

المحاضرة السابعة: الفساد المالي والإداري

أولاً: مفهوم الفساد

1. تعريف الفساد

توجد العديد من التعريف المقدمة للفساد، حيث لا يوجد إجماع حول تعريف للفساد وهذا نتيجة لاستخدامه في العديد من المجالات العلمية والعملية. إن الاتجاه الغالب في تعريف الفساد، والأكثر رواجاً من الناحية العملية ولا سيما بالنسبة للعاملين في حقول التنمية، هو الذي ينظر إليه على أنه: "إساءة استخدام السلطة من قبل شخص في وظيفة عامة، بهدف تحقيق نفع شخصي أو فئوي وما إليهما". كما يعرف على أنه "تصرف وسلوك غير جيد يؤدي إلى الخروج عن النظام من أجل مصلحة شخصية".

وحسب البنك الدولي الفساد هو "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص"، فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح مناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء شركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى الاستفادة من سياسات أو إجراءات للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة.

وقد عرفته منظمة الشفافية الدولية على أنه "إساءة استعمال السلطة التي أُوْتِنَ عليها الشخص لتحقيق مصالح شخصية"، كما عرفه على أنه السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق، كما يمكن تعريف الفساد بأنه عدم الالتزام المتعمد بعدم تنحية المصالح الشخصية والعائلية جانباً في اتخاذ القرارات بمعرفة الموظفين الحكوميين.

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 فإنها لم تتطرق لتعريف الفساد، بل انتهجت مقاربة عملية بأن حددت ما هي الأفعال التي تعد جرائم فساد، والتي حددتها في الأفعال التالية:

- ✓ رشوة الموظفين العموميين؛
- ✓ اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها من طرف موظف عمومي؛
- ✓ المتاجرة بالنفوذ؛
- ✓ إساءة استغلال الوظائف؛
- ✓ الإثراء غير المشروع؛

- ✓ الرشوة في القطاع الخاص؛
- ✓ اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص؛
- ✓ غسل العائدات الإجرامية؛
- ✓ الإخفاء؛
- ✓ إعاقة سير العدالة.

وهو نفس المنحى الذي اعتمده المشرع الجزائري في الفقرة " أ " من المادة الثانية من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ونفس المنحى اعتمدته كل من الأردن والعراق وفلسطين، وهناك من أدرج تعريف الفساد مثل تونس واليمن.

2. خصائص الفساد: تتلخص خصائص الفساد فيما يلي:

- الفساد يشكل خرقاً وانتهاكاً للواجبات الوظيفية الناجمة عن ممارسات خاطئة مرتبطة بالمنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة.
- يتصف الفساد بالسرية وينطوي على التحايل والخديعة وبأساليب غير مشروعة وبممارسات غير قانونية وغير أخلاقية، وقد يصبح الفساد ظاهرة علنية في حالة استفحاله ويصبح شيء عادي غير مستهجن.
- عادة ما يشترك في السلوك الفاسد أكثر من شخص، حيث يتم اشتراك أكبر من طرف (أفراد، مؤسسات، دول) ويتضمن الالتزام بالعمل المتبادل والمصلحة المتبادلة.
- يقوم الفاسد بالتمويه عن النشاط الذي يقوم به.
- يرتبط بمظاهر التخلف مثل تأخير المعاملات والتغيب عن العمل وسوء استغلال الوقت.
- سرعة انتشاره وتتم بازدياد نفوذ الفاسدين مما يعزز القوة الضاغطة على باقي أعضاء أجهزة الإدارة حيث انتشاره هي سمة عالمية عابرة للقارات في ظل تحديات العولمة والأسواق المفتوحة والانفجار المعرفي.

ثانياً: أنواع الفساد

1. تصنيف الفساد حسب الحجم

1.1. الفساد الكبير: هو الفساد الذي يقوم به الحكام وكبار الموظفين والمسؤولين على قمة الهرم الاجتماعي والسياسي، وغالباً ما يكون المقابل فيه كبيراً، مثل الرشاوى والعمولات في صفقات السلاح وعقود البنية الأساسية والخصخصة وغيرها، حيث يتحول منصب هؤلاء الأفراد من كونه منصباً يستهدف المصلحة العامة إلى وسيلة لتحقيق الثروة وتدعيم السلطة، وهو يعد من أخطر أنماط الفساد، وينتشر في الدول التي يغلب عليها الطابع السلطوي.

