكوميين بالحصول على مبالغ مادية أو هدايا من رجال الأعمال بغية منحهم تخفيض ضريبي أو جمركي وهي بذلك تعني ضياع جزء من أموال الدولة.

(ط) الابتزاز :

هو نمط سلوكي يمارسه بعض الموظفين من العاملين في الوظائف السيادية أو الأمنية وغيرها، فغالباً ما يلجأ بعض هؤلاء إلى ابتزاز المواطنين عن طريق إرهابهم وتهديدهم وإجبارهم على نفع الأموال، والذي يميز الابتزاز عن الرشوة هو أن الأخيرة تدفع طواعية من قبل مقمها وإيرانته الكاملة لكونها تحقق مصلحة شخصية له، بينما ينطوي الابتزاز على عنصر الجبر والإكراه حيث يتعرض الشخص للتهديد والوعيد من أجل دفع تلك الأموال لمن يمارس الابتزاز عليه^(٢).

(١) عامر الكبيسي: الفساد والعولمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ٣٠-٣١.

(٢) الندوة الإقليمية بدائرة التعاون الفني للتنمية التابعة للأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة: نادر أبو شيخة، إصدار المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٨٩م، ص ٣٠-٣١.

المبحث الثاني أسباب الفساد

تمهيد وتقسيم :

تتنوع أسباب الفساد الإداري، بين: أسباب قيمية ثقافية مجتمعية؛ ترتبط بغياب الوازع الداخلي المبني على أسس دينية أو عرقية أو وطنية تحض على النورع وتحرى الابتعاد عن مواطن الشبهات، وأسباب قانونية؛ ترتبط بعدم وجود أو إعمال (دولة) القانون وإنفاذه على أرض الواقع وعدم الحرفية في ضبط القوانين وإحكام تشريعها بما يتناسب وواقع القضايا والمشكلات المرتبطة بها التي يتعامل معها، ... إلخ، وأسباب إدارية، ترتبط بالهياكل التنظيمية، وعدم أو ضعف المتابعة والرقابة الداخلية والخارجية والمراجعة المستقلة، وبيئة العمل، ... إلخ، واقتصادية؛ ترتبط بالتميز في المرتبات والحوافز في وقت تعجز فيه معظم المرتبات عن التعامل مع أسعار السلع والخدمات في السوق، والدعم، وعدم عدالة الأوعية الضريبية ... إلخ، وسياسية؛ ترتبط بالانتخابات وضمن الولاء للقيادات السياسية، وعدم ضبط دور الدولة، وضعف دور المجتمع المدني^(١).

وعلى ذلك سوف نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : أسباب الفساد وتداعياته.

المطلب الثاني : أسباب الفساد في مصر.

(١) د. أحمد إسماعيل: تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري - الواقع - الإشكاليات - البدائل، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٦، إبريل ٢٠١٢، ص ١٦٥.

المطلب الأول

أسباب الفساد وتداعياته

للفساد — بأنواعه المختلفة — أسباب متشعبة ومتداخلة ومعقدة أهمها:

- انحلال البناء القيمي وضعف الضوابط الأخلاقية في مؤسسات الدولة والمجتمع عموماً مما يؤدي إلى تغليب المصلحة الفردية على المصلحة العامة.
- الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة التي ترجح توجه الناس إلى الإفراط في الفردية مع تنامي سطوة التأثير المادي على المجتمع^(١).
- غياب المساءلة بكل أو معظم صورها، وهو إما غيابي قانوني أي أن المنظومة القانونية لا تتضمن تنظيمات لآليات المساءلة، فلا وجود لرقابة دستورية أو مساءلة برلمانية ولا وجود لمؤسسات للرقابة الداخلية، وقد تكون المساءلة منظمة قانوناً ولها وجود في المنظومة القانونية ولكنها غير فاعلة ولا تؤدي دورها المرجو منها فوجودها كعدمها.
- اختزال مفهوم النزاهة والصالح والاستقامة لدى الأنظمة الدكتاتورية والقمعية في الولاء للنظام أو الحزب بدلاً من القيم المبدئية وقيم المجتمع.
- اختلال موازين توزيع الثروة على أفراد المجتمع، وغلبة الشعور بالغبين لدى غالبية أفراد المجتمع مما يدفع ببعضهم إلى ابتداع وسائل التهرب والارشاء واختلاس الأموال العامة كمحاولة فردية أو منظمة غير مشروعة لإعادة التوازن المفقود.
- عدم كفاءة ونزاهة القيادات الإدارية وكبار المسؤولين من وزراء ووكلائهم ومدراء عامين لأن اختيارهم يتم على أساس التزكية أو الولاء للحزب أو

(١) د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، ١٩٥٨، ص ٥٨٩؛ ثروت بدوي: مبادئ القانون الإداري، مصر، ١٩٧٣م، ص ٨٠؛ د. عثمان خليل عثمان: نظرية المرافق العامة، القاهرة، ١٩٥٨م، ص ٤٥٠؛ د. جاسم الصغير: الفساد الإداري والآثار السلمية وإعاققة بناء الدولة الديمقراطية، www.fathaa.com

الكتلة أو الطائفة أو على أساس القرابة والصداقة والمحسوبية دون مراعاة لمبدأ التقييم العلمي المبني على الكفاءة والخبرة والنزاهة، وأحياناً تصل الحال في مثل تلك المناصب إلى بيعها على الراغبين بما يتناسب مع ما يتصور استنكاره منها من موارد نتيجة الممارسات غير المشروعة.

- انعدام الشفافية في مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص والعمل بسرية ومنع المعلومات والإحصائيات من التسرب إلى الجمهور أو الإعلام أو مؤسسات المجتمع المدني⁽¹⁾.

- الرواتب المتدنية لموظفي القطاع العام مما يلجئهم إلى البحث عن مصادر أخرى للدخل، فإن لم يجدوا مصادر مشروعية، اضطروا إلى التوسل بالمصادر غير المشروعة سواء أكان محله المال العام أو أموال المواطنين.

وللفساد تداعيات مدمرة متشعبة ومتعددة أهمها :

- زعزعة الاستقرار الاقتصادي، فانتشار الفساد في القطاع الخاص يؤدي إلى زيادة كلفة العمل أو المنتج التجاري من خلال زيادة المدفوعات غير المشروعة وازدياد النفقات الإدارية الناجمة عن التفاوض مع المسؤولين⁽²⁾.

(1) Vuylstcke, Charles (1988): "Technique of Privialization of State. Owned Encreptions (SOES)" Vol. 1, "Methods and Implemetation, World Bank Technical Paper, No. 88, Washington, D.C. The World Bank.

- World Bank (1992): "Malaysia Country Mcomoramdam) Country Development, East Asia and the Pacific Region", Report No. 10738 (Restricted), World Bank, Washington D.C, USA, Zahra, Shaker A & Hanson, Carol Danne (2000); "Privalization Entrepreneship and Global Competitiveness in the 21st Century". Competitiveness Review, Vol. 10, No. 1, pp. 83-103.

(2) د. سمير الدليمي: الفساد الإداري أسبابه وأشكاله،

miraq com/news/national/index

- Michael Eliman, Socialist Planning (London Cambridge U.P), 1997, pp. 247-248.

• عرقلة النمو وزيادة الفقر والعجز عن مكافحته، لأن مساعدة الفقراء تتطلب تحويل الموارد العامة إلى أنشطة تصب في إطار تعزيز النمو كإلزامية التعليم الابتدائي والرعاية الصحية الأولية، إلا أن ذلك لا يناسب السياسيين الباحثين عن أموال الفساد، فهم غير قادرين على جمع أموال ضخمة إلا من مستويات مرتفعة من الاتفاق التي تتيح قدرأ أعظم من فرص الفساد كعمليات شراء الأسلحة ومشاريع الأعمار الكبرى، لذا لا يحثل الإنفاق لمصلحة الفقراء سوى أدنى مرتبة في سلم أولويات بلدان الفساد السياسي^(١).

• الحد من تقديم الخدمات، وارتفاع أعباء توفير كمية قليلة من الخدمات العامة، أو على الأقل التوزيع غير العادل لها، أو تردي نوعيتها أو صعوبة الحصول عليها دون رشوة أو توسط.

• تقويض الديمقراطية.

• زعزعة الثقة بالحكم وبمصادقية الحكومة.

• التلاعب وتخطي الأصول القانونية في إنجاز المعاملات.

• زيادة نسبة البطالة، لضعف الدورة الاقتصادية والإنتاج الوطني بسبب هدر الثروة العامة أو توزيعها في عمليات الفساد.

• هجرة العقول والطاقات التي ترفض المشاركة في عمليات الفساد نتيجة محاربتها من الطبقات الفاسدة والمفسدين.

• ضعف إمكانيات وكفاءة رؤوس الأموال، إذ يمكن لأي كان الحصول على عقود عامة لقاء دفع رشى دون أن يكون لديه الملاءة المالية أو القدرة

(١) د. محمود عبدالفضيل: مفهوم الفساد ومعايير، بحث منشور في (الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية)، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي تعدها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع السعيد السويدي بالإسكندرية، ط٢، بيروت، ٢٠٠٦، ص٧٩.

الاستثمارية المناسبة.

- هروب المستثمرون المحليون للاستثمار في الخارج وعزوف الاستثمار الأجنبي عن الاستثمار داخل البلاد، لارتفاع تكلفة الاستثمارات نتيجة دفع الرشى، فهو ضريبة إضافية، إضافة إلى أنه يساهم في ارتفاع مخاطر الاستثمار ومحاذيره.
- لجوء المواطنين إلى الاعتماد على الزعماء المحليين لتلبية متطلباتهم وتسيير أمورهم عوضاً عن اعتمادهم على الحكومة المنخورة بالفساد^(١).
- عدم المساواة بين المواطنين لأن بعضهم سيحظى بمعاملة خاصة وتسهيلات معينة لعلاقاتهم الشخصية أو لارتباطاتهم الحزبية أو الطائفية أو القومية وغيرها أو لقدرتهم على دفع الرشى، وفي ذلك نوع من أنواع انتهاك حقوق الإنسان، فالفساد ينتهك حقوق الإنسان لحرمانه الفقراء من الوصول إلى الخدمات العامة^(٢).
- الحد من المنافسة المشروعة بين أشخاص القطاع الخاص سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين (كالشركات) لتفضيل من يتعامل مع المفسدين دون منافسة حقيقية أو في ظل منافسة صورية.
- تعطيل أسس الاقتصاد الحر المعتمدة على المنافسة في تقديم أفضل الخدمات والعروض والأسعار، إذ يصبح هم القطاع الخاص تأمين موارده بطرق غير مشروعة من خلال التعامل مع المفسدين ودفع الرشى.
- تحويل الانتخابات إلى وسيلة لوصول الفاسدين إلى مراكز السلطة من

(١) أ. سليم محسن نجم العمود: منشور في موقع الحوار المتمدن، العدد ٣٤٧٧ في ٢٠٠٨/١١/٢٦ المحور: الإدارة والاقتصاد www.ahear.org وهيلين نورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة: باسيل يوسف ومراجعة د. أكرم الوتري، بيت الحكمة، العراق، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٦٠-٢٦١.

(٢) أ. أحمد عبدالكريم سلامة: علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع، الطبعة الأولى، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٩٣م، عدد ١٣٣ وما بعدها.

أجل ضمان حماية أعمالهم الفاسدة وزيادة مدخولاتهم وثرواتهم غير المشروعة.

- ترسيخ المفاهيم السلبية مثل الأنانية والمصلحة الذاتية.
- الحد من نشاط الفرد وجهده حينما يدرك أنهما لا يكونان السبيل لتحقيق الأهداف، في ظل وجود طرق ملتوية سهلة وقصيرة.
- عزوف الدول المانحة عن تقديم المعونات والمساعدات التنموية.
- وقد ذهب البعض إلى أن للفساد فوائد للمستفيدين منه أهمها^(١):
- تسريع الإجراءات الرسمية.
- تخطي البيروقراطية الإدارية.
- تأمين مدخول إضافي للموظفين الذين يعانون من تدني الأجور.
- الاقتصاد في الوقت والجهد.

ورغم أن الفساد قد يحقق مأرب المفسد الشخصية إلا أنه لا يكون إلا مقابل ثمن يدفعه، فمن يدفع الرشوة لإنجاز أو تسريع معاملة فهو يحصل على ذلك نتيجة دفعه مبلغ الرشوة الذي ينبغي أن لا يكون مضطراً إلى دفعه لولا الفساد، وعندما يتم تعيين شخص بوظيفة ما يتوسط أحدهم فهو قد يكون إنما وضع مستقبله ومعيشته تحت تصرف مرجع الوساطة، وقد يكون الثمن المدفوع هو ثمن معنوي أو مادي أو نقدي، إلا أن الثمن الأكبر الذي يدفع عن ممارسة الفساد هو ذلك الذي يدفعه المجتمع بكامله ألا وهو انهيار الوطن^(٢).

(١) د. أحمد عبدالكريم سلامة، المرجع السابق، ص ١٤٤-١٥٥ وهذا هو مسلك الاتجاه الأحادي المستقر عليه في فرنسا وإيطاليا بينما تذهب دول الاتجاه الثاني مثل بريطانيا إلى إعطاء المعاهدة نفس قوة القانون بعد إدراجها في النظام الداخلي، هيلين نورار، المرجع السابق، ص ٥٥٣-٥٥٥، كتاب الفساد، مرجع سابق، ص ١٠.

(٢) د. عصام عبدالرازق العطية: القانون الدولي العام، الطبعة الرابعة، بغداد، ١٩٨٧م، ص ١٦٤.

- Zahra, Shaker A, & Ireland R. & Duanc. Guteretez, Habel & Hill, Michael A, (2000): "Privalization and catherpeneral transfusion, Emerging Issues and A Future Research" The Academy of Management Review, July, Vol. 25, No. pp. 509-524.

ولعله من الملائم أن نذيل هذه الرؤية برؤية "الأمين العام" في تقريره على مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة المنوهة إلى أن مكافحة الفساد هي مرتكز أساسي في أية إستراتيجية لمكافحة الجريمة المنظمة ونفوذها، ولعله من الملائم أيضاً أن نقرن ذلك برؤية ورقة "معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة UN Interregional Crime and Justice Research Institute في ورشة مكافحة الفساد" المنعقدة في إطار مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة (٢٠٠٠) والتي أكدت على أن الإستراتيجية المتناسكة الناجحة لمكافحة الفساد تقوم على أربعة ركائز هي: التنمية الاقتصادية، الإصلاح الديمقراطي، المجتمع المدني القوي مع شفافية الدولة، سيادة حكم القانون^(١).

A Solid and Successful Anti-Corruption Strategy Advocated Rests on Four Pillars : (A) Economic Development, (B) Democratic Reform (C) A Strong Civil Society with Access to Information and A Mandate to Monitor The Actions of The State, and (D), The Presence of the Rule of Law.^(٢)

ولقد نوهت "ذات الورقة" إلى أنه ومع وجوب اعتبار الركائز الأربعة لإستراتيجية مكافحة الفساد في كل الأحوال فإنه ينبغي أيضاً اعتبار أنه ما من نموذج تطبيقي واحد يناسب جميع البلدان والتي عليها تقصي وتصميم كيفية التطبيق الملائم لها.

(1) Zahra, Shaker A (1993): "Environment, Corporate Entrepreneurship and Financial Performance A Taxonomic Approach", Journal of Business Venturing, Vol. 8, No. 4, pp. 319-340.

(2) UN Doc A/CONF 1879, P. 2, P. 9 Robert Wellington Campbell, Failure of Several Economic Planning (Bloomington, Indiana UP 1992, p. vii and pp. 156-159. Maxi Machen Economic Management and French Business from De Gaville to Chirac, (New York Palgrave MacMillan) 2002, pp. 43-44.

ويمكننا إجمال أسباب الفساد⁽¹⁾ فيما يلي :

- سيطرة الحكومة على معظم المشروعات والمعاملات الخاصة واحتكار معظم الخدمات الأساسية.
- بقاء القيادات لمدة طويلة في المؤسسات مما يؤدي إلى نمو شبكة المصالح والتحايل على دورات العمل ضعف المساءلة العامة طول دورات العمل وكثرة الإجراءات والمستندات المطلوبة وعدم وضوحها للمواطن تدهور مستويات الأجور وغياب مبدئي الأمانة والشرف تلاشي الحدود بين الخطأ والصواب خاصة في مراحل دورة العمل للحصول على الخدمة بحيث أن الكثير مما يعد إثماً ولا شرعية له أصبح مقنناً ومباحاً: فالرشوة صارت إكرامية أو بدل انتقال، أو سمسة أو أصبحت استشارة وانتفاع الأبناء من وظائف الآباء ومراكزهم صار حقاً ضعف الرقابة المجتمعية.

المطلب الثاني

وضع الفساد في مصر

لقد تزايد الاهتمام بموضوع الفساد في مصر، ففي بداية التسعينات كان من الصعب على المجتمع المدني معالجة قضية الفساد، حيث كان ينظر لها على أن الخوض فيها قد تتجم عنه مشاكل، وبالإضافة إلى ذلك، كانت الحكومة في ذلك الوقت تكاد لا تذكر الفساد علناً، غير أنه مع بدء منتصف التسعينات

(1) Kohli Suresh (1975) Comption in India, New Delhi, Chetana Publication cited in Al-Black Well Publication, pp. 67.

- Al-Rawal Othman (1980): The concept of the five crises in political development relevance to the kingdom of Saudi Arabia, Ph. D. dissertation Duke University.

- Gould David (1980): Burcaucratic Comption and Underdevelopment in the Third World, The Case of Zaire New York, Pergamon Press.

- Kohh Suresh (1975) Comption in India New Delhi Cheuna Publication cited in Al-Rawal, Otham (1980).

أصبح الفساد يناقش بشكل مستفيض وعلني من قبل وسائل الإعلام والمجتمع المدني والهيئات الأكاديمية.

ولقد أظهر التقرير الأول للجنة النزاهة والشفافية^(١) والصادر في ٢٠٠٧ الأشكال الرئيسية للفساد في مصر. وتشمل: إصدار بعض القرارات لصالح مجموعة معينة، بغض النظر عن المصلحة العامة، وانعدام الشفافية فيما يتعلق بالمشتريات العامة، وتلقي دفعات معينة (رشاوي مقابل تيسير الوصول للخدمات الحكومية)، وإساءة استخدام أو إهدار الأموال العامة أو الملكية العامة. كما تعرف التقرير على المناطق الرئيسية الأكثر عرضة للفساد في مصر، وتشمل: الدفعات الشراوي لتسهيل الحصول على الخدمات الحكومية، الجمارك والضرائب، توثيق وتحديد الغرامات، إساءة استخدام الممتلكات العامة، وفرص التوظيف الحكومية، والمشتريات العامة. وعلى ذلك سوف نتناول أسباب الفساد في مصر بشيء من التفصيل.

أسباب الفساد في مصر:

أسباب انتشار الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير متعددة، قمنا بتقسيمها في هذه الدراسة تحت ستة مجموعات من الأسباب هي: أسباب تتعلق بالإطار القانوني وأسباب تتعلق بالإدارة العامة، والأسباب التي تتعلق بالمالية العامة، وأسباب تتعلق بالإطار المؤسسي، وأسباب تتعلق بالعلاقات الهيكلية بين سلطات الدولة، وأخيراً أسباب تتعلق بالثقافة المجتمعية^(٢).

وقد آثرنا هذا التقسيم لسببين: الأول أن كل نوعية من هذه الأسباب قد تحتاج إلى حلول تختلف عن الأسباب الأخرى. السبب الثاني أن الأسباب ذات

(١) لجنة النزاهة والشفافية، التقرير الأول ٢٠٠٧ والمتوفر عبر الموقع الإلكتروني: www.ad.gov.eg/about-MSAD/Transparency-committee/

(٢) حسين محمود حسن: دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، بمجلس الوزراء، مركز العقد الاجتماعي، القاهرة، ٢٠١١م.

