

الفصل الأول

مفهوم الفساد الإداري

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

- ✍ أولاً: أنواع الفساد من حيث الحجم.
- ✍ ثانياً: أنواع الفساد من ناحية الانتشار.
- ✍ ثالثاً: آثار الفساد الإداري.

الفصل الأول

مفهوم الفساد الإداري

الفساد لغته، من فسد، فسد الشيء، (يفسد) بضم السين (فسادا) فهو (فاسد)، و(فسد) بضم السين أيضا فهو (فسيد)، و(أفسده ففسد). والمفسدة ضد المصلحة، وفساد الشيء يعني تلفه وعدم صلاحيته⁽¹⁾. والفساد في معاجم اللغة هو من (فسد) ضد (الصلح) والفساد لغة البطلان فيقال فسد الشيء أي بطل وضمحل، ويأتي التعبير على معاني عدة بحسب موقعه. فهو الجذب أو القحط كما في قوله تعالى: ﴿ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ مِمَّا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ﴾ [الروم: 41] أو الطغيان والتجبر كما في قوله تعالى: ﴿لِلَّذِينَ لَا يُرِيدُونَ عُلُوًّا فِي الْأَرْضِ وَلَا فَسَادًا﴾ [القصص: 83] 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 مِّنْ خَلْفٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ﴾ [المائدة: 33] ونرى في هذه الآية الكريمة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد وعلى نحو كلي، وان لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة⁽²⁾.

(1) زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1994، ص 503.
(2) راجع: حمزة حسن خضر حسن شيخو الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون والسياسة، الأكاديمية العربية مفتوحة، الدانمرك، 2010.

أما الفساد اصطلاحاً:

ليس هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد. فلقد تعددت التعاريف الرامية لتحديد مفهوم الفساد نظراً لتعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها في مجتمع ما، ولم يتفق الكتاب والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد على تعريف له، لذلك ليس هناك إجماع على تعريف شامل يطال كافة أبعاد الفساد، ويحظى بموافقة كافة الباحثين في الفساد⁽¹⁾.

الفساد: هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص. ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة

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

ويتمثل الفساد في الحياة العامة في استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص أو من أجل تحقيق هبة 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 للواجب العام وانحراف عن معايير 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 وال نصب، والتزيف والتزوير في التقارير الرسمية⁽²⁾.

(1) داود خيرالله، الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها، دراسة منشورة في (الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية)، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، ط2، بيروت، 2006، ص414.

(2) مكافحة الفساد لتحسين ادارة الحكم شعبة التطوير الاداري وادارة الحكم مكتب السياسات الانمائية المصدر السابق ص35.

ويقصد بالفساد في اللغة العربية "التلف والعطب والاضطراب وإلحاق الضرر بالآخرين" ويعنى في اللغة الإنجليزية "تدهور التكامل والفضيلة ومبادئ الأخلاق". ويمكن تعريفه بشكل عام بأنه "الأفعال التي يقدم على ممارستها شخص أو مجموعة من الأشخاص بدون وجه حق للحصول على منافع و مزايا بطرق ووسائل مخالفة لما نصت عليه القوانين والتشريعات الوطنية"⁽¹⁾.

ويظهر من تلك التعريفات أن مفهوم الفساد مركب ومطاطا و ذلك لأنه يختلف من عصر لآخر ومن مكان لآخر حيث تختلف النظرة إلى السلوك الذي تنطبق عليه خاصية الفساد طبقا لدلالته، ومن أمثلة الممارسات الفاسدة الرشوة والاحتيال والتهرب من الضرائب وغسل الأموال وسوء تقدير السلع التجارية، وجدير بالذكر أنه لا يمكن حصر تلك الممارسات

تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية (الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة) ولذلك كان التعريف شاملاً لرشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين، أو السياسيين مستعبدة رشاوى القطاع الخاص.

وعرفته كذلك (هو خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة).

إما تعريف منظمة الشفافية العالمية فهو (إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص) إما تعريف صندوق النقد الدولي (IMF) (علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد).

عرفت منظمة الشفافية الدولية في بداية عهدها الفساد بأنه "سوء استخدام السلطة الممنوحة من أجل تحقيق منفعة خاصة". بيد أن هذا التعريف لم يكن شاملاً أو

(1) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة المصرية.

جامعا، لذا عادت المنظمة في وقت متأخر، وتحت تأثير اجتهادات عدد من الباحثين، مثل "سوزان روز أكرمان Suzan rose-Ackerman" - لتعرف الفساد بأنه "السلوك الذي يمارسه المسؤولون في القطاع العام أو القطاع الحكومي، سواء كانوا سياسيين أو موظفين مدنيين بهدف إثراء أنفسهم أو أقربائهم بصورة غير قانونية ومن خلال إساءة استخدام السلطة الممنوحة لهم."

أما قانون العقوبات الفرنسي فقد ميز بين ما أسماه "الفساد النشط" و"الفساد السلبي"، فعرف الأول بأنه "سعي الموظف الحكومي بنشاط من أجل الحصول على هدية أو منفعة أو رشوة قبل تقديمه الخدمة أو منح العقد"، أما الفساد السلبي فقد عرفه بأنه "قبول المسؤول لهدية أو مكافأة أخرى بعد منح العقد أو تقديم الخدمة."

وفي قانون العقوبات المصري نصت المادة (103 مكرر) على تعريف المرتشي بأنه "كل موظف عمومي يطلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعدا أو عطية لأداء عمل يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه."

لكن تطور الحياة الاقتصادية في مصر، وفي غيرها من الدول والمجتمعات منذ منتصف السبعينيات قد أوجد أشكالاً جديدة وعديدة للفساد، فلم تعد الرشوة أو الاختلاس هما مظاهرها الوحيدة، بل هناك عشرات السلوكيات والممارسات التي تندرج في توصيف الفساد بالمعنى القانوني والأخلاقي للكلمة.

أنواع الفساد من حيث الحجم

1- الفساد الصغير (Minor Corruption)

(فساد الدرجات الوظيفية الدنيا) وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشواى من الآخرين.

2- الفساد الكبير (Gross Corruption)

(فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين) والذي يقوم به كبار المسؤولين

والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم وأشمل واطغر لتكليفه الدولة مبالغ ضخمة.

أنواع الفساد من ناحية الانتشار

1- فساد دولي

وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً عالمياً يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها (بالعولة) بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر.

ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطوبياً يلف كيانات واقتصادات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً.

2- فساد محلي

وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود (مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية).

آثار الفساد الإداري

إن الفساد الإداري له آثار كبيرة على الدولة في عدد من مناحيها، يمكن إدراجها على النحو التالي :

أثر الفساد الإداري على الإيرادات الحكومية

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

أثر الفساد على النمو الاقتصادي

تشير كثير من الدراسات النظرية والتطبيقية بأن الفساد الإداري والمالي له آثارا سلبية على النمو الاقتصادي، حيث أن خفض معدلات الاستثمار ومن ثم خفض حجم الطلب الكلي سيؤدي إلى تخفيض معدل النمو الاقتصادي.

أثر الفساد على مستوى الفقر وتوزيع الدخل

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

- تراجع مستويات المعيشة يؤدي إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي وهذا الأمر يساعد على تراجع المستويات المعيشية.
- قد يتهرب الأغنياء من دفع الضرائب ويمارسون سبلا ملتوية للتهرب كالرشوة، وهذا يساعد على تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.
- يؤدي الفساد إلى زيادة كلفة الخدمات الحكومية مثل: التعليم والسكن وغيرها من الخدمات الأساسية، وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها مما ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات.