الفصل الثاني

أسباب ودوافع الفساد الإداري

يناقش هذا الفصل العناصر التالية:

- أولا: أهم الأنماط السلوكية (الممارسات غير الأخلاقية) والتي تعتبر فسادًا:
  1- استغلال السلطة أو الوظيفة.
  2- الرشوة.
  3- الاختلاس.
  4- التحيز والمحاباة (الوساطة).
  5- الابتزاز.
  6- الهدايا.
- ثانيا: دوافع الفساد الإداري.

الفصل الثاني

أسباب ودوافع الفساد الإداري

تتنوع الأنماط السلوكية المفسدة للإدارة بتنوع المؤسسات والقطاعات التي تشيع وتنتشر فيها واختلاف الأطراف والجهات المتورطة فيها، كما أن للأديان السماوية أو القيم الأخلاقية وللنصوص القانونية السائدة في مجتمعنا تأثيرها في تقدير ما يدخل ضمن دائرة الفساد أو ما يخرج عنها من تصرفات.

ويمكن التعرض **لأهم الأنماط السلوكية (الممارسات غير الأخلاقية) والتي تعتبر فسادا** علمًا بأن هذه الأنماط تتباين في درجة خطورتها وعمق آثارها السلبية، والعقوبات التي تفرض على مرتكبيها أو على الأطراف المتورطة فيها.

1- استغلال السلطة أو الوظيفة :

يأتي استغلال السلطة من موظفين لهم نفوذ قد يستغلونها في تحقيق أغراض شخصية سواء لهم أو لأقاربهم وذويهم، وهو استغلال لا يتفق مع المصلحة العامة ويعتبر خيانة للوظيفة، والوظيفة عبارة عن أمانة قد أؤتمن عليها المسئول ووجب عليه المحافظة عليها، لا أن يقوم بتسخيرها لمآربه وأغراضه الشخصية. وللأمانة في الإسلام معاني كبيرة تقتضي "شعور المرء بتبعته وتحمله مسئولية كل أمر يناط به ليكون ذا ضمير يقظ تصان به حقوق الله وحقوق الناس وتحرس به الأعمال من دواعي التفريط والإهمال".

وتجريم استغلال النفوذ يأتي كون الجاني يظهر أن سلطته وتأثيره وسطوته هي التي تحكم النظام، وبأنه المتصرف في الأمور، وإذا كان النفوذ حقيقيًا فمعناه أن الجاني قد

أساء استغلال السلطة، أما إذا كان النفوذ مزعومًا، فقد أصبح فعله قائمًا على الاحتيال والغش والإضرار بالثقة التي منحتها له السلطات.

2- الرشوة:

تعرف الرشوة على أنها 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 للإخلال على أي نحو بمقتضيات واجبات الوظيفة.

وللرشوة في القوانين الوضعية معان محددة، فهي في أغلبها تعد اتجار غير مشروع بأعمال الوظيفة، وبعض القوانين العربية تعد الرشوة جريمتين منفصلتين أحداهما جريمة المرتشي، والثانية جريمة الراشي، والقصد من ذلك هو تبرئه الموظف إذا رفض الرشوة مع تجريم الراشي حتى لا يعود للفعل مع عدم تحققه.

وتعتبر الرشوة من أخطر الجرائم وأسوأ الممارسات غير الأخلاقية التي يجب محاربتها بكل قوة والقضاء عليها، وذلك لما يترتب عليها من أضرار وأخطار تهدد المجتمعات، وعن طريقها تفسد ذمم الناس وضمائرها، ويضيع الحق وينتشر الظلم والفساد، وتسود روح الاتكالية والنفعية على روح الواجب.

3- الاختلاس:

عرف الاختلاس في اللغة على أنه "من خلس شيء خلسًا إذا استلبه من نهره وخاتله" وفي الاصطلاح "انتهاز الفرص في غفلة الناس للظفر بما يريد مما هو ممنوع عنه ومحجوب منه ويعاقب على أخذه.

والاختلاس هو عبث الموظف العام بالائتمان على حفظ الأموال التي وجدت بين يديه بمقتضي وظيفته سواء كانت هذه الأموال تخص الدول أو الأفراد.

يعتبر الاختلاس من أسوأ الانحرافات الإدارية، حيث يلجأ الكثير من المسئولين إلى استغلال نفوذهم ووظائفهم عن طريق اختلاس أموال الدولة، وهذه الأموال تعتبر

أمانة يجب المحافظة عليها، وهذه الأعمال لا تتفق وأخلاقنا الإسلامية الكريمة وتنطوي علي إخلال جسيم بواجبات الوظيفة العامة وزعزعة الثقة لدي موظفي الدولة والتشكيك في نزاهتهم.