الطبيعة الثقافية والاجتماعية هي أسباب تهيب البيئة الخصبة للفساد، دون أن تكون مؤدية بذاتها إلى حدوثه. كما أنها أسباب ذات طبيعة خاصة قد تأخذ وقتاً أطول في معالجتها، وبالتالي يجب الصبر على أية سياسات تتخذ لمعالجتها حتى توتي ثمارها، لأن استعجال النتائج فيها قد يعطل جهود مكافحتها، كما أن الأسباب غير الثقافية تحتاج إلى تحرك أسرع في سبيل مكافحة الفساد من ذات الطبيعة الثقافية، والأفضل قطعاً أن يتم التعامل مع كلا النوعين في نفس الوقت.

أولاً : أسباب تتعلق بسيادة القانون وضعف الردع العقابي :

تعني سيادة القانون في أبسط معانيها أن القانون يطبق على الكافة، الأغنياء والفقراء، الحكام والمحكومين، وبالتالي تعد سيادة القانون أهم ضمانات ألا يجور أحد على الآخرين، وبمعنى آخر هو الضامن لكي تحصل الفئات الأضعف في المجتمع على حقوقهم في مواجهة الفئات التي تمتلك نفوذ السلطة أو قوة المال.

وبالنظر إلى الوضع في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير نجد أن سيادة القانون لم تكن تحترم بشكل كبير، ومن أهم الممارسات التي كانت تنتقص من سيادة القانون ما يلي :

(أ) إصدار قوانين لصالح فئات معينة :

وصل الأمر قبل الثورة أن تمت صياغة قوانين لخدمة بعض الأشخاص على حساب الصالح العام، ويعتبر قانون منع الممارسات الاحتكارية وتعديله بعد أربع وعشرين ساعة من صدوره لإلغاء الإعفاء من العقاب في حالة الإبلاغ عن جرائم الاحتكار أكبر دليل على ذلك، والذي شهد صراعاً بين وزير التجارة وأمين التنظيم بالحزب الوطني آنذاك والتي انتصر فيها الأخير وفرض سيطرته باعتراف الأول^(١).

وفي هذه الحالة نعتقد أن الفساد تخطى التقسيمات المتداولة من فساد صغير وفساد كبير إلى تقسيم جديد يطلق عليه اقتناص الدول أو State Capture ، ففي هذه الحالة وصل المفسدون لدرجة من القوة والنفوذ بحيث لم تعد قوانين الدولة تمثل أي عائق أمامهم لارتكاب جرائم الفساد لأنهم يستطيعون، ليس فقط أن يطيعوا أو يسكنوا هذه الجهات والقوانين، بل يستطيعون أن يعيدوا تشكيلها لتخدم مصالحهم لنصل إلى ما يسمى الفساد بالقانون Corruption By Law وليس الفساد بمخالفة القانون Corruption Against Law .

في هذه النوعية من الفساد يكون من غير المجدي مطالبة المسؤولين بإصلاحات لأن المنظومة كلها تكون فاسدة، ويكون الحل هو الثورة على هذه النظم بأكملها، ونعتقد أن الثورات العربية، أو ما يسمى بالربيع العربي، قامت لتطهير البلاد من فساد مستفحل كان من الصعب مكافحته بالطرق العادية.

(ب) التنفيذ الانتقائي للقانون :

هناك شعور عام متنامي في مصر أن القانون لا يطبق بالتساوي على كافة، وإنما هناك العديد من العوامل التي تحكم هذا الأمر منها النفوذ السياسي

(١) مقال لوزير التجارة الأسبق (رشيد محمد رشيد) في المصري اليوم:

<http://www.almasry-alyoum.com/article2.aspx?ArticleD=2,89778&IssueD=2067>

والقدرة المالية ، ومن الشواهد على ذلك^(١):

- توصلت التحقيقات في حادثة العبارة في البحر الأحمر في فبراير ٢٠٠٦ والتي أدت إلى وفاة أكثر من ١٠٠٠ شخص إلى أن العوامل الرئيسية التي أدت إلى وقوع الحادث تمثلت في عدم كفاءة السلطات والإهمال من قبل مالك السفينة. وقد كان مالك السفينة عضواً في الحزب الوطني وعضواً في مجلس الشورى الذي يعينه الرئيس، وكان مقرباً جداً من السلطة وقد سمح له بالسفر للخارج وتحويل أمواله وهو رهن التحقيقات الجنائية، وهذا أدى إلى تخمينات بوجود تواطؤ وفساد.
- أكدت التحقيقات في حادث مدينة نصر (انهيار مبنى مكون من ١١ طابقاً في عام ٢٠٠٤ تم تعليته بصورة غير قانونية، أن تغريم مخالفتي القانون أصبح مصدراً مهماً للدخل بالنسبة لكل من السلطات المحلية والحكومة المركزية على حد سواء، وقد أدى ذلك إلى تكهنات عما إذا كانت الحكومة "تبيع" الغرامات بحيث يستطيع المواطنون "الدفع" لانتهاك القانون وتجاهل متطلبات الترخيص.
- كما تبين دراسة عن الشركات الصغيرة والمتوسطة في مصر تمت عام ٢٠٠٩، أن ٤٢% من الشركات الصغيرة والمتوسطة التي شملها الاستطلاع أفادت عن دفع رشواى للحصول على التراخيص اللازمة في عملية التأسيس في حين أن ٢٩% دفعوا رشواى لمسؤولين حكوميين في أثناء عمل الشركة، من ناحية أخرى، أظهرت نفس الدراسة أن أولئك الذين دفعوا رشواى أمضوا وقتاً أطول في تأسيس شركاتهم وتعين عليهم الحصول على تراخيص أكثر من أولئك الذين لم يدفعوا رشوة، وهذا يدل على أن الرشواى لم تكن تدفع لتسريع الإجراءات ولكن للحصول على

(1) Business Anti - Corruption Portal, <http://www.business-anti-corruption.com/ar/pint/country-profiles/middle-eastnorth-africa/egypt/show-all/?no-cache-1&print=1>.

استحقاقات أخرى، مثل الحصول على ترخيص رغم فشلهم في تلبية المتطلبات القانونية^(١).

(ج) طول إجراءات المحاكمة :

التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد تستغرق فترة زمنية طويلة، قد تصل إلى عشرات السنين، بما يضعف من قوة الردع القانونية والقضائية تجاه المفسدين، كما يحدث كثيراً أن يهرب البعض إلى الخارج قبل المحاكمة، خاصة الأشخاص الذين كانوا مقربين من السلطة قبل ثورة يناير.

فكلما طالت إجراءات المحاكمة، أدى ذلك إلى احتمال ضياع الأدلة أو تدميرها واحتمال التأثير على الشهود أو عدم إمكانية الاستفادة منهم للسفر أو الوفاة، وكلما طالت الإجراءات تذكر الناس الجريمة ولا يتذكرون عقاباً، وعندما يأتي العقاب يكون الناس قد نسوا الجريمة التي عوقب من أجلها انشخص فيضيع الردع العام للعقاب، لذلك يعامل القضاء "جرائم الرأي العام"، أي الجرائم التي تشغل الرأي العام، بسرعة كبيرة وتخصص لها دوائر تفصل فيها بسرعة حتى يتحقق الردع للجميع، ونأمل أن يأتي اليوم الذي يفصل فيه في جميع القضايا باعتبارها قضايا رأي عام^(٢).

وعلى الرغم مما سبق، هناك بعض الممارسات المبشرة فيما يتعلق بسرعة إجراءات التقاضي، أهمها الاعتماد المتزايد على التكنولوجيا في المحاكم، كما أن تجربة إنشاء المحاكم الاقتصادية في مصر أثبتت إمكانية أن يصدر الحكم النهائي خلال ستة أشهر، كما استطاعت هذه المحاكم أن تحل

(1) Business Environment for Small and Medium-Sized Enterprises (SME) in Egypt and SMEs' interaction with Government Agencies, 2009 Survey on Corruption 20Egypt% 20SME% 20Survey%20 Report%20EN.pdf% http://ww.cipe.org/regional/mena/pdf/2009.

(٢) د. شريف سيد كامل: الحق في سرعة الإجراءات الجنائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م، ص ٩؛ د. رامي متولي عبدالوهاب إبراهيم القاضي: الوساطة كبديل عن الدعوى الجنائية.

بعض المنازعات عن طريق التوفيق بين الخصوم، وهي آلية جيدة جداً استحدثتها هذه المحاكم.

(د) عدم تنفيذ الأحكام القضائية :

كما أن تنفيذ الأحكام القضائية قبل الثورة كان يعتمد في كثير من الأحيان على نفوذ المحكوم له والمحكوم ضده، فإذا كان الشخص الصادر ضده الحكم ذو حيثية سياسية أو مالية فإنه يستطيع تعطيل تنفيذ الحكم الصادر ضده، وإذا كان العكس وكان الشخص الصادر لصالحه الحكم هو صاحب الحيثية سوف يكون تنفيذ الحكم فورياً^(١).

كل ما سبق أدى إلى اهتزاز هيئة القانون في أعين الناس وأصبحوا لا يتوانون في كسرة والتحاييل عليه لأنهم أصبحوا ينظرون إليه على أساس أنه سيف مسلط على رقابهم قبل أن يكون وسيلة لحمايتهم، وأن القانون ما هو إلا وسيلة لحماية أصحاب النفوذ.

ثانياً : أسباب تتعلق بالإدارة العامة :

هناك العديد من العيوب في نظم الإدارة العامة في مصر والتي كان لها دور كبير في انتشار الفساد قبل الثورة وهي عدم تحديد المهام والواجبات بدقة في الجهات الحكومية، والبيروقراطية الحكومية وتعقد الإجراءات، وضعف الرقابة الذاتية في الأجهزة الحكومية، وانخفاض المرتبات والأجور وسوء توزيعها وعدم ربطها بالكفاءة والنزاهة. والمركزية والفردية في إدارة الشأن العام، وعدم الشفافية في إدارة الشأن العام^(٢)، وسوف نتناول بالتوضيح كلاً من هذه الأسباب وأثرها في انتشار الفساد على النحو التالي :

(١) د. عز الدين عبدالله: محاضرات في اتفاقية تنفيذ الأحكام، معهد البحوث والدراسات العربية، المطبعة العالمية، ط ١، ١٩٦٨ م.

(٢) د. فاتن سيد خميس عطية : الفساد المالي والإداري، دراسة نظرية تحليلية للأسباب والمظاهر، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠ أبريل ٢٠١٣.

(أ) عدم تحديد المهام والواجبات بدقة في الجهات الحكومية :

لكل جهة حكومية في مصر هيكل تنظيمي يحدد إدارتها واختصاصاتها ومسئولياتها، هذا الهيكل يعتمد من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والسلطة المختصة التي تتبعها هذه الجهة (رئيس الوزراء الوزير، المحافظ، رئيس الهيئة ... إلخ) وأي تعديل على هذا الهيكل يجب أن يعتمد من نفس الجهتين، هذه الهياكل تعاني من مشكلات ثلاث رئيسية :

١. أن هذه الهياكل تم إعدادها منذ زمن بعيد ولم تراجع أو تحدث باستمرار، مما يجعلها لا تعكس حقيقة ما يحدث على أرض الواقع.

٢. هناك تداخل كبير في الاختصاصات بين الجهات الحكومية بسبب بينها منازعات في الاختصاص يعطل دولا العمل الحكومي ويعطل مصالح المواطنين.

٣. أن هذه الهياكل لا تحدد الاختصاصات داخل الجهة الواحدة بشكل دقيق، وتصبح المسؤولية مفرقة بين أكثر من شخص وأكثر من إدارة داخل المؤسسة.

٤. هناك غابة من القوانين، القرارات بقوانين، اللوائح، وأحكام بعدم دستورية نصوص في قوانين الكتب الدورية، والقرارات الإدارية التي تحكم العمل في الجهات الحكومية، بعضها صادر من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وبعضها من وزارة المالية، وبعضها من وزارة التنمية الإدارية، وبعضها من الإدارات المتعاقبة للجهات الحكومية، كل هذا يؤدي إلى نوع من التشتت في العمل الحكومي، بحيث لا يعرف الموظف بالتحديد أي قرار يطبق، وأي لائحة يتبع، فيلجأ إلى تفضيل اللائحة أو القرار التي تحقق له غرضه سواء بحسن نية أو بسوء نية وهذا نوع من أنواع الفساد.

من ناحية أخرى تشتت المسؤولية يؤدي إلى عدم القدرة على تحديد المسئول عن المخالفة في حالة اكتشافها، فالكامل يتصل منها إلى أن تصل في

الغالب إلى الموظفين الأقل في السلم الوظيفي الذين لا يستطيعون الزود عن أنفسهم في مواجهة المسؤولين الكبار^(١).

وقد تناولت إحدى الدراسات الصادرة عن مركز العقد الاجتماعي بالتحليل بعض قضايا الفساد في المحليات التي نظرت أمام المحاكم والتي انتهت فيها الحكم بالإدانة، وكان من النتائج التي توصلت إليها أن من أهم أسباب الفساد في القطاع الحكومي: انعدام التواصل والمتابعة بين الأجهزة المعنية وبعضها، وسوء اختيار الموظفين القائمين على الشأن العام وعدم متابعتهم بالتطوير والتدريب اللازمين، وعدم مراعاة أولويات وضوابط الإنفاق الحكومي، وأثر ذلك على تخطيط الإدارة واتخاذها قرارات غير سليمة، وانعدام أو قلة الإشراف والمتابعة على أعمال الإدارة، وسوء توزيع القدرات والمهارات على دولا العمل الإداري، والتأخير والتقاعد الشديدتين في اتخاذ الإدارة للتصرفات الواجب عليها اتخاذها وما يرتبط بذلك من إهدار للوقت وتعطيل لمصالح الأفراد وما يؤدي إليه ذلك من سخط وعدم رضا على الأداء الإداري للمرافق العامة بوجه عام، وعدم الاهتمام والإيمان بقيمة وأهمية الجهات التأمينية التي تحتاط لحدوث المشاكل والأزمات، ومشكلة توزيع الأدوار والاختصاصات في الجهاز الإداري ومنظومة العمل واغتصاب سلطات وصلاحيات المرؤوسين وما يؤدي إليه ذلك من شيوع روح السلبية وعدم القدرة على اتخاذ القرار وفقدان الصف الثاني القدرة على التصرف وتحمل المسؤولية عند وضعه على المحك الذي لا محالة سيوضع عليه عاجلاً أم أجلاً^(٢).

(١) د. علي لطفي: الفساد ورؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠ إبريل ٢٠١٣، ص ٣٥.

(٢) حسين محمود حسن: إستراتيجية التنمية البشرية في مصر، جامعة بوتسدام، ألمانيا، ٢٠٠٨.

(ب) عدم تحديد بطاقات الوصف الوظيفي بدقة وصعوبة الوصول إليها :
يضاف إلى ما سبق أن لكل وظيفة في السلم الإداري بطاقة وصف تتضمن البيانات الأساسية عن هذه الوظيفة والتي تميزها عن الوظائف الأخرى. فتبين واجبات ومسئوليات من يشغل هذه الوظيفة. كما تتضمن البيانات المتعلقة بالعلاقات الإدارية الرأسية، كما تظهر على هيكل التنظيم الإداري للجهة، فتبين للموظف أنه مسئول تجاه من ومن المسئولون تجاهه^(١).
وتكلمة لما قيل في البند السابق فإن كثيراً من حالات التحقيق في جرائم الفساد تنتهي دون تحديد المسئول عن الجريمة، وذلك لسهولة الاتصال من المسئولية في ظل بطاقات وصف لا تحدد المسئولية بشكل واضح لأنها بطاقات فضفاضة، والأدهى من ذلك، أنه ينظر إليها على أنها سرية ويصعب على العامل الإطلاع على بطاقة الوصف الخاصة به، خشية أن يتمسك العامل بحقوقه المنصوص عليها في هذه البطاقة^(٢).

ومن الجدير بالذكر أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بدأ مشروعاً قومياً هاماً لتطوير بطاقات الوصف والهيكل الإدارية بمختلف الجهات الحكومية في عام ٢٠٠٧ لتلافي بعض العيوب التي تحدثنا عنها، إلا أن هذا المشروع لم ينته حتى الآن، وبالتالي يجب دعم هذا المشروع حتى ينتهي في أقرب وقت.

ويجب على الحكومة أن تتبنى في أقرب وقت مشروعاً لتوحيد التشريعات التي تحكم العمل في الأجهزة الحكومية وإلغاء المتعارض منها، ويمكن أن يتم هذا المشروع بالتعاون بين الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووزارة التنمية الإدارية ووزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات.

(١) د. علي لطفي: الفساد ورؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٢) سيد عزت: مكافحة الفساد: دراسة في بعض أحكام القضاء، مركز العقد الاجتماعي،

(ج) البيروقراطية الحكومية وتعقد الإجراءات :

للبيروقراطية معنيان: الأول هو الالتزام الحرفي بالقوانين واللوائح المنظمة للعمل الحكومي حتى ولو كانت غير عادلة، وهذا هو المعنى الإيجابي للبيروقراطية، وبهذا المعنى فإن البيروقراطية القوية هي خط الدفاع الأول ضد الفساد، أما المعنى الأشهر والأدق فهو تطويل الإجراءات الحكومية بشكل كبير من أجل ابتزاز المتعاملين مع الجهاز الحكومي وإجبارهم إلى دفع الرشاوي، وقد يكون السبب ليس القوانين واللوائح بل في الموظفين القائمين على تطبيقها، وبهذا المعنى الأخير تعد البيروقراطية أحد أهم أسباب الفساد خاصة الفساد في القطاع الحكومي^(١).

وقد قام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووزارة التنمية الإدارية بجهود جيدة للفصل بين طالب الخدمة ومؤديها، مما يقلل من فرص الاتفاق على ارتكاب أفعال تتصف بالفساد، ومن ناحية أخرى تحديد متطلبات الحصول على الخدمة في الجهات الحكومية التي تقدم خدمات للمواطنين، وذلك عن طريق طبع هذه المتطلبات في لوحات توضع في مداخل هذه الجهات تتضمن وصفاً تفصيلياً للأوراق المطلوبة والمبالغ المالية المطلوب دفعها للحصول على خدمة معينة، بالإضافة على أرقام تليفونات وعناوين الجهات التي يلجأ إليها المواطن في حالة تعنت العاملين في منح الخدمات على الرغم من حيازة المواطن لكافة متطلبات الحصول على الخدمة وذلك للحيلولة دون تلاعب بعض العاملين في هذه الجهات والمبالغة في متطلبات الحصول على خدمة معينة، حتى يضطر المتعامل مع الجهة إلى دفع رشاوي للحصول على الخدمة، وتبقى الحاجة إلى تعميم هذه التجربة وجعلها إلزامية على كافة الجهات الحكومية بعد نجاح هذه التجربة في الجهات الحكومية التي تم التطبيق بها، كما يجب الإسراع بتطبيق الحكومة الإلكترونية في جميع القطاعات

(١) د. علي لطفي: الفساد ورؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مرجع سابق، ص ٣١.

الحكومية لما سوف يؤدي إليه ذلك من سهولة الحصول على المعلومات وتداولها بين الجهات الحكومية المختلفة من جهة، وبين الجهات الحكومية والمواطنين والمجتمع المدني من ناحية أخرى، وهو ما يؤدي إلى مزيد من انشافية في عمل الحكومة وتضييق الخناق على الفساد^(١).

(د) أسباب تتعلق بالرقابة الذاتية في الأجهزة الحكومية :

وهي رقابة تمارسها الأجهزة الإدارية بنفسها على نفسها عن طريق إدارات متخصصة تسمى إدارات التفتيش والمتابعة أو التفتيش المالي والإداري، وفي حالة اكتشاف أي من هذه الإدارات لأي انحراف أو فساد أو تصير في أداء العمل تقوم بإحالة الأمر إلى إدارة الشئون القانونية بذات الجهة التي تتولى بدورها التحقيق في الانتهاكات المكتشفة وتقوم بتوقيع الجزاء المناسب، أو إحالة الأمر إلى النيابة الإدارية، بحسب جسامة الفعل المرتكب وبحسب ما يترتب على الرئيس الأعلى للجهة الإدارية، وما يُعيق إدارات الرقابة الذاتية عن أداء دورها في مواجهة الفساد ما يلي :

- أن تبعية هذه الإدارات للرئيس الإداري للجهة الإدارية التابعة لها هذه الإدارات يجعلها غير متمتعة بالحرية الكافية لتعقب والكشف عن حالات الفساد التي تحدث في الجهة.
- غياب التفتيش الذي تقوم به أجهزة التفتيش المركزية في الوزارات والمحافظات على إدارات التفتيش في الوحدات الفرعية للتأكد من مدى قيام هذه الإدارات الأخيرة بالتفتيش الدوري لكشف المخالفات في الأجهزة التابعة لها.