2.1. الفساد الصغير: هو الفساد الذي يقوم به الموظفون في المستويات الوظيفية المتوسطة والدنيا من الجهاز الإداري، وغالباً ما يكون المقابل فيه ضعيف مثل رشوة موظف صغير لاستخراج وثيقة ما من مصلحة حكومية أو تجاوز الطابور وغيرها. ويغلب على هذا النمط دفع الرشاوى اللحظية التي تتم بشكل غير منظم، ولا يستهدف التأثير في السياسات وبرامج التنمية بقدر ما يهدف إلى تيسير بعض الإجراءات أو تفادي عقوبات.

2. تصنيف الفساد حسب النطاق والانتشار الجغرافي

1.2. الفساد المحلي: يقصد به ما ينتشر من مظاهر الفساد داخل البلد الواحد. ولا ينأى عن كونه فساد صغار الموظفين والأفراد ذوي المناصب الصغيرة في المجتمع، ممن لا يرتبطون في مخالقاتهم بشركات أجنبية تابعة لدول أخرى.

2.2. الفساد الدولي: وهو الفساد الذي يأخذ أبعاداً واسعة وكبيرة تصل إلى نطاق عالمي ضمن نظام يعرف بالاقتصاد الحر. وقد تترابط الشركات المحلية والدولية والقيادة السياسية فتأخذ شكل منافع ذاتية متبادلة يصعب التفريق بينهما. وفي هذا النوع تكمن الخطورة العظمى على المدى الواسع.

ويأخذ أشكالاً مختلفة، فقد يكون في صورة رشاوى ومدفوعات غير مشروعة في إطار التجارة والمساعدات الأجنبية وتدفقات الاستثمار بين الدول، أو في صورة مزايا تفضيلية في فرض التجارة أو التحيز لصالح اقتراحات استثمارية معينة أو استبعاد بعض العملات من نطاق المعاملات الدولية بالخداع. وقد يظهر في صور أكثر خطورة على المجتمعات مثل: الاتجار بالمخدرات والإنسان والسلاح وتبييض الأموال.

3. تصنيف الفساد تبعاً لمعيار مجال النشاط الذي ينشط فيه

يعد هذا المعيار الأهم على الإطلاق والأكثر استخداماً على المستوى العالمي، والذي لقي إجماعاً من قبل جل المختصين سواء كانوا قانونيين، إداريين، اقتصاديين أو اجتماعيين.

1.3. الفساد المالي: ويتمثل في جميع الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية المختصة بفحص ومراقبة الحسابات والأموال، وتتجلى أهم صورته في تقديم الرشاوى والتهرب الضريبي والاختلاس. ومن مظاهر الفساد المالي في: الرشاوى، الاختلاس، التهرب الضريبي، تخصيص الأراضي... الخ.

2.3. الفساد الإداري: ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات بدل الضغط

على صناع القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار. وهنا تتمثل مظاهر الفساد الإداري في: عدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف، تضييع الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوار، الامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل، عدم تحمل المسؤولية، إفشاء أسرار الوظيفة، الخروج عن العمل الجماعي.

3.3. الفساد الأخلاقي: مجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل أو أن يجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى خارجية دون إذن إدارته، أو أن يستغل سلطته لتحقيق مآرب شخصية له على حساب المصلحة العامة، أو أن يمارس المحسوبية بشكلها الاجتماعي (المحاباة الشخصية) دون النظر لاعتبارات الكفاءة والجدارة.

3.4. الفساد السياسي: يتعلق بالاختلال والانحراف في توزيع السلطة، والمساءلة المتعلقة بنظام الحكم والمؤسسات السياسية وتداول السلطة. والمساءلة التي يخضع لها نظام الحكم أمام الجماهير والمواطنين، وحرية المشاركة والتعبير والتنظيم والرقابة التي تتمتع بها وتمارسها هذه الجماهير.