4- التحيز والمحاباة (الوساطة) :

هو نمط سلوكي ينطلق من دوافع عنصرية أو إقليمية أو طائفية تقوم على التمييز بين المواطنين وبين المناطق أو بين شرائح المجتمع وفئاته، وتؤدي إلى تفريق الصفوف وشق الوحدة الوطنية، وغرس العداء في النفوس وتأليب المواطنين بعضهم على بعض وإضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها.

والمحاباة هي أحد الظواهر السلوكية التي يعاني منها الجهاز الإداري الحكومي وهي ترجع إلى التقصير في أداء الأعمال وعدم القيام بها على أكمل وجه، فمصالح الناس قد تعطل، ولكن بوجود واسطة أو توصية نجد المتوسط إليه قد هب بكل قوة لإنهاء المعاملة التي تعطلت لديه، أو السعي بكل وسيلة مشروعة كانت أو غير مشروعة لإيجاد عمل لمن رده من قبل وإنهاء مصلحة الموصي عليه، وهذا التصرف السيئ ناتج عن عدم المبالاة وعدم الحرص على مصالح الناس، وعدم مراعاة الله تعالي في أعمالهم. وأن من الأسباب التي تؤدي إلى انخفاض مستوى الكفاءة في الإدارة الحكومية هي أن كثير من القرارات الإدارية، أو الإجراءات تقوم على الواسطة، والتي تعتبر بمثابة اعتداء وهضم لحقوق الآخرين، فالواسطة تخل بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في الحصول على الخدمات الحكومية، فهي تعد بحق انحراف في السلطة توجب المساءلة والعقاب.

5- الابتزاز:

هو نمط سلوكي يمارسه بعض الموظفين من العاملين في الوظائف السيادية أو الأمنية وغيرها من الأجهزة التأديبية والعقابية ودوائر البلدية والضرائب فغالبًا ما يلجأ بعض هؤلاء إلى ابتزاز المواطنين عن طريق تخويفهم أو تهديدهم لإرغامهم على دفع المبالغ أو

تقديم الأشياء العينية، وقد يلتقي الابتزاز مع الرشوة في النهاية، ولكن الذي يميز الابتزاز عن الرشوة هو أن الأخيرة تدفع طواعية من قبل مقدمها وبرضاه لكونها تحقق له منفعة أو مصلحة، بينما ينطوي الابتزاز على استخدام التهديد والإيذاء مما يجبر الشخص على الدفع مكرهًا لمن يمارس الابتزاز عليه.

6- الهدايا:

عرفت الهدية على أنها "دفع عين إلى شخص معين لحصول الألفة والثواب من غير طلب ولا شرط".

وتبادل الهدايا بين المواطنين والموظفين أو بين المرؤوسين والرؤساء الإداريين هي عبارة عن رشوة مغلفة بعلب الهدايا، وأن استغلال المناسبات لتقديمها لتكون منسجمة مع روح العصر ومتجاوبة مع بروتوكولات الحضارة المادية التي قلبت المعاني والقيم وغيرت أسماء الأشياء، وجعلت الهدايا التي تعد وسيلة للتحابب وتعبيرًا للتقدير والاحترام، أداة لجعل الحق باطلاً والباطل حقًا، وجعلت المجرم بريئًا والبريء مجرمًا، وجعلت الفاشل ناجحًا، وجعلت من هو آخر القوم في الكفاءة وأقلهم شأنًا في الأداء أفضلهم مرتبة واستحقاقًا.

وتعد الهدايا رشوة وإن تباينت في درجة خطورتها، وينبغي عدم التغاضي عنها أو التساهل مع أطرافها. لأنها تضعف نفس الموظف ولا تجعله قويًا مع الحق، لذا يقع فريسة سهلة للتكسب المحظور غير المشروع.

ولاشك أن للفساد أسبابًا وآليات متشابكة تخلقه وتدافع عن بقائه، يمكن التعرض لأهم الاتجاهات التي تناولت الأسباب الكامنة وراء ظهور الفساد واستمراره في ثلاثة اتجاهات:

التوجه الأول: هي ما يطلق عليه وجهة نظر الاقتصاديين ويرجع وجود الفساد إلى فقدان النظام للحرية والمنافسة الكاملة بين البيروقراطيين في عمليات الترقية والحصول على حقوقهم داخل التنظيم.

التوجه الثاني في إبراز الأسباب الكامنة وراء الفساد هو التوجه القانوني الذي يرجع الفساد إلى الافتقار لنظام قانوني يعتمد عليه في زيادة احتمالات كشف وتوقيع القبض ومعاقبة ما يأتي بالسلوك المنحرف، ويرجعون تزايد الفساد إلى عدم وجود ذلك القانون المتخصص للحماية من الفساد.

أما التوجه الثالث: هو توجه رجال الأعمال حيث يرون أنه يمكن التغلب على الفساد برفع أجور الموظفين المتورطين في أعمال الفساد، حيث بني هذا التوجه على الأخذ بنفس الظروف السائدة بالمؤسسات الخاصة وتطبيقها داخل المؤسسات العامة.

على أن هذه الأسباب لا تعدو أن تكون عوامل مساعدة وليست الأسباب الأصلية في حدوث الفساد، فهي قد تشجع على وجوده دون أن تكون السبب الأصلي في وجوده.

دوافع الفساد الإداري

أما عن الدوافع الواقعية الكامنة وراء وجود الفساد ويمكن تصنيفها وفق أربعة دوافع وهي:

1- الدوافع السياسية للفساد الإداري:

يمكن النظر إلى النظام السياسي باعتباره مصطلحًا واسعًا يشمل التنظيمات والمؤسسات التي تنظم أمور الدولة، ويعتبر الفساد السياسي من أسباب الانحراف الإداري، فالعمل يتم ضمن البيئة السياسية ووفق إطارها الرسمي، والعاملون فيها مقيدون برقابة قضائية وتشريعية، ولذا فإن غياب هذه الرقابة أو ضعف جهاز القضاء وفساد الساسة، وافتقار الدولة لمعايير الحساب كلها تسهل الانحراف في سلوك العاملين وتزيد من خرق القوانين وتسهل عملية الإفلات من العقاب، وهنا يستشري الفساد ويختفي الولاء لأهداف الجهاز، وقد تساعد الدولة ذاتها في انتشار الفساد في أجهزتها ما دامت هي ذاتها مصدرًا للفساد.

إيجازًا فإن فساد القمة سرعان ما يستشري ويتسرب للمستويات الأدنى التي تحتمي

بقيادتها المتورطة معها، وقد يؤدي ذلك إلى تبني الجمهور قواعد سلوكية ملتوية انسجامًا مع السلوك المتردي لجهاز الدولة، حيث يفقد الجمهور إيمانه بعدالة الدولة ويشكل ضغطًا على العاملين وبكل الوسائل للانحراف، وإضافة إلى أن خوف العاملين من بطش السياسيين يشكل فسادًا إداريًا لأنهم يلبون رغبات السياسيين، وينفذون وساطاتهم ليحافظوا على وظائفهم.

2- الدوافع الاقتصادية للفساد الإداري:

تتباين الدول في غناها وفقرها مثلما تتباين في نظمها وفلسفاتها الاقتصادية وتبعًا لذلك تختلف تجاربها التنموية وطبيعة المشاكل والتحديات التي تعترض مراحل نموها والثغرات التي ترافق كل مرحلة منها.

والفرد في الدول النامية له من المتطلبات والطموحات الكبيرة والتي لا تتناسب مع ما تستطيع الدولة توفيره من سلع وخدمات، كما أن العاملين لهم تطلعاتهم في تحسين أوضاعهم المادية، وهم لا يملكون غير رواتبهم الضئيلة، الأمر الذي يزيد من احتمال الانحراف سواء من قبل المواطن الذي يريد أن يحصل على السلع أو الخدمات أو من قبل العاملين أنفسهم، والذين يريدون الحصول على دخل إضافي حتى لو كان ذلك عن طريق غير مشروع.

3- الدوافع الإدارية للفساد الإداري:

تتميز المجتمعات المختلفة بافتقارها إلى قيم مشتركة بين كبار الإداريين وصغارهم، وذلك انعكاسًا للانقسام الاجتماعي الذي يعاني منه المجتمع الكبير الذي تعد الإدارة جزءاً منه. وقد تتسم الإدارة في الدول النامية بالمركزية الشديدة وتغليب عنصر القيادة الفردية الاستبدادية، وبالتالي تقهقرت القيادة الجماعية، وفقدت الثقة اللازمة بين الرئيس والمرؤوسين، وسادت بينهما العلاقات السلبية والشك وعدم إخلاص أي منهم لصالح أهداف العمليات الإدارية للتنمية الشاملة. وهناك العديد من الدوافع التي تساعد على الفساد الإداري أهمها ما يلي:

أ- ضعف رواتب الموظفين الحكوميين بما يجعلهم عرضة للانحراف والمغريات التي تؤدي بهم إلى الانغماس في ممارسات غير قويمة.

ب- وجود صلاحيات وسلطات للموظفين وللأجهزة التي يعملون بها لا تستند إلى معايير وضوابط موضوعية.

ج- تعقد وتشابك وطول الإجراءات وصعوبة الحصول على الخدمات التي تقدمها الحكومة.

د- ضعف الروادع وأدوات العقاب بالنسبة لممارسات الفساد التي يتم تعقبها والكشف عنها.