ويجب عدم الخلط بين التفتيش الذي نقصده في هذه النقطة وهو التفتيش على إدارات التفتيش والمتابعة والتفتيش الذي يقوم به الجهاز المركزي

(١) حسين محمود حسن: الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في مصر، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠؛ حسين محمود حسن: إستراتيجية التنمية البشرية في مصر، مرجع سابق، ص

للمحاسبات، حيث أن رقابة الجهاز الأخير تنصب على الجوانب المالية دون أن تتطرق إلى مدى قيام إدارة التفتيش بدورها على الوجه الأكمل من عدمه. ويجب التأكيد هنا على أن هذا التفتيش على إدارات التفتيش ليس بقصد تصيد الأخطاء للجهات الإدارية ومعاقبتهما بقدر ما هو بقصد مراجعة نظم التفتيش والمتابعة وتقديم الدعم الفني للجهات الإدارية في حالة الحاجة إلى إصلاح نظم التفتيش بها.

(هـ) أسباب تتعلق بنظم التعيين والترقية في الوظيفة العامة :

نظم الاختيار والترقية في الوظيفة العامة تفتقر إلى الآليات اللازمة لمنع الفساد، وسوف نتناول هذه النظم باختصار لبيان مواطن القصور فيها^(١). نص قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على طريقتين للتعيين في الوظيفة العامة، هما: نظام التعيين الدائم، وهو الأصل في التعيين في مصر، ونظام التعيين المؤقت. وفي كلا النوعين توجد طريقتان لاختيار العاملين هما شغل الوظيفة العامة بامتحان، وشغل الوظيفة العامة بالمسابقة بدون امتحان، وذلك على النحو التالي^(٢):

شغل الوظيفة العامة بامتحان :

يستهدف نظام امتحانات التسابق لشغل الوظيفة العامة غرضين رئيسيين: إحداهما لصالح المتسابق وهو تطبيق مبدأ المساواة الوظيفية وتكافؤ الفرص بين المواطنين^(٣)، والثاني لصالح الإدارة وهو يهدف إلى اختيار أفضل

(١) انظر في ذلك : حسين محمود حسن: الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في مصر، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠؛ حسين محمود حسن: إستراتيجية التنمية البشرية. في مصر، مرجع سابق.

(٢) د. محمود حلمي: نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ط٤١٩٧٤م، ص١٢.

(٣) د. عمر حلمي: مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٤م، ص١٦١.

الناصر لتولي الوظيفة، ووفقاً لهذه الطريقة تقوم الجهة الإدارية بالإعلان عن الوظائف الشاغرة لديها في صحيفتين يوميتين، ثم تقوم بعقد امتحان لجميع المتقدمين للوظيفة، ثم يتم ترتيب المتقدمين تنازلياً وفقاً لنتائج الامتحان، وفي النهاية يتم اختيار أفضل المتقدمين في ضوء العدد المطلوب. والجدير بالذكر أن الجهة الإدارية هي التي تقوم وحدها بوضع الامتحان وتقييم الإجابات، وتمتاز هذه الطريقة بأنها تمكن الجهة الإدارية من اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف المعلن عنها، إلا أنها في الوقت ذاته تفتح الباب أمام المحسوبية والوساطة في ظل استئثار هذه الجهة لعمليات وضع الامتحان وتقييم الإجابات دون أي رقابة حقيقية من جهات خارجية مما يسهل عملية التلاعب لاختيار عناصر بعينها، خاصة إذا كان أحد أو بعض المتقدمين للوظيفة على صلة قرابة أو علاقة ما بأحد العاملين في الجهة الإدارية.

شغل الوظيفة العامة بدون امتحان^(١):

وفي هذه الطريقة يتم ترتيب المتقدمين ترتيباً تنازلياً بحيث يأتي على رأس القائمة الحاصل على أعلى مؤهل، وعند التساوي في المؤهل تكون الأولوية للأعلى في مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية، فالأقدم تخرجاً، فالأكبر سناً. وهذه الطريقة تغلق الباب أمام المحسوبية والوساطة في التعيين في الجهات الحكومية، إلا أنها تنتقد على أساس أن الأعلى مؤهلاً أو الأقدم تخرجاً ليس في كل الأحوال هو الأفضل لشغل الوظيفة المعلن عنها، فقد تكون هناك سمات شخصية أو قدرات مهارية مطلوبة في المرشح لشغل الوظيفة، ولا تمكن هذه الطريقة المفاضلة على أساس هذه الاعتبارات الأخيرة.

(١) د. مجدي مدحت النهري: الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م، ص ٩.

الترقية إلى الوظائف القيادية^(١):

وفقاً لقانون الوظائف القيادية بالجهاز الإداري للدولة والقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ فإن الترقية إلى الوظائف القيادية إما أن تكون بناءً على السلطة التقديرية للسلطة الإدارية أو بناءً على الأقدمية المطلقة ونفس الانتقادات السابقة لطريقتي التعيين توجه أيضاً إلى طريقتي الترقية هاتين، فالطريقة الأولى تفتح الباب أمام الوساطة والمحسوبية والطريقة الثانية قد تأتي بقيادة غير مؤهلين للقيادة وكل ميزاتهم أنهم أقدم في السلم الوظيفي.

وقد أدى هذا القصور في نظم التعيين والترقية إلى تكديس الجهات الحكومية بعاملين لا تحتاج إليهم الجهات الحكومية، حيث أن تعيينهم لم يكن بسبب حاجة هذه الجهات إليهم، ولكن بسبب الوساطة والمحسوبية لمجاملة العاملين وتعيين أبنائهم أو تلبية لتوصية أو طلب من مسئول أو للرشاوى في التعيينات إلى أن وصل عدد العاملين أكثر من ٦ مليون عامل تحتاج الإدارة العامة منهم الربع فقط. فقد أصبحت للعديد من الوظائف في مصر تسعيرات، بحيث أصبح لوظائف البترول سعر ولوظائف الكهرباء سعر ولوظائف الاتصالات سعر .. وغيرها الكثير يتحدد سعر كل وظيفة بحسب المميزات المادية لها ووضعها الاجتماعي واستمراريته ومعايير أخرى.

كما أدى هذا القصور إلى اختيار غير الأكفاء وإلى تحويل بعض الأجهزة الحكومية إلى أجهزة ذات طابع عائلي، وإذا دخل الشخص الوظيفة العامة عن طريق الفساد فمن المتوقع أنه سوف ينخرط فيه لأن الفساد سبب دخوله هذه الوظيفة، وللتغلب على سوء الاختيار هذه يمكن الاستفادة من التجربة الفرنسية، حيث تم إنشاء مدرسة الإدارة الفرنسية منذ زمن بعيد، والتي يلتحق بها الخريجون الراغبون في العمل في القطاع الحكومي، فيدرسون

(١) د. عبدالباسط علي أبو العز حارص: المركز القانوني للمتعاقدين بالجهاز الإداري بالدولة، مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع،

العلوم الأساسية اللازمة للعمل الحكومي ويتلقون تدريباً مهنيّاً احترافياً، ومن يجتاز الدراسة بنجاح يكون مؤهلاً للعمل في الحكومة^(١).

(و) أسباب تتعلق بالمرتبات والأجور:

يُقصد بالأجور المدفوعات التي يتقاضاها الموظف في مقابل العمل أو بمناسبته، ولذا فهو يشمل المبالغ النقدية التي تصرف للأفراد في صورة مرتبات أو مكافآت أو علاوات دون تمييز بين طريقة الدفع باليومية أو الشهرية ويستخدم الفقه المصري تعبير المرتب أو الأجر بمعنى واحد^(٢).

وفي مصر يعاني نظام المرتبات في مصر من عدة مشكلات تعتبر من الأسباب التي تهيئ البيئة لارتشاء الموظفين العموميين أو تربحهم من وظائف أو استيلائهم على المال العام، هذه المشكلات هي ضعف المرتبات عموماً، وعدم العدالة في توزيعها، وعدم ربط الأجور المتغيرة بالأداء والنزاهة، وهي العيوب التي سنتناولها فيما يلي^(٣):

ضعف القيمة الحقيقية للمرتبات :

تعتبر المرتبات في مصر بصفة عامة متدنية جداً، وفي كثير من الأحيان لا تكفي لتوفير الحياة الكريمة للموظف، حيث تتراوح متوسط المرتبات في الدرجات الدنيا ما بين ٣٠٠ و ٤٠٠ جنيه شهرياً، باستثناء بعض

(١) حسين محمود حسن: دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء ، مرجع سابق، ص ١٩.

(٢) د. عمر حلمي فهمي: الأجور ودورها في تحفيز الموظف العام، مكتبة الكتب انعريية، القاهرة، ص ٩٣.

(٣) عبدالخالق فاروق: جذور الفساد في مصر، بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات في مصر، ١٩٦٣-٢٠٠٢ (القاهرة، دار الشروق، ٢٠٠٨؛ د. عزت عبدالمنعم: مأزق تفاوت الأجور، الأهرام، ١/٥/٢٠١١؛ نهى الشرنوبى: الشعب يريد وضع حد أعلى للأجور ٢٣/٤/٢٠١١، ص ١٠؛ عبدالرؤف خليفة، المستشار/ تيمور مصطفى: لن نستطيع التصدي للفساد الوظيفي، الأهرام، الجمعة، ٢٩ يونيو ٢٠١٢، ص ٢٤.

القطاعات التي تعطي مرتبات كبيرة، وإذا كان الحكومات السابقة ضاعفت المرتبات الأساسية في الفترة من ٢٠٠٥ حتى ٢٠١٠ إلا أن معدل التضخم كان أكبر بكثير من الزيادة في المرتبات مما أفقد هذه الزيادة أثرها.

وقد أشارت دراسة أجراها مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية عام ٢٠٠٩، والتي أجريت على ١٤٠٠ حالة موزعة على محافظات مصر المختلفة باستثناء المحافظات الحدودية، إلى أن ٨٨% من المواطنين يعتبرون الفقر أحد مظاهر الفساد، وسبباً له أيضاً، حيث رأوا أن انخفاض الأجور والمرتبات هو أحد أسباب الفساد^(١). وقد كان الكثير من الموظفين يبررون قبولهم الرشاوى الصغير بحجة أن مرتباتهم لا تكفي إطعام أولادهم.

وبالتالي يجب العمل على التحسين المستمر للدخول المادية للعاملين بالدولة حتى لا يلجأ العامل إلى الفساد الإداري للحصول على سبل الحياة الكريمة في ظل تدني المرتبات في قطاعات كبيرة من الدولة، خاصة قطاع الإدارة المحلية، مما يجعل هذه الفئة أكثر عرضة للاستجابة لإغراءات الفساد الإداري التي قد تعرض عليهم أو تتاح لهم. وفي محاولة لإصلاح نظام الأجور بعد ثورة ٢٥ يناير بلغت جملة مخصصات الأجور حوالي ١١٨ مليار جنيه بزيادة ٢٢% عن المتوقع خلال العام المالي الحالي. وقد شملت هذه المخصصات تكلفة العلاوة الخاصة بنسبة ١٥% للعاملين بأجهزة الدولة بتكلفة إجمالية ٣ مليارات جنيه تقريباً. كذلك تضمنت الموازنة الجديدة تكلفة تمويل المرحلة الأولى من برنامج إصلاح الأجور في الجهاز الحكومي، حيث تم إقرار رفع أقل نسبة للأجر المتغير للعاملين بشكل غير مسبوق من ٧٥% إلى ٢٠٠% وهو ما يصل بالأجر الشامل لموظف الدرجة السادسة إلى ٦٨٤ جنيهاً

(١) مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، خبرة المصريين واتجاهاتهم إزاء الفساد والشفافية، ٢٠٠٩.

تقريباً، وذلك اعتباراً من راتب شهر يوليو ٢٠١١.

عدم العدالة في توزيع المرتبات :

هناك شعور عام لدى المصريين بعدم عدالة صarach في توزيع المرتبات حتى في ظل التشابه في الواجبات والمسئوليات، فوفقاً لدراسة أجرتها وزارة الدولة للتنمية الإدارية عام ٢٠٠٩، يعتمد ٤٠% من المصريين أن الحكومة المصرية "غير عادلة"، ويدلل ما يقرب من ٧١% منهم على ظلم الحكومة بالانتشار المخيف للفقر، بينما يعتقد ٣٦% منهم أن الأجور المتدنية هي إحدى صور التعبير عن انعدام العدالة الصarach^(١).

وتتضح عدم العدالة إذا ما قورنت مرتبات العاملين في الحكومة المركزية مع العاملين في المحليات، يستحوذ الموظفون على المستوى المركزي على ٤٩% من إجمال الأجور، بينما يمثلون ٣١% فقط من قوة العمل على الجانب الآخر يحصل الموظفين العاملون في مؤسسات الحكم المحلي على ٤٠% على الرغم من أنهم يمثلون ٥٤% من إجمالي قوة العمل في الوظيفة العامة^(٢).

كما يتضح عدم العدالة أيضاً إذا ما تمت مقارنة مرتبات العاملين على المستوى المحلي وبعضهم البعض، أو على المستوى المركزي وبعضهم البعض على سبيل المثال، يقل الأجر الإجمالي لموظف يعمل في الوزارات ذات الدخل الضعيف مثل وزارة التضامن الاجتماعي ووزارة الزراعة عن عشر أجر مثيله الذي يعمل في الوزارات والهيئات الغنية مثل هيئة الاستثمار

(١) لجنة الشفافية والنزاهة (وزارة التنمية الإدارية)، الأطر الثقافية التي تحكم سلوك المصريين واختياراتهم، دراسة لقيم النزاهة والشفافية والفساد، ٢٠٠٩، متاح على www.ad.gov.eg/IMG1.PDF (بالعربية).

(٢) عبدالفتاح الجبالي: نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ، ٢٠١٠، متاح على www.acpss.ahram.org.eg/acpss-ded/text/pdf/trans.1%205.pdf

والضرائب العامة، خاصة ضرائب المبيعات، وهيئات البترول وهيئة قناة السويس.

عدم العدالة هذا بكافة أشكاله يولد نوعاً من الضغينة بين العاملين في الدولة ويجعل البعض يبررون لأنفسهم بغير وجه حق اللجوء إلى ممارسات الفساد الصغير لتحسين دخولهم، خاصة إذا كانت لا تلبي احتياجاته الرئيسية كما أشرنا من قبل. وتسمع كثيراً عند التعامل مع الموظفين في المحليات مقولة "أديني مثل مرتب الموظف في هيئة كذا ووزارة كذا وأنا أبطل أقبّل رشوة". كما أن هذا الوضع غير العادل يذكي سباق الكثيرين للنقل من مؤسساتهم إلى هذه المؤسسات المحظوظة، هذا السباق يكسب في الغالب من له واسطة أو محسوبية أو من يستطيع أن يدفع رشاوي لكي ينقل أو ينتدب.

عدم ربط الأجور المتغيرة بالأداء والنزاهة :

الهدف الرئيس من تقسيم المرتبات إلى مرتبات ثابتة وأجور متغيرة من حوافز ومكافآت وغيره، هو التفرقة بين الموظف المجتهد والأمين وغيره ممن لا يتصفون بهذه الصفات، بهدف مكافأة المجتهد وحث غير المجتهد لكي يجد لينال هذه المكافآت والحوافز.

وعلى الرغم من أن النسبة الأكبر من المرتبات في مصر أجور متغيرة، على سبيل المثال ففي ميزانية ٢٠٠٨/٢٠٠٩، مثلت المرتبات الأساسية ٢٠% فقط من إجمالي في مقابل ٤٩% أجر متغير، إلا أن الواقع أن نظام الأجور في مصر لا يرتبط بالجدارة أو الكفاءة، بل يرتبط فقط بتصنيف الوظيفة وسنوات الخبرة. فقد رصدت دراسات عديدة غياب مفهوم الثواب والعقاب على المرتبات التي تدفع لقطاع عريض من الموظفين الحكوميين حيث تتحكم المحسوبية والعلاقات الشخصية في المرتبات بدلاً من الكفاءة،

وبخاصة في القطاع الاقتصادي للدولة^(١).

وللحق فإن الكثير من الجهات تمنح جميع الموظفين كامل المرتب الثابت، وكل الأجر المتغير، ليس بسبب أنها لا تفرق بين الموظفين على أساس الكفاءة، بقدر ما ترى أن كل المرتبات ثابتة ومتغيرة لا يكفي لتوفير حياة كريمة للموظف، فلا تلجأ هذه الجهات إلى الاقتطاع من المرتب أو عدم منح الحوافز والمكافآت كاملة إلا نادراً مراعاة للاعتبارات الاجتماعية التي أشرنا إليها.

ولكننا نرى أن مشكلة ضعف المرتبات يجب ألا تكون حجة لعدم استخدام الأجور المتغيرة نهائياً في سياسة الثواب والعقاب، فيجب استخدام ولو هامش صغير جداً منها لضبط العمل على أمل أن مشكلة انخفاض الأجور في طريقها للحل ولو جزئياً، بعد الزيادات المقترحة على الأجور في الموازنة العامة للدولة والتي أشرنا إليها أنفاً.

ومن البديهي أن عدم ربط الأجور المتغيرة بالأداء سواء بسبب المحسوبة والواسطة أو بسبب الاعتبارات الاجتماعية، يدفع إلى الاتكالية بين قطاع كبير من الموظفين وعدم إيجاد روح تنافسية شريفة تدفع عجلة العمل للأمام، فلماذا يجتهد الموظف ولماذا يتمسك بقيم النزاهة والجديّة في العمل إذا كان تقدير العامل والمزايا التي يحصل عليها لا تتوقف على هذه الأمور.

(١) سيد عزت: محاربة الفساد : قراءة في بعض أحكام القضاء، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠؛ عبدالخالق فاروق: جذور الفساد السياسي في مصر: بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات في مصر، ١٩٦٣-٢٠٠٢م" دار الشروق، ٢٠١٠.

المركزية والفردية في إدارة الشأن العام^(١):

على مدى عقود طويلة مارست الحكومة المركزية في العاصمة صناعة السياسات العامة في مصر، فلم يكن لرأي المواطنين أو منظمات المجتمع المدني أهمية تذكر. كما لم يكن للوحدات التنفيذية المحلية دور يذكر في صناعة وتنفيذ السياسات العامة، وفقاً لما أصبح يعرف بمركزية القرار ومحلية التنفيذ. والمقصود هنا التنفيذ الحرفي وفقاً لما هو مرسوم من قبل الحكومة المركزية، حتى أنه في بعض الممارسات القريبة العهد كان تغيير باب أو شبك في أحد المصالح الحكومية يحتاج إلى قرار من السلطات المركزية في القاهرة.

هذه الفردية وعدم إشراك المجتمع أدت إلى العديد من المشكلات في المجتمع وأهدرت أموالاً عامة طائلة على مشروعات فاشلة لم تدرس بعناية، ولم يستشر فيها المجتمع بمفكره وعلمائه وعماله وفلاحيه. فقد أهدرت أموال عامة على مشروعات مثل فوسفات أبو طرطور ومشروع حديد أسوان، ومشروع توشكى، وجراج رمسيس، وغيرها الكثير والكثير.

فالمشاركة تعد من أهم ضمانات عدم الانحراف عن تحقيق الشأن العام، بعكس الفردية في اتخاذ القرارات التي يشوبها دائماً النزوع إلى تحقيق مصالح شخصية أو لفئة على حساب أخرى أو لحزب أو جماعة سياسية على حساب الأخرى. كما أن الفردية والمركزية في اتخاذ القرارات فيها معنى الإهانة إلى المجتمعات المحلية، حيث اعتادت الحكومات أن تعامل هذه المجتمعات المحلية على أنهم غير مؤهلين لإدارة شئونهم وبالتالي تقوم الحكومات المركزية بهذا الدور بدلاً منهم.