ويترتب على اختلال منظومة السلطة والمساءلة السياسية إمكانية تحقيق النخب السياسية الممسكة بسلطات الحكم لمنافع شخصية بعيدا عن المساءلة العامة أو الجماهيرية لممارساتها.

3.5. الفساد الاقتصادي: هو ذلك الفساد الذي ينجم عن تركيز السلطة الاقتصادية في كيانات احتكارية تعمل على المستوى الكلي أو القطاعي، وامتلاكها هامشا تقديريا واسعا في القرارات التي تتخذها مع ضعف الرقابة والمساءلة عليها. يصدق هذا سواء كانت هذه الكيانات مملوكة للدولة (مشروعات عامة أو هيئات اقتصادية) أو مملوكة للقطاع الخاص.

- في الحالة الأولى، تكون المشروعات والهيئات الاقتصادية العامة عرضة للفساد بيدد مواردها وإمكاناتها (المملوكة للمجتمع أصلا)، وتحولها إلى ثروات خاصة لمن يديرها؛

- في الحالة الثانية، يكون الاقتصاد بأكمله، أو قطاعات منه عرضة للسيطرة الاقتصادية التي يكون ضحيتها جماهير المواطنين (المستهلكين) الذين يشكلون جانب الطلب على ما تنتجه المنشآت الخاصة (المحتكرة).

3.6. الفساد الثقافي والاجتماعي: يصيب هذا الفساد هيكل العلاقات الاجتماعية والقيم والمعايير السلوكية. وهذا النوع من الفساد يمثل أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، لأنه يتغلغل في الثقافة والبيئة الاجتماعية فيفقد المجتمع قدرته على التمييز بين السلوكيات النزيهة والفسادة، والأخلاقيات القويمة وغير القويمة. مثل هذا النوع من

الفساد هو الذي يرتبط بالواسطة والمحسوبية والمحاباة، وهو الذي يخلخل الضوابط الاجتماعية فيوسع من قبول المجتمع وتسامحه مع الممارسات والقيم الفاسدة وغير الشريفة، ويزيد من نزعة أفرادها للتغاضي عنها.

4. تصنيف الفساد وفقا لدرجة التنظيم

- 1.4. الفساد العرضي: يكون في صورة حالات فردية لا ترتبط بعلاقات فاسدة مع الآخرين.
- 2.4. الفساد المؤسسي: يعمل وينمو وينتشر من خلال شبكات متفرعة أو متشعبة توفر تسهيل الاتصال والحماية لأعضائها المشاركين.
- 3.4. الفساد المنظم: تكون تنظيماته وهياكله وخططه محددة الأساليب والطرق للعمل في الخفاء.
- 4.4. الفساد المؤقت: يكون مؤقت نتيجة ظروف خاصة في المؤسسة أو أي إدارة معينة دون غيرها.

5. تصنيف الفساد حسب نوع القطاع

- 1.5. فساد القطاع العام: وهو الفساد المستشري في الإدارة الحكومية، وجميع الهيئات العمومية التي تتبعها وهو من أكبر معوقات التنمية، وفيه يتم استغلال المنصب العام لأجل الأغراض والمصالح الشخصية.
- إذ أن القطاع العام، يبدو مرتعا خصبا للانحرافات الإدارية والسرقات المالية لأن الحافز الفردي غائب والمصلحة الشخصية للقائمين على النشاط الاقتصادي غير متوفرة. ولا بد من الإشارة إلى نفقات قطاع المالية القانونية اتجاه المجتمع (كالخدمات العامة، تأمينات اجتماعية...) بكاملها، بينما القطاع الخاص متحرر من كل هذه الالتزامات ويتهرب على الأغلب من دفع كامل الضرائب المستحقة عليه.
- 2.5. فساد القطاع الخاص: يعني استغلال نفوذ القطاع الخاص للتأثير على مجريات السياسة العامة للدولة، باستعمال مختلف الأساليب من رشوة وهدايا. وهذا لأجل تحقيق مصلحة شخصية كالإعفاء من الضريبة، والحصول على إعانة.