هـ- ضعف الدور الرقابي الذي يقوم به الجمهور أو الأطراف التي تتلقي الخدمات الحكومية.

و- وجود ثقافة وقيم مؤسسة متهاونة مع ممارسات الفساد.

ز- الافتقار إلى الشفافية التي تعمل بها الأجهزة الحكومية وإحاطة الممارسات والقرارات التي تصد عنها بسياج من السرية والغموض.

4- الدوافع الاجتماعية للفساد الإداري:

إن المجتمع الذي ينشأ به الأفراد يكسبهم المعتقدات والقيم والأعراف التي تؤثر في طريقة حياتهم وسلوكهم، ولكل مجتمع من المجتمعات خصائص تجعله متميزة عن غيره من المجتمعات، ذلك إما نتيجة لنظامه الاجتماعي وعلاقاته الاجتماعية، أما العوامل البيئية والحضارية أو الثقافية أو نتيجة لعادات وتقاليد متوارثة، كذلك المجتمع المتخلف وعلاقات أفرادها وعاداتهم وتقاليدهم تفرض نفسها على المنظمات من خلال التعامل اليومي للمواطنين، كما أن التركيبة الاجتماعية والتنشئة الأسرية والميول والاتجاهات السائدة لدى غالبية المواطنين وأخلاقهم وقيمهم الفطرية والدينية ذات اثر كبير في الفساد في هذه المجتمعات. بالإضافة إلى أن كثير من الأقليات الثقافية والعرقية المنتشرة في كثير من المجتمعات النامية تري نفسها مظلومة وليس لها خطوة فيما يتعلق بمجالات الإدارة

العامة المختلفة، ومثل هذه الأقليات ربما تلجأ إلى ممارسة أساليب الفساد لأنها تمثل في رأيها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات التي تحتاجها من أجهزة الإدارة العامة.

وأخيرًا فإن ضعف الاتجاهات الثقافية والالتزام الأخلاقي في هذه المجتمعات تقود إلى انتشار الفساد وتتيح الفرص لبعض الموظفين تجاوز النصوص القانونية والقواعد الأخلاقية والتصرف بشكل متعال، واتخاذ القرارات المتعسفة بمعزل عن القانون والمحاسبة وربما العقاب.

إن آثار الفساد تختلف وفقًا لدرجته وطبيعته، فالفساد يصرف انتباه أولئك المقترفين له بعيدًا عن الأهداف الحقيقية للمنظمة، وكلما أصبحت معايير الجهاز الإداري مرادفة للفساد أضحت الإدارة أكثر إخفاقًا في تلبية حاجات الجمهور، وكلما تأصل الفساد في إحدى المؤسسات البيروقراطية امتدت آثاره بتواصل وتنام إلى المؤسسات الأخرى.

ويمكن إجمال أهم آثار الفساد الإداري فيما يلي:

1- إن الفساد الإداري يضرب مصداقية الدولة والجهاز الإداري، بل قد يخلخل الثقة في النظام السياسي ككل.

2- يتسبب الفساد في أن تبرز ظاهرة الاستخدام غير الأمثل للموارد وضياع الأموال العامة عن طريق الاستغلال ومحاولة السيطرة على المال العام بالإضافة إلى انتشار السرقة والابتزاز والرشوة وتوظيف موارد الدولة لتحقيق أهداف خاصة.

3- يؤدي الفساد إلى الانحراف بالأهداف والسياسات التنموية ويعيد توجيه الموارد الحكومية إلى مجالات وفئات غير مستهدفة.

4- من المتوقع طبقًا للنظرية الاقتصادية، أن يضعف الفساد من النمو الاقتصادي إذ يخفض حوافز الاستثمار، وفي الحالات التي تطلب فيها الرشاوى من أصحاب المشروعات قبل بدء مشروعاتهم، أو يطلب بعد ذلك الموظفون المرتشون نصيبًا من عائد الاستثمارات، يعمل الفساد باعتباره ضريبة، وإن كانت ضريبة ذات طبيعة ضارة بشكل خاص.

5- يؤدي الفساد إلى زيادة التكاليف الإدارية بسبب الخسارة والنقص في العائدات الحكومية، وزيادة المدفوعات لأثمان المواد واللوازم، كما أن الفساد يزيد من الصعوبات الإدارية، حيث يخلق مستوى آخر للسلطة موازيًا للمستوى الرسمي لها مما ينعكس بالتالي على ضعف السلطة الرسمية.

6- يؤثر الفساد على قرارات المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي مثلا إيقاف أو إلغاء القروض والمنح للدول الأكثر فسادًا، والتي لم تقم باتخاذ إجراءات جدية لمكافحة وحصار الفساد الإدارية المنتشر فيها.