كما أن هذا الوضع المغلوط أدى إلى انتشار أنواع أخرى من الفساد: منها أن كثيراً ما كانت تستأثر العاصمة بالنصيب الأكبر من الموارد

(١) د. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩م.

المخصصة للخدمات، وهذا يعد نوعاً من الفساد، لأن اهتمام المسؤولين بالعاصمة بشكل خاص يعود في جانب منه إلى أنهم يعيشون فيها، وبالتالي من مصلحتهم أن ينعموا بالخدمات العامة الأفضل على حساب معظم السكان الذين يعيشون خارج العاصمة، ومنها أيضاً مجاملة الحكومة المركزية لبعض الأماكن التي يسكنها أو ينتمي إليها بعض الأشخاص ذو الحيثية السياسية في الأقاليم المختلفة.

عدم الشفافية في إدارة الشأن العام^(١):

على الرغم من أن الأصل في جميع النظم الديمقراطية الحديثة هو إتاحة المعلومات المتعلقة بالشأن العام للمواطنين يحصلون عليها بإجراءات بسيطة، وبمقابل مادي منخفض وفي زمن معقول وهي المعايير الثلاثة التي أتت بها الاتفاقيات الدولية فيما يتعلق بإتاحة المعلومات، حيث ينظر إلى الحق في الوصول إلى المعلومات على أنه من حقوق الإنسان الأساسية، إلا أن الوضع في مصر هو العكس، حيث أن الأصل هو عدم إتاحة المعلومات والاستثناء هو إتاحتها، والدليل على ذلك أن هناك العديد من القيود التشريعية على حرية تداول المعلومات في مصر أهمها :

• القرار الجمهوري رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء: وفقاً للمادة العاشرة من هذا القرار بقانون لا يجوز للوزارات والهيئات أو الجهات المختلفة والأفراد أن تنتشر بأي وسيلة من وسائل النشر أو الإعلام أي مطبوعات أو نتائج أو بيانات أو معلومات إحصائية إلا من واقع إحصاءات الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء، أما الإحصاءات غير المقررة ضمن برامج الجهاز فلا يجوز نشرها إلا بموافقة هذا الجهاز. والأجدر أن تطلق حرية المجتمع المدني

(١) محمد محمود حسن: الشفافية ومكافحة الفساد الإداري، المؤتمر السابع للقادة الإداريين، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، ٢٦-٢٧ نوفمبر ٢٠٠٧م.

والإعلام في إجراء المسوح وتقصي آراء المواطنين وليس هناك داع لتقييدها تماماً بالحصول على إذن على هذا النحو الوارد بالمادة المشار إليها. ويمكن النص على بعض الاشتراطات التي تضمن عدم المساس بالأمن القومي المصري مثل اشتراط الحصول على إذن مسبق في حالة كون الجهة التي تطلب القيام بمسوح معينة تابعة لدول أو جهات أجنبية على سبيل المثال^(١).

• قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨: حيث تنص المادة ٧٧ في الفقرة ٧ على أنه "يحظر على العامل أن يقضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو في غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص". ويؤدي هذا القيد إلى حرمان المجتمع بصفة عامة والصحافة والأجهزة الرقابية بصفة خاصة من مصدر مهم من مصادر المعلومات التي قد تسهم بصورة فعالة في مكافحة الفساد الإداري، فهذا الحظر يجب أن يخفف بحيث يقتصر على المعلومات السرية بطبيعتها أو التي في إفشائها تعطيل لمصالح عامة أو الإضرار بها ولا تكون مطلقة بهذا الشكل.

• قانون إنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨: حيث نص عجز المادة ١٨ من هذا القانون على أن يقدم الجهاز إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس الشعب، وإلى رئيس مجلس الوزراء تقارير سنوية عن النتائج العامة لرقابته أو أية تقارير أخرى بعدها. كما يقدم الجهاز إلى مجلس الشعب أية تقارير يطلبها منه، وقد تم تفسير هذه المادة في الواقع العملي

(١) دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة.

على أن تقارير الجهاز المذكورة لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تقدم إلى أي جهة أخرى سواء حكومية أو غير حكومية، ويتم وصف هذه التقارير على أنها سرية من قبل الجهاز ومن قبل الجهات التي تتلقى هذه التقارير.

• هذا بالإضافة على قيود أخرى في القوانين المتعلقة بالصحافة والإعلام والوثائق القومية لا مجال لسردها بالكامل، وبناءً على ما سبق فإن التعقيم على المعلومات المتعلقة بالشأن العام، وعدم إتاحة الوصول إليها يعتبر من أهم أسباب انتشار الفساد للأسباب التالية :

○ أن البيئة الشفافة لا ينمو فيها الفساد لأن المفسدين سرعان ما يكتشفون وهذا في ذات الوقت نوع من الردع لمن تسول له نفسه الإقدام على فعل فاسد.

○ تعتبر إتاحة المعلومات عن أداء الأجهزة الحكومية، وبصفة خاصة التقارير التي تعدها الأجهزة الرقابية، من أهم متطلبات وجود رقابة قوية من المواطنين ومن المجتمع المدني على الأداء الحكومي، وبالتالي قدرة أكبر لهم في مكافحة الفساد^(١).

ثالثاً : أسباب تتعلق بالمالية العامة للدولة :

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة^(٢)، بل إن نشأة البرلمانات أساساً جاءت لتحقيق هذه العملية، من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره، ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماماً متزايداً على كافة المستويات النظرية والعملية، وكذلك

(١) د. علي ثنا: الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة الإشعاع، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ١٥١.

(٢) د. محمد لبيب شقير: علم المالية العامة، القاهرة، ١٩٥٧م، ص ٤٠٩ وما بعدها؛ د. رفعت المحجوب: المالي العام - النفقات العامة، ١٩٦٤م، ص ١٩.

في مختلف الدول المتقدمة والنامية، بعملية صنع الموازنة ومدى الشفافية التي تتمتع بها من جهة، وبكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام والدين العام من جهة أخرى^(١)، وذلك بعد أن تفاقم العجز في موازنات هذه الدول بصورة كبيرة وأدى إلى المزيد من الاقتراض ومن ثم زيادة الدين العام، وهكذا أصبحت الموازنة العامة للدولة تلعب أدواراً هامة وخطيرة على كافة الأصعدة سياسياً واجتماعياً واقتصادياً، بل وأمناً أيضاً، الأمر الذي جعلها محور الاهتمام والتركيز من كافة قطاعات المجتمع^(٢).

(أ) صعوبة فهم الموازنة العامة :

إذا نظرنا إلى التطورات المتعلقة بالموازنة العامة في مصر فإنها أصبحت تنتشر على الإنترنت في موقع وزارة المالية المصرية، مما يعني من الناحية النظرية أن أي مواطن يستطيع أن يطلع على كافة الإيرادات العامة ومصادر الحصول عليها، وعلى النفقات العامة ومجالات إنفاقها، إلا أنه من الناحية الواقعية هناك نقد يوجه إلى الكيفية التي تنتشر بها الموازنة على الموقع المشار إليه، حيث أنها تتسم بالغموض، وتحتاج إلى شخص ذو مهارة عالية لإمكان فهمها، وهو ما يقوض الهدف من نشرها وهو زيادة فاعلية رقابة المواطنين والمؤسسات غير الحكومية على النفقات والإيرادات العامة، وبالتالي يجب على وزارة المالية أن تسعى إلى تبسيط البرامج المستخدمة في عرض الميزانية على موقعها حتى يسهل على أكبر قطاع من المواطنين استخدامها^(٣).

(١) د. محمد فاروق عبدالحמיד: المركز القانوني للمال العام - دراسة مقارنة، مطبعة خطاب، القاهرة، ص ٣٣٨.

(٢) عبدالفتاح الجبالي: شفافية الموازنة وتدعيم المشاركة المجتمعية في صنعها، ورقة مقدمة إلى ورشة عمان، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، ١٩/١٠/٢٠١٠.

(٣) حسين محمود حسن: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصري، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠.

وللتغلب على هذه المشكلة فإن كثيراً من الدول تعد ما يطلق عليه "موازنة المواطن" وهي نسخة مختصرة مبسطة من الموازنة العامة تتضمن كافة البيانات الرئيسية عن الموازنة، ويسهل فهمها من غير المختص في الشؤون المالية والمحاسبية.

(ب) الصناديق الخاصة :

الصناديق الخاصة عبارة عن مجموعة من الموارد والرسوم المالية التي يتم فرضها على المواطنين ووضعها في صناديق تتبع عدة جهات وتكون خارج الموازنة العامة للدولة، ومن ثم فلا تعرض تفاصيلها على مجلس الشعب رغم أنه من المفترض خضوعها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

أما عن وسيلة إنشائها فإنه وفقاً لقانون الموازنة العامة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة"^(١). وهذا التوسع في إخراج أموال عامة خارج نطاق الموازنة العامة للدولة لم يقتصر على سلطة رئيس الجمهورية وإنما تعددت القوانين التي تنص على هذا، فمثلاً قانون الإدارة المحلية يعطي الحق لرؤساء القرى أو المراكز أو المحافظات في إنشاء صناديق خاصة لا تخضع أيضاً للرقابة الحكومية، لذلك حدث توسع كبير في إنشاء الصناديق المالية، حتى أصبح من الصعب حصرها، لدرجة أنه ورد في تقرير للجهاز المركزي للمحاسبات أن ما أمكن حصره من الصناديق الخاصة بلغ حوالي ١٠ آلاف صندوق.

وإذا كان قانون الموازنة العامة ينص على أن تتضمن الموازنة كل الإيرادات والمصروفات، فإن بعض التقديرات تذهب إلى أن الموازنة العامة في مصر تتضمن فقط ٢٠% من الإيرادات التي تمثل الضرائب وعوائد قناة

(١) المادة ٢٠ من قانون الموازنة العامة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٥.

السويس والبتروول والهيئات الاستثمارية، أما ٨٠% من الإيرادات فنذهب إلى الصناديق الخاصة التي وصلت أموالها إلى ٣٤ مليار جنيه، وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات المشار إليه حيث يُنفق جانب كبير منها في نشر إعلانات تهانٍ وتعازٍ ومكافآت لبعض العاملين المنتدبين من جهات أخرى أو تجهيز قاعات ومكاتب شراء أراضٍ، وصرف كامل حصيلة بعض الصناديق كمكافآت دون الصرف على باقي أغراض الصندوق.

ولاشك أنه يمكن الاستفادة من هذه الصناديق في زيادة رواتب العاملين في الدولة لتصل إلى المستويات التي توفر الحياة الكريمة لهم لو أحسن استغلال مواردها بالشكل الأمثل، مما يجعلها أحد وسائل مكافحة الفساد وليس سبباً من أسبابه.

(ج) موازنات البند الواحد :

نص قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ في مادته العاشرة على وجود عدد من الجهات ذات الموازنات ذات البند الواحد أي تعطي لها اعتمادات إجمالية يتم التصرف فيها دون التقيد بتقسيمات الأبواب المنصوص عليها في الموازنة، وتضم هذه المجموعة كلاً من مجلسي الشعب والشورى والقوات المسلحة والجهاز المركزي للمحاسبات والجهات القضائية ورئاسة الجمهورية^(١).

ولاشك أن هذا المسلك فيه تعتيم كبير على إنفاق المال العام المخصص لهذه الجهات لأنه يضعف من قدرة مجلس الشعب على رقابته، أعلن مبارك في ٢٠٠٧ عن تبرعه بـ ٢٠ مليون جنيه لأحد المستشفيات كدعم للأجهزة الطبية، إلا أن قيمة هذا المبلغ لا يتوافق مع راتب الرئيس، لذلك سارعت رئاسة الجمهورية إلى تأكيد أن ذلك التبرع ليس من جيب الرئيس بل

(١) عبدالفتاح الجبالي: الموازنة العامة .. مفاهيم أساسية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية.

كان من مخصصات رئاسة الجمهورية، وبرغم ذلك لم يتم الكشف عن هذه المخصصات^(١).

ومن الأفضل ترك موازنة البنود نهائياً والتوجه إلى موازنات البرامج والأداء أو الموازنات التعاقدية، لأنها أسهل في الرقابة وأكثر قدرة على تحقيق أفضل استفادة من المال العام.

(د) الإنفاق الحكومي :

برغم تأكيدات الدولة وجهود الحكومة المستمرة لضبط إنفاق الجهاز الإداري للدولة خاصة فيما يتعلق بالمشتريات الحكومية والتي تضم في معظمها السيارات والأدوات والخامات التي تساعد على تسير العمل اليومي بالأجهزة الحكومية، فإن هناك أصواتاً كثيرة ترتفع بأن هناك مبالغة في إنفاق الجهاز الإداري إلى حد يمكن أن يطلق عليه البذخ.

(هـ) المزايدات والمناقصات العمومية :

قامت الحكومة بالعديد من الإصلاحات في مجال المناقصات والمزايدات جعلت مصر تحتل مراتب متقدمة جداً فيما يتعلق بشفافية المناقصات والمزايدات وأساليب منحها، منها قانون المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ والذي جاء بالعديد من الضمانات التي تتعلق بالشفافية والعدالة والموضوعية في ترسية المناقصات والمزايدات.

ومن أجل مزيد من الشفافية في المزايدات والمناقصات العامة، أنشأت الحكومة "بوابة المشتريات الحكومية" وهي ثمرة تعاون بين وزارة الدولة للتنمية الإدارية والهيئة العامة للخدمات الحكومية، وتعد هذه البوابة هي الأولى من نوعها على مستوى الشرق الأوسط التي تقدم خدمات إلكترونية في مجال المناقصات والمزايدات الحكومية، صممت البوابة لتساعد الحكومة على نشر

(١) أقرأ المقال الأصلي على بوابة الوفد الإلكترونية: ميزانية الرئاسة التهمت ٤٠ مليار جنيه.

المناقصات والمزايدات عبر الإنترنت في جميع المجالات، وتسهل البوابة على الموردين وغيرهم تقديم العروض إلكترونياً ليتم تقييمها بصورة إلكترونية سهلة وفعالة^(١).

وتظل المشكلة الكبرى فيما يتعلق بالمزايدات والمناقصات العامة هي التوسع في "التصرف بالأمر المباشر" من قبل المسؤولين الحكوميين، فعلى الرغم من أن الأصل في المزايدات والمناقصات أن تتم بمناقصات عامة ومزايدات عامة يتاح للجميع التقدم لها احتراماً لمبدأ المنافسة العادلة، إلا أن هذا المبدأ كان ينتهك كثيراً، وقد توسعت الحكومات السابقة على الثورة في التصرف بالأمر المباشر خاصة في أراضي الدولة التي بيعت مساحات شاسعة منها بأبخس الأثمان وبالأمر المباشر بالمخالفة للقانون^(٢).

أساليب منح القروض في البنوك العامة :

شهد قطاع البنوك في مصر منذ بداية الانفتاح الاقتصادي في تسعينيات القرن الماضي وحتى الآن تجاوزات كبيرة منها :

- التركيز الائتماني، منحت تسهيلات ائتمانية لبعض العملاء تجاوز في مجموعها للعميل الواحد ٣٠% من القاعدة الرأسمالية للبنك بالمخالفة للقانون.
- تغيير النشاط الذي حصل من أجله العميل على القرض، وهذا يحدث كثيراً في بنك التسليف الزراعي حيث يحصلون على القروض من أجل الزراعة أو تربية الماشية ثم يقومون بتزويج أبنائهم أو بناء منازل على الأرض الزراعية، ثم يتعسرون ويضطرون إلى بيع أراضيهم والهجرة إلى المدن بحثاً عن لقمة العيش، ويبدو أنها سلسلة من النتائج السيئة سببها عدم وجود دراسات جدية في منح القرض

(١) بوابة المشتريات الحكومية <http://etenders.gov.eg>

(٢) انظر في ذلك: حسين محمود حسن: الفساد في قطاع الأراضي العامة، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١١.

وعدم وجود متابعة للقرض، وهل يستخدم في الغرض الذي منح من أجله أم لا.

- توسع كبير في منح القروض لرجال الأعمال التابعين للنظام الحاكم بدون ضمانات كافية أو بضمانات وهمية، وقد فر كثير منهم إلى الخارج بهذه الأمور وخسر قطاع البنوك أموالاً كبيرة من أموال المودعين المصريين، وحتى تقلل البنوك العامة خسائرها بقدر الإمكان كانت تلجأ إلى اتفاقات جدولة مع رجال الأعمال هؤلاء بشروط مجحفة على البنك، على أمل أن يحصل البنك على أصل القرض أو جزء منه.

ومن الأمثلة العملية على تلك التجاوزات القضية الشهيرة التي عرفت باسم "قضية نواب القروض" حيث تمكن بعض نواب مجلس الشعب من الحصول على ١٢٠٠ مليون جنيه خلال ثلاث سنوات من ١٩٩٤ إلى ١٩٩٦م. كل الممارسات السابقة تكشفت عن ضعف أجهزة الرقابة المصرفية وعن خطورة التزاوج بين المال والسلطة وتفشي ظاهرة استغلال النفوذ^(١). فعلى الرغم من أن البنوك العامة لها مجالس إدارة تدير بشئونها. وعلى الرغم من نص القوانين على العديد من الضمانات المتعلقة بمنع تضارب المصالح في البنوك، إلا أن كل هذه الضمانات قد انهارت أمام التدخلات السياسية في عمل البنوك، وهو ما يستدعي إيجاد استقلالية حقيقية للإدارة التنفيذية للبنك بحيث لا تتدخل قوى خارجية في قرارات البنك.

(و) شركات قطاع الأعمال العام : الإدارة والخصخصة

عانت شركات قطاع الأعمال العام، والتي كانت تسمى من قبل بشركات القطاع العام من الفساد من عدة نواحي:

(١) عبد الخالق فاروق: اقتصاديات الفساد في مصر، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة،

أولاً : الفساد في إدارة شركات قطاع الأعمال العام:

تعاني بعض شركات قطاع الأعمال العام من مشكلة في الإدارة، سواء من حيث مساءلة المسؤولين الكبار وهذا ما سوف نتحدث عنه عند الحديث عن الإطار المؤسسي، كما تفنقر نظم الإدارة فيها إلى الشفافية.

ومن الأمثلة على سوء الإدارة في بعض هذه الشركات أنها تبرعت بـ ٧٠٠ مليون جنيه لجمعية أهلية في ظل أنها تقترض لعدم وجود سيولة نقدية، تبدأ الأحداث منذ يناير ٢٠٠٩ حينما ظهرت على السطح "مؤسسة المصري لخدمة المجتمع" كمؤسسة أهلية مصرية غير هادفة للربح، برعاية وزارة الاستثمار وبدعم من شركات قطاع الأعمال العام ومنظمات المجتمع المدني، مسجلة بوزارة التضامن تهدف إلى تحسين مستوى الحياة وبناء رأس المال المجتمعي بالمجتمعات الفقيرة والعشوائية في مصر بما يحقق العدالة والسلام الاجتماعي، وبعد إشهار الجمعية وممارسة أعمالها على مدار عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ قامت الشركات الأربيع بالتبرع بنسبة ٥% من أرباحها وقامت بضخ حوالي مليار جنيه خلال العامين كتبرعات، بالمخالفة لقانون الجمعيات الأهلية الذي يحرم التبرع لأي حزب سياسي، وينص على أن يكون التبرع من متوسط أرباح ٥ سنوات سابقة لسنة التبرع^(١).

ومنذ إنشاء هذه الجمعية وحتى قيام ثورة ٢٥ يناير لم يكن للجهاز المركزي للمحاسبات أي دور في مراقبتها، حاول الجهاز تبرير عدم خضوع هذه المؤسسة لرقابة الجهاز فأصدر تعليماته لمخاطبة لجنة الفتوى بمجلس الدولة في نهاية مارس الماضي، وبالفعل تمت مخاطبة المجلس للإفادة بالرأي القانوني حول مدى قانونية تبرع شركات قطاع الأعمال العام لمؤسسة المصري ومدى خضوع المؤسسة نفسها لرقابة الجهاز، ف جاء رد مجلس الدولة

(١) بوابة الوفد الإلكترونية :

http://ww.alwatd.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67082&template=mobile

قاسياً حيث حملت المذكرة المرسلة إلى الجهاز بأن التساؤل ليس له محل وأن خضوع شركات القطاع العام للفحص من قبل الجهاز أمر لا يخفي على فطنة الشخص العادي لامتلاك الدولة كل أصول تلك الشركات.

ثانياً : الفساد في خصخصة شركات قطاع الأعمال العام :

تعكس الخصخصة فلسفة اقتصادية حديثة ذات إستراتيجية قوامها تحويل عدد من القطاعات الاقتصادية والخدمية التي لا ترتبط بالسياسات العليا للدولة من القطاع العام إلى القطاع الخاص^(١).

ومن ناحية أخرى فإن برنامج الخصخصة في مصر والذي بدأ منذ تسعينات القرن الماضي أتهم بأنه قد دمر إلى حد كبير القطاع الأهم من هذه الشركات، فقد بيعت شركات بأبخس الأثمان وبيعت شركات أخرى بثمن الأرض التي عليها، كل هذا حدث لأن الحكومة لم تكن شفافة لا في إجراءات التقييم، ولا في إجراءات البيع، ولا في إنفاق عائدات البيع، وفوق هذا كله تم غلق العديد من الشركات التي تمت خصصتها لأن المشتري لم يكن يبتغي سوى الأرض المقام عليها الشركة ليبيعهها أرض مبان ويشرد العاملين فيها وأسرهم.

ولأن هذه الشركات ممتلكات عامة، أي أنها ملكاً للشعب بأكمله، كان من المفترض أن تكون إجراءات خصصتها شفافة تماماً، وأن يقوم مجلس الشعب والمؤسسات الرقابية بدور أكبر في عمليات البيع وأن يشارك المواطنون في بلورة رؤية شاملة للتصرف في هذه الشركات واستخدام عائداتها، غياب

(١) د. محمد صالح الحناوي: الخصخصة المصرية، رؤية شخصية، الدار الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص ١٥؛ وانظر أيضاً في تعريف الخصخصة: النظام القانوني لأموال المرفق العام في ظل سياسة الخصخصة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٤٢٢.

هذه المعايير هو الذي قاد إلى هذا الفساد الكبير في إدارة عملية الخصخصة^(١).
رابعاً : أسباب تتعلق بالبيئة الثقافية والاجتماعية:

للبيئة الثقافية والاجتماعية في مصر أثر في انتشار الفساد نوضحه
على النحو التالي:

القبول الاجتماعي للفساد الصغير :

ظهرت في المجتمع المصري في الآونة الأخيرة ثقافة جديدة تظهر الفساد على أنه وسيلة مقبولة اجتماعياً للحصول على الحقوق وليست وسيلة منبوذة، وأتخذ الفساد مسميات أخرى مثل "الإكرامية، الشاي، والمواصلات" وبالتالي أصبح لا ينظر إليه على أنه فعل مشين، وهو ما يرسخ الفساد في الأجهزة الحكومية ويعرقل جهود مكافحته. ووصلت درجة القبول للفساد في المجتمع المصري إلى أن ٩٢% من المبحوثين، في دراسة لمركز العقد الاجتماعي عن الفساد في الخدمات الحكومية، يوافقون على أن الفساد جزء من حياتنا ولا يمكننا إنكار وجوده، من بينهم ٤٩% موافقون جداً على هذه العبارة، و٤٣% موافقون، والأدهى من ذلك أن نتائج هذه الدراسة أظهرت أن حوالي نصف المبحوثين (٥٥%) يوافقون على أن الفساد جزء من حياتنا ولا يمكن مكافحته، وذلك مقابل ٣٠% ترفض هذه العبارة وتعتقد في إمكانية مكافحة الفساد^(٢). ولاشك أن اليأس من إمكانية مكافحة الفساد زكى قبوله اجتماعياً.

وإن كنا نرى أن القبول الاجتماعي للفساد في مصر هو الفساد الصغير، أما الفساد الكبير فهو مرفوض من الكافة. ونرى أيضاً أن قبول الفساد الصغير ليس نابعاً عن اقتناع أو رضا، بمعنى آخر ليس جزءاً من

(١) د. أحمد محمد محرز: النظام القانوني للخصخصة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٧.

(٢) خالد الغزيني، مي الجمال، ايناس علي: تقرير المسح القومي لآراء المواطنين حول الفساد والنظام القضائي وجودة الخدمات الحكومية في مصر، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠.

تَعَاَفَتَا الْعَرَبِيَّةَ وَالْإِسْلَامِيَّةَ الَّتِي تَرَفُضُ كُلَّ أَشْكَالِ الْفَسَادِ كَمَا يَتَضَحُّ مِنَ الْقُرْآنِ الْكَرِيمِ وَالسَّنَةِ الْمَشْرِفَةِ، قَالَ تَعَالَى فِي سُورَةِ الْقَصَصِ، الْآيَةِ ٧٧ (وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ)، وَعَنْهُ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنَّهُ قَالَ "لَعَنَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ الرَّأْشِيَّ وَالْمُرْتَشِيَّ" (١).

وإنما هو قبول اضطراري، فحين تسد أمام الشخص الأبواب الشرعية لقضاء حاجاته، فإنه يلجأ إلى الفساد، في ظل أن الفساد أصبح ممنهجاً وأصبح يمارس علناً تحت مرأى ومسمع من السلطات بل وبتشجيع ومشاركة من السلطات في كثير من الأحيان. وفي حالة إلزام المؤسسات العامة والموظفين لعموميون بالقانون وغلقت أبواب الفساد سوف تكون الثقافة المجتمعية معين على مكافحة الفساد وليست ناصرة له.

تأثير الطبقة والفئوية السياسية في القرارات العامة :

لم تكن السياسات العامة قبل الثورة، في كثير من الأحيان، تتبغى الصالح العام بقدر ابتغائها لإرضاء بعض الأشخاص المنتمين إلى طوائف اجتماعية معينة، أو ينتمون إلى الحزب المسيطر آنذاك، فكثيراً من الصفقات كان يعقدها هذا الحزب مع قبائل أو قوى معينة للحصول على تأييدها في الانتخابات البرلمانية المتعددة، وكانت هذه الطوائف تحصل في المقابل على مزايا تفضيلية عن باقي المواطنين.

ومن الأمثلة الصارخة على الفساد المؤسس على الطبقة الاجتماعية والنفوذ السياسي، التعيينات في القضاء والشرطة والسلوك الدبلوماسي والجامعات، حيث أصبحت هذه الوظائف في جانب كبير منها مقصورة على المحظيين من عائلات معينة أو من لديهم واسطة أو محسوبية أو يستطيعون دفع رشاوى كبيرة.

(١) مسند أحمد بن حنبل.

ولقد وصل الأمر إلى خروج مظاهرات في بعض الجهات الحكومية تنادي بتعيين ما أصبح يطلق عليه، تعيين أبناء العاملين، على أساس أن المسؤولين الكبار يعينون أبناءهم، فلماذا لا يعين أبناء صغار العاملين ! وعلى أساس أن هؤلاء الموظفين خدموا جهاتها طيلة حياتهم الوظيفية وينظرون إلى تعيين أبنائهم على أنه حق لهم، وفي بعض اللقاءات التي أجراها الباحث مع عدد من العاملين في بعض الوزارات أفادوا أن تعيين أبناء العاملين ممنهج في عدد من الوزارات والمصالح الحكومية أهمها وزارة الكهرباء ووزارة البترول والشركة المصرية للاتصالات وغيرها الكثير من الجهات الحكومية^(١).

ومما يصيب العدالة في مقتل أن يطالب قضاة كبار من أمثال رئيس نادي قضاة الإسكندرية الأسبق بتخصيص "كوتة" لأبناء القضاة في وظائف السلك القضائي تعويضاً للقضاة عما بذلوه من جهد في محراب العدالة، مبرراً ذلك بأن تفاني القضاة في عملهم لم يمنحهم وقت فراغ لمتابعة أبنائهم في مراحل التعليم مثل أولياء الأمور من أصحاب المهن الأخرى على حد قوله^(٢). إلا أن في هذا التبرير يفهم منه أن أبناء القضاة غير مؤهلين علمياً، ونعتقد أن هذا غير دقيق، ويبرر آخرون توريث القضاء على أساس أن أبناء القضاة الحاصلين على تقدير عام مقبول يعوضه تربيتهم في بيئة قضائية، إلا أن هذا الرأي مردود عليه بأن القضاء ليست حرفة يدوية حتى يكتسبها الشخص من مجرد معايشة من يتقنها، ناهيك عن أن ابن القاضي لا يرافق أباه إلى عمله حتى يستفيد منه، كما أن هذا الرأي يعطي الحق لكل من تفاني في عمله أن يورث وظيفته إلى أبنائه وهو قول يخالف كل قواعد العدالة التي يعتبر القضاة

(١) انظر في ذلك: موقع جريدة الأهرام القومية

<http://gate.ahram.org.eg/News/37990.aspx>

<http://www.justice-lawhome.com/vbs/howthread.php?t=19085>

(٢) جريدة المصري اليوم اليومية، لقاء مع رئيس نادي القضاة بالإسكندرية الأسبق
<http://www.almasryalyoum.com/node/276938>

حماتها، وبعد إخلالاً صارخاً بحق المساواة والعدالة في التعيين في الوظائف الحكومية والتمتع بالمكتسبات العامة، وكأن النظام السابق قد غرس في الكثيرين فكر التوريث في كل شيء، وكأننا غير صادقين مع أنفسنا عندما نقف ضد توريث السلطة العليا ونقبلها على مستويات أخرى.

كل هذه الممارسات، بالإضافة إلى ما تمثله من فساد بشع، فمن شأنها أن تبتث اليأس في نفوس الشباب المصري، فإما أن يتواكل على الواسطة ولا يجتهد، وإما أن يبحث عن الهجرة فتفقد مصر خيرة عقولها وتعم بها بلاد أخرى، أو يدفع "تحويشة" عمره وأهله ليسقط في منتصف الطريق من على قارب متهالك لتبتلعه أسماك القرش في البحر المتوسط.

وإذا لم يكن الشاب لديه الواسطة التي يتواكل عليها، وسدت أمامه أبواب الهجرة، فقد يختار قاع النيل ليكون مثواه الأخير ليحتمي به من نيران ظلم الجميع بما فيهم بعض حماة العدالة، وقصة الشاب "عبدالحميد شتا" الذي انتحر من أعلى كوبري قصر النيل لرسوبه في امتحان السلك الدبلوماسي، لا شيء إلا لأنه من عائلة متدنية الوضع الاجتماعي، رغم تفوقه العلمي على جميع أقرانه، خير دليل على هذا الظلم القبيح^(١). فعلى الرغم من أن الانتحار فعل منبوذ دينياً واجتماعياً، إلا أنه يعتبر "سيكولوجياً" احتجاجاً علنياً ضد المجتمع وظلمه، وتعبيراً عن اليأس من الحياة.

خامساً : أسباب تتعلق بالإطار التشريعي لمكافحة الفساد :

على الرغم من أنه يوجد في مصر ترسانة كبيرة من القوانين وصل عددها إلى ما يزيد على ٢٥٠٠٠٠٠ تشريع، إلا أن هناك العديد من الفجوات التي لم تجعل الإطار التشريعي فاعلاً بالقدر الكافي في مكافحة الفساد.

(١) عدم وجود حماية كافية للشهود والمبلغين في قضايا الفساد مما جعل الكثير من الناس يحجمون عن الإبلاغ أو الشهادة في جرائم الفساد خوفاً

(١) شبكة الإعلام العربية، المحبط

http://www.moheet.com/show_news.aspx?nid=476982&pg=19

من إيدائهم.

(ب) عدم وجود تنظيم قانوني يسمح بالوصول إلى معلومات مما أعطى الفرصة للمفسدين لإخفاء إجرائهم، وأضعف من الرقابة الرسمية والشعبية عليهم.

(ج) عدم وجود إطار قانوني شامل لمنع التضارب في المصالح فتح الباب لكثير من المسؤولين لاستغلال مناصبهم للتربح وإعطاء ميزات غير مستحقة لشركائهم ولذويهم على حساب الصالح العام^(١).

أقسام الإطار التشريعي المصري المعني بمكافحة الفساد الإداري :
(أ) قوانين ذات طابع عام:

• قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ وتعديلاته.

• قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته.

• قانون مكافحة غسل الأموال الصادر بالقانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢.

(ب) القوانين الحاكمة لعمل الأجهزة الرقابية^(٢):

• القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية

غير المصرفية، والذي أنشئ بمقتضاه هيئة الرقابة المالية الموحدة.

• القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠٠٦ المنظم لعمل جهاز حماية المستهلك.

• القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ المنظم لعمل جهاز تنظيم المنافسة ومنع

الممارسات الاحتكارية.

• القانون رقم ٦٤ لسنة ٢٠٠٤ المنظم لعمل البنك المركزي.

• القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ المنظم لعمل وحدة غسل الأموال بوزارة العدل.

(١) حسين محمود حسن: دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير: نحو

رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، مرجع سابق، ص ٢٨؛ مركز المعلومات ودعم

اتخاذ القرار بمجلس الوزراء.

(٢) د. علي لطفي: الفساد ورؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مرجع سابق، ص ٣٧.

- القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٩٨ المنظم لعمل جهاز تنظيم الاتصالات.
- القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ المنظم لعمل الجهاز المركزي للمحاسبات.
- القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المنظم لعمل المراقب المالي.
- القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية وتعديلاته.
- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المنظم لمجلس الدولة وتعديلاته.
- القرار الجمهوري رقم ٥٥٧ لسنة ١٩٧١ الخاص بتنظيم عمل الهيئة العامة للخدمات الحكومية.
- القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧١ المنظم لعمل جهاز لمخبرات العامة.
- القانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المعدل بالقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ المنظم لعمل هيئة الرقابة الإدارية.
- القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ المنظم لعمل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
- القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون هيئة الشرطة والمنظم لعمل الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة.
- القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية.

(ج) القوانين الإدارية :

- قانون المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨.
- قانون الوظائف العامة القيادية الصادر بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١.
- قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته.

سادساً : أسباب تتعلق بالإطار المؤسسي لمكافحة الفساد :

الإطار العام للمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد وتعقده :

تزخر مصر بعدد كبير جداً من المؤسسات الرقابية.

والتساؤل الذي يفرض نفسه كيف حدث كل هذا الفساد في مصر في

ظل وجود كل هذه المؤسسات ؟ ولماذا لم تعمل هذه المؤسسات بكفاءة ولم تقم بالدور المنوط بها ؟ ومن جانبنا نرى أن ضعف هذه المؤسسات يعود إلى الأسباب التالية^(١):

عدم الوعي الكافي بالجهات المعنية بمكافحة الفساد :

فعلى الرغم من تعدد الجهات الرقابية في مصر إلا أنها ليست معروفة

لدى جميع المواطنين، ففي دراسة أجراها مركز العقد الاجتماعي عام ٢٠٠٩ عند سؤال الأشخاص محل الدراسة حول مدى معرفتهم بهيئات الرقابة المختلفة، وما إذا كانوا يرون أن تلك الهيئات تضطلع بدورها في مكافحة الفساد كما ينبغي أم لا، أظهرت النتائج أن ٤% فقط من عينة الدراسة لديها معلومات عن جميع هيئات الرقابة العاملة في مكافحة الفساد، بينما ٣٤% لا تعرف أيًا منها^(٢). فإذا كان المواطنون لا يعلمون بهذه الجهات فكيف يلجئون إليها لمكافحة الفساد في الدولة.

وفي ظل عدم الوعي من قبل بعض المواطنين، كان كثير من الناس

عندما يغتصب حقه، أو حتى عندما يريد أن يؤكد لبعض الأشخاص، يلجأ إلى إعداد مئات الشكاوى ويقوم بإرسالها إلى كافة الجهات المختصة وغير المختصة، ابتداءً من رئاسة الجمهورية وحتى الحي الذي يقطن فيه، وهو ما

(١) د. علي أحمد مصطفى زين: دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية كإدارة

للرقابة في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، ١٩٨٠.

(٢) خالد الغريني، مي الجمال، إيناس علي: تقرير المسح القومي لآراء المواطنين حول الفساد والنظام القضائي وجودة الخدمات الحكومية في مصر، مركز العقد الاجتماعي،

٢٠١٠.

أدى إلى تكديس الشكاوى أمام جميع الجهات الرقابية، وأدى أيضاً إلى أن كل جهة تحيل الشكاوى القادمة إليها إلى جهات أخرى لتتصل منها، وهذا وذاك ولد نوعاً من الاتكالية وعدم الاكتراث من قبل بعض الجهات الرقابية في التعامل مع الشكاوى، على أساس أن معظمها كيدية، وعلى أساس أن الشخص لا بد وأنه شكاً لجهات أخرى وهذه الأخيرة سوف تتصرف في الشكاوى^(١).

هذه الممارسات من قبل بعض المواطنين، ومن قبل بعض الجهات الرقابية أفقد آلية الشكاوى دوراً مهماً يمكن أن تلعبه في مكافحة الفساد، إذا ما تم تحديد الجهة المختصة بدقة بتلقي الشكاوى، وتم نشر الوعي بدور الجهات الرقابية وكيفية اللجوء إليها، وإذا ما تم وضع آلية تضمن إحالة الشكاوى إلى الجهة المختصة بها من قبل الجهات الأخرى وترفع هذه الأخيرة يدها عنها.

عدم استقلالية الجهات الرقابية :

تتبع جميع الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في مصر للسلطة التنفيذية، مما يؤثر على استقلاليتها، باعتبار أن السلطة التنفيذية سوف تكون هي المراقب والمراقب في ذات الوقت، وهو ما يخالف المبادئ الرقابية السليمة^(٢)، وتتضح هذه التبعية من النظر إلى الجدول التالي :

الجهة التابع لها	الجهاز الرقابي
رئاسة الجمهورية	الجهاز المركزي للمحاسبات
رئاسة مجلس الوزراء	الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة
رئاسة مجلس الوزراء	هيئة الرقابة الإدارية

(١) د. فتحي محمد الأحول: الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الوقاية والتأثير في الإجراءات التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ٢٠١٠م، ص ٢٥٥.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري للدولة - دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلام، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م، ص ١٨٣.

وزارة العدل (تبعية إدارية)	هيئة النيابة الإدارية
وزارة العدل	وحدة مكافحة غسل الأموال
وزارة العدل	إدارة الكسب غير المشروع
الداخلية	الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة
وزارة المالية	الهيئة العامة للخدمات الحكومية
وزارة التجارة والصناعة	جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية
وزارة التجارة والصناعة	جهاز حماية المستهلك
رئاسة الوزراء	هيئة الرقابة المالية الموحدة
وزارة الكهرباء	جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك

ضعف سلطات بعض الجهات الرقابية :

العديد من الجهات الرقابية تتقصها السلطات القانونية التي تمكنها من أداء مهامها على أفضل وجه، وسوف نستعرض أهم هذه المعوقات بالنسبة لبعض الجهات على النحو التالي^(١) :
النيابة الإدارية^(٢) :

تفيد المادة (٨٣) من قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام، الذي أصبح فيما بعد قطاع الأعمال العام، سلطة النيابة الإدارية في التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا في شركات قطاع الأعمال العام،

(١) د. محمود صالح العادلي: النيابة الإدارية في مفترق الطرق، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٠، ص ٢١٥ وما بعدها.

(٢) هيئة النيابة الإدارية هي هيئة قضائية مستقلة وهو ما يكفل لتصرفاتها في تلك الشكاوى الحيدة والنزاهة والذي يتحقق للنيابة من جهتين أولها الاستقلال عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، وثانيها حصانة أعضائها.

بالحصول على طلب سابق من رئيس مجلس الإدارة، وتقيد سلطة النيابة الإدارية في التحقيق مع رئيس مجلس الإدارة بضرورة طلب ذلك من قبل رئيس الجمعية العمومية للشركة، بما يؤدي إلى شل سلطة النيابة الإدارية عن التحقق في الجرائم الخطيرة مع هؤلاء الموظفين لمجرد أنهم من شاغلي الوظائف العليا في القطاع العام.

وما يزيد من خطورة هذه الاستثناءات أن الفساد الكبير في هذا القطاع يأتي من أشخاص في الإدارة العليا وقد يكون هناك تواطؤ بين الموظف الصغير والموظف الكبير.

ومثل هذه القيود على سلطة النيابة الإدارية موجود في قطاعات أخرى أهمها الجامعات والبنوك والجمارك.

ومن ناحية أخرى فإنه وفقاً للمادة (١٢) من قانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١، فإن قرار النيابة الإدارية بحفظ المخالفة الثابتة في حق العامل لا يحجب سلطة الجهة الإدارية في توقيع الجزاء المناسب على الموظف. كما أن قرارها بتوقيع العقوبة على العامل لا يحد من سلطات الجهة الإدارية في حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مخالفة.

وبالتالي فللجهة الإدارية سلطة تقديرية واسعة في مخالفة رأي النيابة الإدارية^(١)، فيما تنتهي فيه في مذكرة التصرف، وهو ما يؤثر على فاعلية إجراءات المساءلة التأديبية أمام النيابة الإدارية، وينتقص من قدرتها على تحقيق الردع العام لدى الموظفين العموميين، لأنهم يرون أن القول الأخير في المخالفات المنسوبة إليهم للسلطة الإدارية وليس للنيابة الإدارية وهو ما يفتح

(١) د. ممدوح طنطاوي: الجرائم التأديبية "الولاية والاختصاص للنيابة الإدارية والجهات الرئاسية الرقابية"، مطبعة الانتصار، سنة ٢٠٠٠، ص ٢٢٠ وما بعدها.

أبواباً خلفية للتستر على الفساد^(١).

الرقابة الإدارية :

وفقاً للمادة رقم ٥ من قانون الهيئة الصادر بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، يشترط حصول هيئة الرقابة الإدارية على موافقة رئيس مجلس الوزراء عند إحالة أي موظف إلى التحقيق. هذا المسلك معيب لأكثر من سبب: الأول أنه في أثناء أخذ إذن رئيس الوزراء قد تتسرب المعلومات مما قد يضيع جهود الهيئة، والسبب الثاني أن رئيس الوزراء حتى مع التسليم بأنه ليس فاسداً، فإنه قد لا يرغب في إحداث "شوشرة" على حكومته، خاصة إذا كان الشخص المستهدف من قبل الهيئة مسئولاً كبيراً.

والأفضل عدم تقييد حق الرقابة الإدارية في التحقيق في أي جرائم الفساد أو التصرف في التحقيق بالحصول على إذن من أي جهة وهذا لن يتحقق إلا باستقلالية حقيقية لها عن السلطة التنفيذية.

يضاف إلى ما سبق افتقار بعض أعضاء الأجهزة الرقابية على الحصانات الكافية للقيام بدورهم الرقابي وهم في مأمن من البطش بهم ومن أهم هذه الحصانات عدم القابلية للعزل ون يكون التحقيق معهم عن طريق لجان تحقيق قضائية مستقلة في المخالفات الكبيرة، مما يجعلهم أقل جرأة في كشف جرائم الفساد الكبرى والتحقيق فيها.

ضعف التنسيق بين الجهات الرقابية وتداخل اختصاصاتها :

يوجد تداخل كبير في الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية، حيث يمارس أكثر من جهاز رقابي نفس الرقابة على نفس النوع من النشاط في نفس الوحدات الإدارية وهو ما يمثل إهدار للوقت والمال العامين، كما يعيق الأجهزة الإدارية عن أدائها لدورها الأساسي ويجعلها تتفرغ لإعداد التقارير للأجهزة

(١) راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي: الجريمة التأبينية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥م، ص ٧١ وما بعدها؛ د. باسم تميم عوض: الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٠، ص ٢٦٩ وما بعدها.

يتمثل تداخل اختصاصات الأجهزة الرقابية فيما يلي^(٢):

(أ) فالجهاز المركزي للمحاسبات يتداخل اختصاصه مع الجهات التالية :

- في مجال الرقابة على شئون العاملين يمارس ذات اختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
- وفي مجال متابعة الخطة وتقييم الأداء، نجد أن الرقابة التي يقوم بها الجهاز في هذا المجال تمارس أيضاً من قِبَل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية ووزارة التنمية الاقتصادية حيث يناط بالأخيرة وضع الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها.
- وفي مجال الرقابة المالية فنمة صور من التداخل والتكرار مع وزارة المالية وذلك لأن العديد من أجهزة وزارة المالية تمارس اختصاصاً بالرقابة بعد الصرف وهي جهاز التفتيش المالي بها وجهاز الخدمات الحكومية، وهذه النواحي ذاتها هي مما يختص جهاز المحاسبات بالرقابة عليها، أي أن كلاً من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات يمارس ذات الرقابة المالية على ذات الأنشطة، وفي زمن معاصر ومن الطبيعي أن يسفر هذا التكرار عن "تناقضات" لا حصر لها^(٣).

(ب) هيئة الرقابة الإدارية :

يلاحظ أن هناك تداخلاً بين اختصاص تلك الهيئة وبين اختصاصات جهات أخرى: فاختصاصها بالكشف عن المخالفات هو اختصاص مشترك

(١) د. عبدالناصر محمد سعيد: واجب الموظف العام إزاء الأموال العامة شرعاً ووصفاً،

رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٣، ص ٤٥٢.

(٢) انظر في ذلك: حسين محمود حسن: الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في

مصر، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠.

(٣) د. فتحي محمد الاحوال، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

بينها وبين العديد من الجهات مثل الجهاز المركزي للمحاسبات ووزارة المالية وكذلك الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

أما اختصاصها بفحص شكاوى المواطنين فتشاركها فيه جهات أخرى مثل النيابة الإدارية، وكذلك الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والجهاز المركزي للمحاسبات^(١).

(ج) وكذلك فإن هيئة الرقابة الإدارية ليست هي الجهة الوحيدة التي تختص بالكشف عن الجرائم الجنائية إذ أن ذلك يدخل في اختصاص مختلف جهات الأمن التابعة لوزارة الداخلية، وينسحب الحكم المتقدم على ما تقوم به من إعطاء الرأي بالنسبة لترشيحات وظائف الإدارة العليا.

ولحل مشكلة عدم التنسيق هذه قامت الحكومة المصرية في أواخر عام ٢٠١٠ بإنشاء لجنة تسمى "اللجنة التنسيقية الوطنية لمكافحة الفساد" برئاسة وزير العدل، وهي مسؤولة عن التنسيق بين هيئات الرقابة القائمة، تضم ممثلين من هذه الجهات كافة، ورسم الخطة القومية لمكافحة الفساد، لكن هذه اللجنة لا تتمتع بأي سلطة فعلية ولم تستطع أن تتخذ أية قرارات هامة ربما لحدائتها، حيث أنها أنشئت قبل ثورة ٢٥ يناير بشهور قليلة^(٢).

عدم الكفاية المادية والبشرية لبعض الجهات الرقابية :

على الرغم من أنه لا يمكن إنكار أن هيئات مكافحة الفساد المذكورة تقوم بعمل هام في مكافحة الفساد، حيث ساهمت في الكشف عن العديد من حالات الفساد بين كبار الموظفين ورجال الأعمال، إلا أنه بالإضافة إلى مشكلات الاستقلال والتنسيق التي تحدثنا عنها، توجد مشكلة في الكفاءة البشرية والمادية لهذه الأجهزة الرقابية، حيث أن عدد الشكاوى التي تقدم إلى هذه الجهات وعدد الشكاوى التي تنشر في الصحف — هيئة الرقابة الإدارية ملزمة

(١) د. عبدالناصر محمد علي، مرجع سابق، ص ٤٨٢.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري للدولة، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

قانوناً في التحقيق في الشكاوى التي تنشر في الصحف - أكبر من قدراتها البشرية^(١).

كما أن بعض العاملين في الجهات الرقابية يقعون في أخطاء إجرائية بسيطة في مضمونها، ولكنها عظيمة في أثرها، حيث تؤدي إلى أن مجرمين كبار يحصلون على البراءة ليس لبراءتهم الموضوعية، ولكن لأن إجراءات معينة لم تتم بالشكل الذي رسمه القانون، أكثر هذه الأخطاء شيوعاً عدم الحصول على إذن من النيابة بالتفتيش، وهذه المشكلات تحل بالتدريب المستمر لأعضاء هذه الأجهزة^(٢).

السرية المفروضة على تقارير الأجهزة الرقابية :

تفرض درجة عالية من السرية على تقارير لجهات الرقابية من قبل هذه الجهات ومن قبل الحكومة دون فائدة عملية لهذه السرية، بل إن هذا المسلك يعطي انطباعاً لدى الرأي العام بأن الحكومة تريد أن تنتسّر على الفساد في الأجهزة الحكومية وأنها غير جادة في مواجهة هذا الفساد، وهو ما يؤدي إلى مزيد من عدم الثقة بين الحكومة والمواطن، ويعتبر إلزام الحكومة للجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية وجهاز الشرطة أن تكون التقارير التي تصدرها سرية من الأدلة الواضحة على تأثير الحكومة على الأجهزة.

وبالتالي يجب القيام بما يسمى تحليل المخاطر للأجهزة الرقابية Risk Profile Analysis والذي يقيس عدد الشكاوى، وتكليفات العمل التي تأتي لهيئة ما وقدرتها على التحقيق والتصرف في هذه الأعمال إلى أن تحيلها إلى جهات أخرى^(٣).

(١) المرجع السابق، ص ٥٨.

(٢) د. فتحي محمد الأحوال، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

(٣) تقرير الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، سنة ٢٠٠٥، ص ٢٣٥ وما بعدها.

سابعاً : أسباب تتعلق بالعيوب الهيكلية (العلاقة بين السلطات):

يعتبر "مبدأ الفصل بين السلطات" هو الضامن أن تؤدي كل من سلطات الدولة الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية دورها المنوط بها دون تدخل من السلطتين الأخرين، وألا تتغول سلطة من هذه السلطات على أي من السلطات الأخرى، وبالتالي هو الضامن الأهم لوجود حياة ديمقراطية سليمة في الدولة^(١).

ولاشك أن غياب الديمقراطية بمعناها الحقيقي المتضمن للتغيير وتداول السلطة، مع حصار الأحزاب داخل المقرات الحزبية وفقدانها للتواجد في الشارع وفقدان الأمل في التغيير الديمقراطي عبر صناديق الانتخاب في ظل التزوير الفاضح والتدخل السافر في جميع الانتخابات البرلمانية والنقابية يمثل خلافاً في العلاقات الهيكلية بين سلطات الدولة الثلاث كان من أهم أسباب انتشار الفساد الكبير في الدولة، وسوف نتعرض لبعض مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطتين القضائية والتشريعية.

ضعف الرقابة البرلمانية والمجالس الشعبية المحلية :
ضعف الرقابة البرلمانية :

تنص المادة الأولى من قانون مجلس الشعب على أن مجلس الشعب هو السلطة التشريعية، ويتولى الرقابة على أعمال الحكومة، وتتمثل وسائل البرلمان في الرقابة على الحكومة في : حق الاستجواب، وتشكيل لجان التحقيق، وطلبات الإحاطة، وطلبات المناقشة العامة. ولم تكن الرقابة البرلمانية فاعلة بشكل جدي في مواجهة الفساد وذلك للأسباب التالية^(٢):

• عدم القدرة على الترشح أحياناً لتعننت الإدارة وعدم قبولها أوراق بعض

(١) حسين محمود حسن: الإصلاح القضائي في مصر، مرجع سابق، ص ٢٣٥ وما بعدها.

(٢) د. فتحي محمد الأحول، مرجع سابق، ص ٢٢٦.

المرشحين، حتى لو طعن الشخص أمام مجلس الدولة وقبل طعنه لم تكن الأحكام القضائية تنفذ.

• التزوير الفاضح في انتخابات مجلس الشعب والذي أدى إلى تشكيل مجالس شعب مزورة غير ممثلة لإرادة الشعب ومجرد دمية في يد الحزب الحاكم.

• عدم وجود مكاتب فنية تساعد الأعضاء على القيام بدورهم الرقابي في ظل ضعف التكوين العلمي وعدم التخصص المهني لأغلبية أعضاء البرلمان في المجالات الرقابية، حيث أن معظم أعضاء البرلمان في الأساس رجال سياسة، وأخذاً في الاعتبار أن ٥٠% من أعضاء البرلمان المصري من العمال والفلاحين.

• الأجنحة التشريعية المزدهمة لمجلس الشعب والتي تجعل من الوظيفة الرقابية للبرلمان وظيفة ثانوية إلى جانب الوظيفة التشريعية.

• استناد الحكومة إلى أغلبية كبيرة في البرلمان تجعل هذه الأغلبية قادرة على حماية الحكومة من أي استجابات أو اتهامات من لجان التحقيق.

• جمع العديد من الوزراء بين الصفة التنفيذية باعتبارهم وزراء وعضوية مجلس الشعب مما يعد تعارضاً في المصالح يضعف من قدرة البرلمان على محاسبتهم^(١).

غياب رقابة المجالس الشعبية المحلية :

تقوم هذه المجالس بالدور الرقابي على الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدات المحلية، وقد أنشئت بقانون الحكم الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، ويتم تكوينها عن طريق الاقتراع العام المباشر بالنسبة لجميع مستويات الإدارة المحلية، ولأعضاء المجالس الشعبية المحلية حق توجيه

(١) د. عمر هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٢، ص ٢٤٥.

الأسئلة إلى المسؤولين المحليين (مادة ١٩) وحق إحاطتهم بأي أمر له أهمية (مادة ١٩) ولكن ليس لديهم حق الاستجواب أو حق تكوين لجان تحقيق مثل أعضاء البرلمان.

ومما يعوق المجالس المحلية عن القيام بدورها في مواجهة الفساد مايلي:

- التزوير الفاضح في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، وهو ما جعلها أداة طيعة في يد الحكومات السابقة، بدلاً من كونها أداة رقابية لتحديد عمل الجهات التنفيذية المحلية.
- إلغاء حق استجواب السلطات المحلية الذي كان مقرراً لأعضاء المجالس الشعبية المحلية بمقتضى قوانين الحكم المحلي السابقة أضعف من قدرتها على مكافحة الفساد.

تدخل السلطة التنفيذية في شئون السلطة القضائية :

على الرغم من أن القضاء المصري يتمتع بسمعة جيدة بين جموع الشعب استحقتها عبر تاريخه، وعلى الرغم من أن القضاء يتمتع باستقلال لا يمكن إنكاره^(١)، إلا أن كلاً من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية تحاول التدخل في استقلال السلطة القضائية، وتعطيل الفصل في بعض القضايا وانتزاعها من قاضيتها الطبيعي.

ونعرض الآن لبعض مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في شئون السلطة القضائية^(٢):

(١) وقد نظم قانون السلطة القضائية المصري الصادر بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بعض الضوابط والأحكام الخاصة بسلوك رجال القضاء وما يجب أن يكون عليه هذا السلوك من استقامة ونزاهة واستقلالية.

(٢) راجع في ذلك المرجع السابق حسين محمود حسن: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠، المستشار أشرف البارودي: تقييم توافق القوانين المصرية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الإجراءات الوقائية)، منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٠.

١. إنشاء محاكم استثنائية لمحاكمة المدنيين وإحالة المدنيين للمحاكمة أمام القضاء العسكري مما يحرم المواطن من قاضيه الطبيعي.
٢. تبعية التفتيش القضائي لوزير العدل الذي هو جزء من السلطة التنفيذية، يؤثر على استقلاله، ويفتح باب للضغط على بعض القضاة.
٣. ندب القضاة للعمل في السلطة التنفيذية قد يؤثر على استقلال القاضي خاصة إذا عرضت على القاضي قضية متعلقة بالجهة التي كان منتدباً إليها، في ظل أن عدد القضاة قليل جداً مقارنة بعدد القضايا المتكدسة أمام المحاكم.
٤. المركزية الشديدة في عمل النيابة العامة وسيطرة مكتب النائب العام (وهو تابع لوزير العدل) على ما تصدره النيابة العامة من قرارات في القضايا الهامة، مما يفتح الباب لدخول الاعتبارات السياسية في عملها.
٥. رواتب القضاة الرسمية تشكل ربع دخلهم تقريباً، والثلاثة أرباع هي عبارة عن حوافز متغيرة تتحكم في صرفها السلطة التنفيذية، مما يفتح ولو نظرياً أبواباً للفساد.
٦. لا يزال العرف مستقراً على أن النقل لمحكمة نائية في سياق الحركة القضائية السنوية يستعمل كنوع من العقاب للقاضي، وبطبيعة الحال، فإن هذه الحركة طبقاً لنص المادة ٧٧ مكرراً (٤) من قانون السلطة القضائية يتولى إعداد مشروعها سنوياً إدارة التفتيش القضائي التابعة لوزير العدل، مما يشكل مساساً مستمراً باستقلال القضاء ولا يصب بالقطع في صالح حسن سير العدالة ولا يضمن لها أفضل أوضاعها.
٧. لا يزال توزيع القضايا الجنائية في كافة المحاكم المصرية واقعاً تحت سيطرة الرئيس الإداري للمحكمة التابع لوزير العدل، ولا يوجد حتى الآن نظاماً عاماً مجرداً لتوزيع القضايا الجنائية على المحاكم الجنائية المختلفة، هذا من شأنه الإيحاء في بعض القضايا الحساسة بانتقاء محكمة معينة لقضية معينة، وهو أمر يزعزع الثقة العامة في القضاء وينال من

ثم من استقلاله.

٨. كان القضاء قبل ثورة ٢٥ يناير يخضعون لشروط الموافقة الأمنية لوزارة الداخلية للحصول على موافقة للسفر للخارج.

٩. في أغلب القضايا التي تريد الحكومة تعطيلها كانت تلجأ، ممثلة في وزير العدل، في محاولة منها لتعطيل الأحكام، للاستشكال في تنفيذها أمام محاكم تنفيذ غير مختصة بالمخالفة للقانون^(١).

تدخل السلطة التشريعية في شؤون السلطة القضائية :

في ظل الدستور المصري لعام ١٩٧١ (الملغي) كانت محكمة النقض تختص بإيداء الرأي في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب في حالة شاب عملية الاقتراع أي تزوير، وفي حالة اكتشاف مخالفات كان رأي محكمة النقض يبلغ إلى المجلس ليتخذ قراره بشأن هذه المخالفات المكتشفة، وكان مجلس الشعب يتمسك بمبدأ أن المجلس "سيد قراره" بما يعني أن القرار النهائي في صحة عضوية أي من الأعضاء إلى المجلس ذاته. وهو ما كان يضمن بقاء أعضاء الحزب الحاكم في المجلس حتى ولو قضت محكمة النقض ببطلان العضوية، ولكن كانت تنفذ أحكام محكمة النقض ببطلان عضوية المعارضين فوراً، مما كان يمثل تستراً رهيباً على الفساد في جهاز منوط به مكافحة الفساد في الدولة.

ووفقاً لدستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٣ في المادة ١٠٧ من الفصل الأول الخاص بالسلطة التشريعية من الباب الخامس الخاص بنظام الحكم، فإن رأي محكمة النقض أصبح إلزامياً فيما يتعلق بصحة العضوية بعد أن كان رأيها استشارياً في البداية، وفي هذا تطبيق سليم لمبدأ الفصل بين

(١) راجع في ذلك المرجع السابق حسين محمود حسن: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠، المستشار أشرف البارودي: تقييم توافق القوانين المصرية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الإجراءات الوقائية)، منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٠.

السلطات وإنهاءً لدكتاتورية مجلس الشعب وجوره على السلطة القضائية^(١).

السيطرة على الإعلام :

للإعلام دور مهم في حياة الشعوب المتحضرة، لدرجة أنه يوصف بالسلطة الرابعة في المجتمع إلى جانب السلطات الثلاث الأخرى، وهي التنفيذية والتشريعية والقضائية، لما له من قوة وتأثير ودور مهم في كشف جرائم الفساد وتعبئة الرأي العام ضد المفسدين.

وسوف نتناول مظاهر سيطرة السلطة التنفيذية على الإعلام الخاص والإعلام القومي وأثر ذلك على انتشار الفساد على النحو التالي :

الإعلام الخاص والحزبي:

الإعلام الخاص هو وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة المملوكة لقطاع الخاص، أما الإعلام الحزبي فالمقصود به أساساً الصحف التي تصدرها الأحزاب السياسية^(٢). وقد لعبت وسائل الإعلام هذه دوراً كبيراً في فضح ممارسات فساد من قبل مسئولين كبار وأحدثت نوعاً من الردع العام لدى المفسدين.

(١) تنص المادة ١٠٧ من دستور مصر ٢٠١٣ "تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً = من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب، وتفصل في الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ وروده إليها. وفي حالة الحكم ببطان العضوية، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بالحكم.

(٢) د. حسن عبدالمنعم البدر اوي: الأحزاب السياسية والحريات العامة، رسالة دكتوراه، الإسكندرية، ١٩٩٢م، ص ٢٠٥؛ د. نعمان الخطيب : الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر، الناشر دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٨٣م، ص ٢١٠ وما بعدها.

إلا أن هناك العديد من العوائق التي لم تمكن هذه المؤسسات من لعب دور أكبر في مكافحة الفساد وأهمها عقوبة الحبس في قضايا النشر^(١)، والتي كبلت أفواه كثير من الصحفيين ومنعتهم من الحديث بحرية.

الإعلام القومي :

ويوجد في مصر العديد من المؤسسات الإعلامية التي توصف بالقومية، بمعنى أنها ملك للشعب وليس للحكومة وليس للأخيرة أن تستخدمها أو تؤثر على المضمون الذي تبثه، هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فإن المؤسسات الإعلامية القومية كانت تابعة للحزب الحاكم وبدلاً من أن تلعب دوراً هاماً في كشف الفساد كانت تستخدم للتغطية على المفسدين من كواد النظام السابق^(٢).

والعيب لم يكن في كل العاملين في هذه المؤسسات، بل كان في القيادات التي كان يعينها نظرياً مجلس الشورى الغير موجود في دستور مصر الجديد ٢٠١٣، ولكن واقعياً الحزب الديمقراطي "المنحل"، والتي كانت موالية له على طول الخط، إذاً فالعيب كان في الوسيلة التي تدار بها هذه المؤسسات والتي كانت تعطل الكثير من الكفاءات لمجرد أنها كانت من المعارضة أو أنها تهاجم النظام الحاكم.

والحاجة هنا ماسة إلى الفصل بين الملكية والإدارة، والذي يمكن من استقلالية المؤسسات الإعلامية وعدم تأثرها بالحكومة الموجودة، وتعتبر هيئة الـ BBC من أفضل الممارسات دولياً فيما يتعلق بفصل الملكية عن

(١) د. أحمد جلال محمود: حرية الرأي في الميدان السياسي، رسالة دكتوراه، حقوق الإسكندرية، ١٩٩٠م، ص ٢٨٠ وما بعدها؛ د. حسن أحمد علي: ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٧٥م، ص ٢٣٢.

(٢) د. مصطفى مرعي: الصحافة بين السلطة والسلطات، ١٩٨٠م، ص ١٧٥ وما بعدها.

وقد قام مركز المشروعات الدولية الخاصة بإجراء هذه الدراسة على عينة مكونة من ١٧٣٧ فرد بمصر من الذكور والإناث.

وهدفت هذه الدراسة لمعرفة أهم الأسباب والمصادر التي تؤدي إلى انتشار الفساد بمصر، وتوصلت الدراسة لمجموعة من النتائج^(٢):

أهم نتائج الدراسة :

فقد توصل المركز إلى النتائج التالية :

إن من أهم وأعظم أسباب انتشار الفساد في مصر هي:

١- الدخول والمرتببات الضعيفة بنسبة ١١%.

٢- غياب الضمير ١١%.

٣- الأداء الضعيف للسلطات بنسبة ١٠%.

إن أهم وأعلى الأشياء التي تؤدي لانتشار الفساد وفقاً للترتيب التالي^(٣):

٢/١ المعدلات العالية من البطالة بنسبة ٢٨%.

٢/٢ ارتفاع معدلات الأسعار بنسبة ٢٣%.

٣/٢ الفجوة بين الفقراء والأغنياء بنسبة ١٩%.

٢/٣ بطء الإجراءات الحكومية بنسبة ٥%.

٢/٣ غياب النظام بنسبة ٥%.

أهم الوسائل الإعلامية التي تؤدي إلى زيادة انتشار الفساد في مصر:

١- قنوات الأقمار الصناعية ستالايت بنسبة ٤٠%.

٢- التلفزيون المحلي بنسبة ٢١%.

(١) د. إبراهيم إمام: الإعلام والاتصال بالجماهير، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٥م، ص ٥٤.

(٢) مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠١٣م، ص ٤٧٩.

(3) www.cipe

٣- الإشاعات وما يتم سماعه من الناس بالتليفون ٢٠%.

٤- الصحافة والجرائد بنسبة ٧%.

وأخيراً مؤشر الفساد في مصر :

يتكون من عشر نقاط: والدولة التي تحصل على ١٠ نقاط من إجمالي (١٠) فهي الدولة التي تتمتع بالشفافية الكاملة ومن ثم لا مكان للفساد فيها على حين أن الدولة التي تحصل على أقل من نقطة واحدة فهي دولة ذات مستوى مرتفع من الفساد.

أداء مصر في مؤشر الفساد والشفافية عن الفترة من ١٩٩٦/٢٠١٣ التحقت مصر بالمنظمات الدولية ودخلت مؤشر الشفافية منذ عام ١٩٩٦ حيث كان ترتيبها رقم ٤١ بنقاط ٢,٨٤ وذلك من إجمالي عدد (٥٤) دولة شملها المؤشر ، في حين حصلت مصر على المرتبة رقم ٧٠ في مؤشر عام ٢٠٠٣ بنقاط ٣,٣ من إجمالي ١٣٣ دولة شملها الفساد ثم أصبحت مرتبة مصر عام ٢٠١١ رقم (١١٢) بنقاط ٢,٩ واحتلت مصر المركز ١١٤ في مؤشر الفساد العالمي ٢٠١٣ من بين ١٧٧ دولة شملها التقرير مقارنة بعام ٢٠١٢ الذي احتلت فيه المرتبة ١١٨ من بين ١٧٦ دولة شملها المؤشر وحصلت مصر على ٣٢ درجة في المؤشر الذي يتراوح بين صفر إلى مائة درجة، والجدول الآتي يوضح ذلك^(١):

(١) التقارير العالمية للفساد لسنوات مختلفة عن المنظمة العالمية للشفافية ومقرها برلين وفقاً لتقرير حديث لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء.

الدولة	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١
مصر	٤١	٦٣	٥٤	٦٣	٧٠	٧٧	٧٠	٧٠	٧٠	٧٠	٧٠	٧٠	٧٠	٧٠
الترتيب	٤١	٦٣	٥٤	٦٣	٧٠	٧٧	٧٠	٧٠	٧٠	٧٠	٧٠	٧٠	٧٠	٧٠
النقاط	٢,٨٤	٣,١	٣,٦	٣,٤	٣,٦	٣,٣	٣,٤	٣,٦	٣,٣	٣,٤	٣,٦	٣,٣	٣,٤	٣,٢

المصدر: التقارير العالمية للفساد لسنوات مختلفة عن المنظمة العالمية للشفافية

والتقرير العالمي للفساد الصادر عن المنظمة العالمية للشفافية ٢٠١٣

Corruption perception index 2013 brochure.

<http://www.transparency.org>

واقع الفساد الإداري في مصر من المنظور الدولي :

لقد وقعت مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة ميريدا الصادرة بتاريخ ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣ بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، وصدقت عليها في ٢٥ فبراير ٢٠٠٥^(١)، وتتمثل أغراض هذه الاتفاقية في: ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجح، وترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات؛ وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشئون العمومية والممتلكات العموسة^(٢).

وتقرر الاتفاقية أن تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، لتعزيز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات

(١) وزارة الدولة للتنمية الإدارية، درجة الشفافية والنزاهة، التقرير الأور، مرجع سابق، ص ٤٥؛ شادي الغوري، فموظفو مكافحة الفساد الدرغ الواقي ضد الفساد المالي، في جمعية الشفافية الكويتية، منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص ١٠١، وزارة الدولة للتنمية الإدارية، لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثالث، ٢٠١٠، ص ٤٩.

(٢) مادة ١ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة، وأن تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد؛ وأن تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته، وأن تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات المصلحة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد، وأن تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بوسائل مثل: تنفيذ السياسات المشار إليها سالفاً، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، عند الاقتضاء، وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها^(١).

وعلى الرغم من ذلك، لقد جاءت مصر، بشأن انطباعات مجتمع الأعمال حول الفساد في مصر، في المرتبة السابعة والسبعين بين ١٤٨ دولة، بينما كانت شيلي والإمارات والبحرين والأردن وتونس وماليزيا في المراتب ٢٠ و ٢٩ و ٣٤ و ٣٧ و ٣ و ٣٩ على التوالي^(٢). وتحل مصر منذ عام ١٩٩٨ ترتيباً يتراوح حول ٦٦ من بين ٨٥ دولة على مقياس منظمة الشفافية لإدراك الفساد^(٣). ويعني ذلك أن مصر تمثل دولة تسودها الفساد، وتغيب عنها النزاهة بشكل واسع^(٤).

(١) مادة ٥ و ٦ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(٢) راجع: المجلس الوطني المصري للتنافسية، تقرير التنافسية المصرية، ٢٠٠٤م، المجلس الوطني المصري للتنافسية، ٢٠٠٥، ص ٢٦؛ المجلس الوطني المصري للتنافسية، تقرير التنافسية المصرية ٢٠٠٤، القاهرة، المجلس الوطني المصري للتنافسية، ٢٠٠٥، ص ٢٦.

(٣) منظمة الشفافية الدولية، مقياس منظمة الشفافية لإدراك الفساد، تقارير متعددة.

(٤) د. حسن عيسى: الجهود الدولية للشفافية في: د. أحمد عبدالونيس، أيمن إبراهيم الدسوقي (محرران)، الحكم الرشيد والتنمية، القاهرة، مركز دراسات وبحوث الدول النامية بجامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٠٣-٤١٥.

ويُفسر تقرير منتدى دافوس عن التنافسية لسنوات مضت تأخر مصر على مؤشر التنافسية بانتشار الفساد (الإداري) بالإضافة إلى عوامل أخرى، حيث حصلت مصر على ٣,١ من ٧ درجات لقياس مكافحة الفساد على مؤشر التنافسية. ويوضح مقياس الحكم الجيد للبنك الدولي أن قدرة مصر على السيطرة على الفساد (الإداري) مقارنة بغيرها، تتراوح ما بين ٣٠% و ٤٨% فقط، أما مؤشر الحرية الاقتصادية فيذهب إلى أن قدرة مصر على التحرر من الفساد تصل إلى ٢٩% فقط^(١).

(١) البنك الدولي، الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، واشنطن، ٢٠٠٣.

المبحث الثالث

مظاهر وصور وخصائص الفساد

تمهيد وتقسيم :

يضطلع الجهاز الإداري للدولة بدور محوري وهام في إدارة المنظمات الحكومية عن طريق أنشطة وأعمال من شأنها استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة لتحقيق أهداف محددة بأعلى درجة من الكفاية لتلبية الاحتياجات العامة للمواطنين مستهدفاً بذلك تحقيق المصلحة العامة وخلق بيئة تنموية مستدامة في شتى المجالات بالمجتمع.

ويقوم الجهاز الإداري في سبيل ما تقدم بممارسة وظائف أساسية وهي التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة والاتصالات^(١).

والجهاز الإداري في سبيل تحقيق كل ما تقدم يقوم الأفراد القائمين على قيادته والعاملين فيه كل في حدود اختصاصاته باتخاذ القرارات بعد تحديد الأهداف وحصر البدائل وتقييمها، غير أنه قد يحدث أن تخرج الإدارة عن ذلك مستهدفة تحقيق أهداف معينة لتحقيق مصالح خاصة وذاتية لفرد أو أفراد معينين بالذات على حساب المجموع وهو ما يلحق أشد الضرر بالصالح العام، وهنا تنشأ المسؤولية القانونية عن إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته وتستوجب المسؤولية التأديبية^(٢).

سوف نتناول في هذا المبحث مظاهر وصور الفساد في مطلب أول وخصائص الفساد في مطلب ثاني.

(١) د. محمد إبراهيم درويش ومحمد محمد بدران : وظائف الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.

(٢) د. إسماعيل ذكي: ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٣، ص ٤٢.

المطلب الأول

مظاهر وصور الفساد

تمهيد وتقسيم :

الفساد قد يقع بصورة عرضية من قبل فرد أو جماعة، كما قد يقع بصورة تنظيمية ومخطط لها وبشكل مطرد كماً، وتختلف مدى جسامتها وحجمها ومدى انتشارها الجغرافي والفئات والأشخاص الممارسين لها، إلا أن في جميع الأحوال للفساد آثار مدمرة على الصعيد الوطني والدولي.

وللفساد عدة أنواع من حيث مظهره، والتي تتمثل في :

الفساد السياسي :

وهو الفساد الذي يتعلق بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسات السياسية بالدولة، وعلى الرغم من وجود فارق جوهري بين أنظمة الحكم وأساليبه في المجتمعات الديمقراطية عنها في أنظم الحكم الشمولي والدكتاتورية إلا أن انتشار الفساد في كل من النوعين رهن بنظام الحكم الفاسد، وهو نظام الحكم غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع وغير الخاضع للمساءلة الفعالة من قبلهم، هذا وتتمثل مظاهر الفساد السياسي في: الحكم الشمولي الفاسد فقدان الديمقراطية، فساد الحكم، فقدان المشاركة وتنشئ المحسوبية^(١).

الفساد المالي :

ويتمثل في الانحرافات المالية، ومخالفة القواعد والأحكام المالية المنظمة لسير العمل الإداري والمالي بالدولة ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص

(١) د. فانتن سيد خميس عطية: الفساد المالي والإداري، دراسة نظرية تحليلية للأسباب والمظاهر، مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠ أبريل ٢٠١٣، ص ٣٩٩.

ومراقبة حسابات وأموال الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة والشركات، هذا وتظهر صور الفساد المالي في الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي دون مراعاة ما يتطلبه من معايير موضوعية، والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية⁽¹⁾.

الفساد الأخلاقي :

والمتمثل في مجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، ومثال ذلك القيام بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل أو الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى دون إذن الإدارة، أو استغلال السلطة لتحقيق مآرب شخصية على حساب المصلحة العامة أو ممارسة المحسوبية بصورتها الاجتماعية (المحابة الشخصي) دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة.

الفساد الإداري :

وهو ما يتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتتم الفرصة للاستفادة من الثغرات⁽²⁾، هذا ومن مظاهر الفساد الإداري والتي يمكن أن يطلق عليها اصطلاح (الفساد الناعم) عدم احترام مواعيد العمل في الحضور

(1) Article (2) 'Lio no 83-634 du 13 Juillet 1983 Cod administratif – Dalloz – 1987 – P 1013. J. Schumpeter, Thoery of Economic Development, (Cambridge, Mass, Harvard U.P), 1934 Eric Davis, Challenging Colonialism: Bank Misr and Egyptian industrialization 1920-1941 (Princeton university Press, Princeton, N.J) 1983, p. 88 ff.

(2) Jaksch; John & Weimar, Mark & Young, Joan & Taylor, William & Furlong, Peter & et al., (2001): "Privalization: The Use of Risk Economic and Finance Models to Ensure Its Success" Journal of Project Finance, Winter, Vol. 6, No. 4, pp. 37-48. <http://humandevlopment.bu.edu>.

والانصراف، تضيئة الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوار، الامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار الوظيفة^(١).

هذا وإجمالاً، يمكن تعريف الفساد الإداري على أنه إساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة ومنه ..

إصدار قرارات لتحقيق مصالح شخصية :
التربح :

كما أنه "السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق" كما يمكن تعريفه بأنه "عدم الالتزام المتعمد بمبدأ تحية المصالح الشخصية جانباً في اتخاذ القرارات الإدارية"^(٢).

كذلك عرف الفساد الإداري على أنه "استغلال المنصب لتحقيق أهداف شخصية على حساب المصالح العامة وسوء استخدام الموارد العامة لتحقيق مصلحة أو منفعة شخصية دون وجه حق"^(٣).

(1) Johnoson; Gerry & Smith, Stuart & Codiling: Brian, (2000), "Micro Processes of Institutional Change in The context of privalization", The Academy of Management Review, July, Vol. 25, No. 3, PP. 572-580.

Jones, S. (1991): "The Road to Privalization: The Issues Involved and Some Lessons from New Zealand's Experience" Finance and Development, March p. 89. راجع أ. ياسر بركات الوائلي، المرجع السابق، ص ٨٩

(2) Kikeri, Suntilla, (1999): "World Bank Experience" in U.N. Privalization of Public Sector Activities, N.Y.U.N pp. 1-25.

Kotler, P (1986): "Megamarketing", Harvard Business Review, March – April p. 20
انظر لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الأول، ص ٣

(3) Levac; Mylene & Wooldridge; Philip (1997): "The Fiscal Impact of Privalization in Canada", Bank of Canda Review, Summer pp. 25-34.=

ويعتبر الفساد الإداري أشد صور الفساد تأثيراً وخاصة في المجتمعات النامية ومن أخطر صور الفساد الإداري أو الوظيفي الاختلاس أو الاستيلاء أو تسهيل الاستيلاء على أموال الدولة إضافة إلى قبول الرشوة لتدخل في الثروات الخاصة لموظفي الدولة بهدف تسهيل إنهاء مصالح المواطنين.

يمكن القول أن الفساد الإداري ينطوي على مجموعة من العناصر تتمثل في:

- سلوك غير سوي مخالف للقانون واللوائح والتعليمات والأخلاق.
- الفاعل هو لموظف العام بالحكومة أو شركات قطاع الأعمال.
- هدف الفساد هو تحقيق مصلحة خاصة للموظف أو لذويه على حساب المصلحة العامة كما قد تكون المصلحة الخاصة مادية أو أدبية.
- خطر الفساد هو الإضرار بالمصالح الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو الثقافية للمجتمع^(١).

هذا ويتضح من العناصر السابق عرضها، ارتباط وقوع الفساد الإداري بالموظف العام، وقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعريفاً محدداً لمقصود الموظف العام، فنصت في المادة الثانية (أ) منها أنه "يقصد بتعبير -

=Makler; Harry M. (2000): "Bank Transformation and Privatization in Brazil Financial Federalism and Some Lessons About Bank Privatization", Quarterly Review of Economics and Finance, Spring, Vol. 40, No. 1, pp. 45-69.

التقرير الثاني عن مكافحة الفساد بمصر. www.swissinfo.org.

(١) د. محمد الأمين البشري: الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، مكتبة فهد الوطنية، ٢٠٠٧، ص ٧٤؛ نصت المادة ١٠٥ من قانون العقوبات المصري على أن كل موظف عمومي قبل من شخص أدى له عملاً من أعمال الوظيفة، أو أخل بواجباتها هدية أو عطية بعد تمام العمل أو الامتناع عنه، والإخلال بوظيفته، بقصد المكافأة، وبغير اتفاق مسبق - يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه، ولا تزيد عن خمسمائة جنيه، وسبب تخفيف العقوبة في جريمة المكافأة اللاحقة أنها لا تتضمن اتفاق سابق بين الموظف وطالب الخدمة، ولذلك يلزم لتوافر الجريمة أن ينصب القبول على هدية أو عطية وليس على مجرد الوعد بها، وذلك لأن الوعد بعمله على عمل غير مشروع دون اتفاق سابق. راجع د. حسنين المحمدي بوادي، المرجع السابق، ص ١٤.

موظف عمومي - أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أو مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص".
وللفساد الإداري عدة أنواع^(١) يمكن حصرها في الآتي :

- **الفساد العرضي:** وهو الفساد الذي يحدث عند قاعدة الهرم الحكومي من قبل صغار الموظفين وغالباً ما يعبر عن سلوك شخصي أكثر منه تعبيراً عن نظام عام ومثال ذلك، حالات الاختلاس على نطاق محدود أو تلقى الرشوة الخفيفة أو سرقة أدوات مكتبية وما إلى ذلك.
- **الفساد المنتظم أو النظامي:** وهو الذي يحدث حين تتحول إدارة المنظمة إلى إدارة فاسدة، بمعنى أن يدير العمل برمته شبكة مترابطة من الفساد يستفيد ويعتمد فيها كل عنصر على الآخر مثال ذلك، شبكة الفساد التي تضم مدير الدائرة ومدراء المشاريع والمدير المالي والتجاري، وهذا هو أخطر أنواع الفساد الإداري باعتباره يدار من رأس الهرم الحكومي^(٢).
- **الفساد الشامل:** وهو النهب الواسع للمال العام عن طريق الصفقات الوهمية وتحويل الممتلكات العامة إلى مصالح خاصة وبحجم كبير، ويمارس هذا النوع من قبل القمة المترتبة على رأس الهرم^(٣).

(1) Martin: James H & gibac, Bruno (1998): "Smaller and Larger Firms, Marketing Activities as a response to economic privalization: Marketing is alive and well in Cronita", Journal of Small Business Management, Jan, Vol.. 36, No. 1, PP. 95-99.

(2) Mazis, michael B, (1997): "Marketing and Public Policy: Prospects for The Future", Journal of Public Policy and Marketing, Spring, Vol. 16, No. 1, PP. 139-143.

(٣) د. عبدالحمد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧م، ص ١٦٥، عن موقف الإسلام من الملكية الفردية، انظر د. سعاد إبراهيم صالح: مبادئ النظام الاقتصادي وتطبيقاته، دار الضياء، القاهرة، ١٩٨٦م، ص ١٠٤ وما بعدها؛ د. علي سليمان: قضية الصناعة في مصر، سلسلة مقالات في الأهرام الاقتصادي، الأعداد في ١٠/٦ إلى ١٩٨٦/١١/١٣.

وإجمالاً فإن القاسم المشترك بين كافة هذه التقسيمات هو وحدة الهدف المتمثل في تحقيق أقصى المنافع الخاصة من الوظيفة العامة وبطرق غير مشروعة^(١).

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن مفهوم الفساد، وتحديد مدى اعتبار السلوك والفعل المرتكب ممثلاً للفساد من عدمه، إنما يختلف من عصر لآخر ومن مكان إلى مكان آخر، ويرجع ذلك إلى أن مفهوم الفساد إنما هو مركب ومتشابك ومطاط، إضافة إلى ذلك يرتبط الفساد بعدة معايير تختلف من مجتمع إلى آخر والتي من أبرزها المعايير الاجتماعية والقانونية.

ويلاحظ في هذا المقام أن الفساد كظاهرة لا يقتصر على القطاع العام ذلك أنه ظاهرة يمكن أن توجد في كافة أنواع القطاعات والمجتمعات، فهذه الظاهرة لا تقتصر على البيروقراطية الإدارية داخل القطاع العام، ولا على دفع واستلام الرشاوي أو التوسط فيه، فالفساد يمكن أن يوجد في ظل جميع لديمقراطيات سواء الحكومات النامية أو المتقدمة منها، الرأسمالية أو الشيوعية أو الاشتراكية، الديمقراطية أو الديكتاتورية^(٢).

(1) Mondal, Wali 1 (2000): "Privatization and The Growth of Entrepreneurship in Bangladesh", International Journal of Commerce and Management, Vol. 10, No. 60-74, Newell, R. (1994): "Learning from Mexican privatization", The Mickeney Quarterly, No. 2.

راجع محمد عادل التركي، المرجع السابق، ص ٦٧.

(٢) قدم العلامة العربي عبدالرحمن ابن خلدون في أواخر القرن الثامن الهجري (الرابع عشر الميلادي)، ولد عام ١٣٣٢ وتوفي عام ١٤٠٦ ميلادية، نظرية متكاملة للعرمان البشري في مقدمة كتاب "العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر" (مكتبة ابن خلدون - الإسكندرية) وهو يرى أن الاجتماع الإنساني ضروري، ذلك أن الإنسان لا يستطيع بمفرده أن يحصل حاجته من الغذاء والملبس وغيرها من الحاجات، وأن التعاون يضاعف الإنتاج (الفصل الأول من الباب الأول) وسبقت هذه النظرية في تقسيم العمل الاجتماعي نظرية آدم سميث التي قدمها في كتابه "ثروة الأمم" الذي صدر بعد المقدم بحوالي ثلاثة قرون. انظر مثلاً، د. السيد أحمد عبدالخالق: التحول من=

إضافة إلى ذلك، لا يقتصر الفساد على القطاع الحكومي العام فالقطاع الخاص تقع فيه الكثير من حالات الفساد الأكثر فداحة من فساد القطاع العام، ويرتبط الفساد بوقوعه في القطاع الخاص بمدى القوى الاحتكارية الموجودة به، فكلما زادت القوة الاحتكارية وحرية التصرف وتضاءلت قوة الرقابة والمحاسبة، كلما قويت شوكة الفساد والمفسدين في القطاع الخاص^(١).

هذا وقد اتفقت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة لفساد مع حقيقة وجود الفساد في كل من القطاعين العام والخاص، حيث تناولت في موادها العمل على مكافحة الفساد في كل من هذين القطاعين، فقد نصت المادة الثامنة والخاصة بالقطاع العام (الحكومي) على أنه:

"١- تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد". كما نصت في مادتها الثانية عشر والخاصة بالقطاع الخاص "١- تتخذ كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعالة ومتناسبة ورادة على عدم الامتثال لهذه التدابير".

=القطاع العام إلى القطاع الخاص بين التنظير والواقع، مع رؤية مستقبلية، محلة روح

القانون، جامعة طنطا، العدد التاسع، يناير ١٩٩٣، والمرجع المذكورة فيه، كذلك :

Habbullah Khan "Marketing vs Planning", in Anthony T.H Chin and Ng Hock Guan, Economic Management and Transition Towards a Market Economy An Asian Perspective (World Scientific, Singapore), 1996.

(١) عن موقف الإسلام من الملكية الفردية، انظر د. سعاد إبراهيم صالح: مبادئ النظام

الاقتصادي وتطبيقاته، دار الضياء، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٠٤ وما بعدها؛ د. محمد

حسنين المحمدي بوادي، المرجع السابق، ص ١٤-١٥.

المطلب الثاني

خصائص الفساد

للفساد خصائص عدة يمكننا أن نلخص أهمها فيما يلي :

١- تعدد الأطراف: قد يكون الفساد فردياً في حالة الأعمال المحظورة والتي يستطيع الشخص القيام به بمفرده ومن بينها الاحتيال، النصب، الاختلاس، الابتزاز والمحسوبية ... إلخ، إلا أنه من الممكن أيضاً أن يمارس الفساد من قبل أطراف عدة بجانب الأفراد كالجاعات الإجرامية المنظمة^(١)، حيث يشارك في أغلب الأحيان في هذا النوع من الفساد الجماعي أكثر من شخص في السلوك الفاسد مما يعني أن الفساد لم يعد فردياً حيث باتت المشاركة فيه من قبل عدة أطراف منهم أصليين ومنهم ثانويين، إذ أن الأطراف الأصليين يتمثلون بالمستفيدين والمستغلين، أما الأطراف الثانويين فهم الوكلاء حيث يتدخلون لتسهيل عملية الفساد للأطراف الأصليين بصورة باتت أعمالهم مخططة ومنظمة مما يصعب معه إدراك كافة جوانبه وتحركاته وذلك بسبب تعدد أطرافه مما يجعل منه عملية معقدة وصعبة المكافحة^(٢).

٢- السرية: إن ظاهرة الفساد تتسم بالسرية في عناصرها وأدواتها حيث أن كافة الأعمال التي ينطوي عليها الفساد والإجراءات التي تؤدي إلى تحقيق وظهور هذه الظاهرة وكافة ترتيباتها تتم في طي الكتمان وبصورة جداً سرية بدرجة يكون الكشف عنها أمر في غاية الصعوبة؛ وذلك لما

(١) ينظر د. عبدالرحمن محمد العيسوي: سيكولوجية الفساد والأخلاق والشفافية، ط١، دار

الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١م، ص ٥٤.

(٢) د. نواف سالم كنعان: الفساد الإداري والمالي، أسبابه، أثاره وسبل مكافحته، مجلة

الشرعية والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، عدد ٣٣، يناير

٢٠٠٨، ص ٨٥-٨٦؛ د. عطية حسين الأفندي: اتجاهات جديدة في الإدارة العامة،

القاهرة، المؤلف نفسه، ٢٠٠١، ص ١١٩.

تتسم به هذه الظاهرة من تباين الأساليب التي يتم من خلالها ممارسة الفساد، وتتفاقم خطورة هذه الظاهرة عندما يكون هنالك شبكات منظمة ووسطاء مجهولون يعبون الدور الرئيسي في تسهيل مهمة أطراف الفساد دون أن يعرف أحدهما بالآخر أو على الأقل أن يتقابلا وجهاً لوجه، مما يؤدي هذه السرية في الممارسات الخطرة كالفساد إلى وقوع أضرار فادحة على الدولة وخاصة عندما يتم التخطيط لها من قبل الشبكات الإجرامية المنظمة للفساد حيث يقومون بممارسة الفساد بشكل منظم وذلك من خلال تخطيطهم المنظم وممارسته من قبل أشخاص ومحترفين كبار في هذا المجال واستخدام أساليب محكمة لتنفيذ الخطط بتوقيت وتدبير يجعل الكشف عن الجريمة أو إثباتها أمراً في غاية الصعوبة حتى وإن تم الكشف عن بعض خيوط الجريمة تبقى خيوطها الأخرى مجهولة^(١).

٣- الالتزام والمصلحة المتبادلة: إن هنالك مصلحة مشتركة بين كافة أطراف الفساد ويحقق لكل منهم منافع ومكاسب خاصة إلا أن ما يحصلون عليه من مكاسب يكون بمخالفة أحكام القانون^(٢) والالتزام المتبادل عادة ما يكون بين المستفيدين والمستغلين ووكلاء الفساد، حيث

(١) د. عامر الكبيسي: الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مدلد ٢، يونيو ٢٠٠٠، ص ١١١-١١٢؛ د. فاضل موسى: الخدمة المدنية والنزاهة، المنظمة الدولية لقانون التنمية^(*)، www.idla.int.aspx ص ١٣.

(٥) لقد أسس منظمة الدولية لقانون التنمية عام ١٩٨٣ ولها (١٧) فرع في أنحاء العالم ويقع مقره الرئيسي في روما، منذ تأسيسها المنظمة تقدم المساعدات التقنية والتدريب والتشريع والتنظيمية للهيئات القضائية في الدول النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية وذلك بأن القانون وسيلة لدفع عجلة التنمية في الدول.

(٢) د. عيسى عبدالباقي، الصحافة وفساد النخبة، دراسة الأسباب والحلول، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٣.

أن كل واحد منهم يكون ملزماً تجاه الآخر بالقيام بفعل أو الامتناع عنه أو بدفع مال معين سواء كان المال ذا قيمة نقدية أو عينية.

٤- التناقض: هو سمة يتسم بها كافة أنواع وأشكال الفساد حيث أن مرتكبو جرائم الفساد يعيشون في حالة من التناقض بين أدوارهم في الحياة العامة وأدوارهم في الحياة الخاصة^(١).

٥- ينطوي الفساد على التحايل والخديعة وخيانة الثقة: ينطوي الفساد على أفعال احتيالية ومخادعة تكون بعيدة عن الواقع كاصطناع المستندات والالتفاف حول القواعد والضوابط بهدف تحقيق مكاسب غير مشروعة مما يؤدي إلى زعزعة الثقة التي من المفترض أن يتحلى بها كل من يستلم منصباً أو وظيفة^(٢) سواء أكانت هذه الوظيفة في القطاع العام أو الخاص وأياً كان نوع هذه الوظيفة إدارية، اقتصادية، سياسية، اجتماعية أو غير ذلك.

٦- تباين أنماط الفساد وتعدد مظاهره: تختلف أنماط الفساد وأدواته تبعاً لاختلاف الجهات والمجالات التي يمارس فيها الفساد، إذ تتعدد أشكاله وأساليبه حسب المجال الذي يشيع فيه، فالفساد في القطاع العام يختلف عنه في القطاع الخاص، كما وأن مظاهره وصوره يختلف من مجال لآخر حيث أن صور الفساد الإداري يختلف عن صور الفساد الاقتصادي والسياسي والاجتماعي وغير ذلك^(٣).

٧- الفساد سلوك منحرف: إجمالي الأعمال الذي ينطوي عليه الفساد يشكل انتهاكاً وخرقاً خطيراً لأنماط المسؤولية والواجب الذي تفرضه القوانين واللوائح والأنظمة والتعليمات والأخلاق القويم وذلك بهدف تحقيق

(١) د. حمدي عبدالعظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الإسكندرية، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ١٨.

(٢) د. عيسى عبدالباقي، المرجع السابق، ص ١٣.

(٣) د. عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص ١١١.

مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة حيث يتم ذلك من خلال استغلال السلطة العامة والوظيفة الحكومية وما يتمتع به الشخص من نفوذ بصورة تشكل جريمة معاقب عليه بموجب أحكام القانون الداخلي والدولي لما فيه من إخلال بالواجبات والمسؤوليات المتعلقة بأداء الأعمال الوظيفية بدقة والإضرار بالمصالح السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إذ يلحق هذه الظاهرة أضراراً بالغة بالاقتصاد القومي والعملة الوطنية وبموازنة الدولة مما ينتج عنه عجز الهيئات الاقتصادية عن أداء أعمالها، كما وأن الأضرار السياسية تتمثل في زعزعة الأمن الدولي والداخلي والاستقرار السياسي الداخلي وذلك من خلال تمويل عمليات الإرهاب وبتث الفرع في نفوس المواطنين أو من خلال تمويل الانقلابات العسكرية والتسلح العشوائي للدول بصورة غير منظمة وتمويل عمليات تزوير الانتخابات البرلمانية أو المحلية أو النقابية أو الحزبية ... إلخ، أما الأضرار الاجتماعية بسبب السلوك المنحرف المتمثل في الفساد يتمثل في ارتكاب جرائم القتل والإدمان على المخدرات وما يرتبط بها من جرائم السرقة والجرائم الجنسية كالاعتصاب أو العنف الاجتماعي^(١).

٨- التستر خلف مسميات مختلفة : الفساد بطبيعته فعل مشين لما فيه من مخالفة للأحكام القانونية والقيم الاجتماعية، ولإضفاء الشرعية على هذا الفعل نجد أن مرتكبو جرائم الفساد يتسترون وراء الادعاءات الكاذبة التي تبرر أفعالهم الإجرامية تحت مسميات تنفيذ تعليمات صادرة عن جهات عليا، إذ أنهم يدعون بأنهم يحصلون على مقابل الفساد بناءً على توجيهات وتعليمات صادرة من جهات أعلى منهم وذلك لمصلحة القيادات أو الرؤساء أنفسهم، أما مرتكبو الفساد من القيادات العليا فإنهم عادة يتسترون وراء المصلحة العامة والأمن القومي أو الاعتبارات السياسية

(١) د. حسنين المحمدي بوادي: الفساد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٤.

على خلاف الحقيقة والواقع، وفي كلتا الحالتين يتم استغلال الثغرات القانونية والإدارية واللائحية والظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة في وقت من الأوقات^(١).

٩- ظاهرة الفساد ترتبط بالتخلف والتطور والتحضر والتمدن وبالحرية الاقتصادية والسياسية: بصورة عامة تقل نسب الفساد في المجتمعات البدائية وتكون أكثر شيوعاً في المجتمعات المتقدمة حيث إن الأخيرة تعد بيئة منتجة ومصدرة للفساد، والسبب في ذلك يرجع إلى زيادة التطلعات والرغبات عن المواد المتاحة ومن ثم ظهور المشاكل الاقتصادية المتمثلة بسوء توزيع الدخل وارتفاع مستوى المعيشة بسبب التكاليف الباهظة التي أتى بها الاقتصاد الحر وذلك نظراً لما يحدث من نمو كبير في قيمة الاستثمارات والتجارة الداخلية والخارجية والزيادة في عدد رؤوس أموال الشركات العملاقة وزيادة حجم التوريدات الحكومية وظهور فئات مستغلة تستأثر بالسلطة والمناصب الوظيفية داخل الدولة وذلك بهدف تحقيق المنافع المادية وغير المادية^(٢) مما أدى إلى دخول العالم في أزمنة اقتصادية باهظة الثمن والتي تحملت كلفتها جميع الدول وخاصة الدول النامية مما أدى إلى تدني المستوى المعيشي فيها وكان السبب في توجيه المواطنين إلى اللجوء للوسائل غير المشروعة من أجل كسب لقمة العيش.

١٠- يترتب عليه الضرر بالمصلحة العامة والخاصة^(٣): بما أن الفساد ظاهرة إنسانية تحكمها قوانين الإنسان فرداً ومجتمعاً فبالتالي نتائجه وما يترتب عليه من آثار ينعكس سلباً على الأفراد والمجتمع وذلك لما ينتج عنه من أضرار بالمصالح الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتي يعتبر من صميم المصالح العامة، إلا أن هذا لا يعني أن الفساد لا يضر بالمصالح

(١) د. حمدي عبدالعظيم، المرجع السابق، ص ٢٠.

(٢) د. حمدي عبدالعظيم، المرجع السابق، ص ٢١.

(٣) د. حسنين المحمدي بواوي، المرجع السابق، ص ١٤.

الخاصة، إذ هناك الكثير من حالات الفساد بجانب إضراره بالمصلحة العامة يضر بالمصلحة الخاصة أيضاً كحالة وقوع الجريمة على الأفراد كالقتل والسرقة والضرب المفضي إلى الموت والإيذاء العمدي ... إلخ.

١١-مدى ارتباط الفساد بالحالات الاستثنائية: قد يكون للفساد ارتباط وثيق بالحالات الاستثنائية التي تتعرض لها الدول كالكوارث الطبيعية والحروب والأزمات الاقتصادية والسياسية حيث تخلق هذه الحالات بيئة ملائمة لتفشي الفساد لما ينتج عنه من غياب المؤسسات الفعالة داخل الدولة وبالتالي تسوء الأحوال السياسية والاقتصادية في غياب القانون وتسود الفوضى مما يؤدي إلى تردي الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بسبب شح الموارد وتضييق كافة سبل العيش والارتفاع في الأسعار وتدهور القيمة والقدرة الشرائية مما يدفع بالمواطنين إلى فقدان الثقة بأنفسهم ومؤسساتهم الحكومية^(١) وبالتالي يلجأون إلى ممارسة الأفعال التي تشكل نوعاً من أنواع جرائم الفساد.

الفساد جريمة عابرة للحدود: سبق أن ذكرنا أن الدول المتقدمة تعتبر مصدرة للفساد عبر حدودها، وهذا يعني أن الفساد ظاهرة وفي نفس الوقت جريمة. وقد تكون هذه الجريمة داخلية تبقى في حدود الدولة الواحدة كجرائم الاختلاس في القطاع العام أو الأضرار العمدي بالممتلكات العامة، كما قد تكون جريمة دولية سهلة وسريعة الانتقال في ظل العولمة وشبكات الجرائم المنظمة وأحكام التجارة العالمية وما ارتبط بها من أحكام تعزز العولمة المالية والاقتصادية مما أدى إلى انتشار الفساد في كافة دول العالم سواء أكانت هذه الدول نامية أم متقدمة^(٢)، والفساد يعتبر جريمة دولية عندما يكون عابراً لحدود الدولة الواحدة من حيث الأفعال المكونة للجريمة والآثار التي تترتب عليها بصورة تهدد آثارها أكثر من دولة وذلك لما يخلقه من انتكاسات على كافة المجتمعات.

(١) د. عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص ١١٢-١١٣.

(٢) د. حمدي عبدالعظيم، المرجع السابق، ص ٢١-٢٢؛ د. عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص ١١٢.