الإطار المفاهيمي للفساد الإداري

أ/ زواوي عباس
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة بسكرة

الملخّــص:

سنقوم من خلال هذه المقالة بمحاولة لتسليط الضوء على مفهوم الفساد الإداري الذي أضحى اليوم سلوكا من السلوكات العادية المنتشرة بصورة هائلة في المجتمعات و خاصة العربية منها ، فأمام تزايد مغريات الحياة اليومية الذي يرجع بالأساس للتطور التكنولوجي الذي اجتاح العالم المعاصر ازدادت حاجة الأفراد بما فيهم الموظفون العموميون لتحقيق الربح و الحصول على المال بكل الطرق و الأساليب من أجل تدارك متطلبات الحياة و مواكبة التطورات المشهودة، فكانت الوسيلة لذلك هي محاولة التربح من المال العام و تحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة من خلال اللجوء إلى الانحرافات الوظيفية أيا كان نوعها سواء مالية أو جنائية ، لذلك إرتأينا التطرق لمفهوم الفساد الإداري بإعتبار تحديد مفهومه هو النقطة والركيزة الأساسية الأولى في إطار مكافحته

Résumé:

Nous essaierons par le présent essai de définir la corruption administrative qui devient aujourd'hui un des comportements les plus normaux qui s'étend de façon extraordinaire dans les sociétés et principalement dans les sociétés arabes. Devant l'expansion des tentations de la vie quotidienne qui est le résultat principal du développement technologiquequi a balayé le monde moderne, les besoins de individus ne font que s'étendre aussi, y compris celles des fonctionnaires publics et ce, afin de réaliser un profit et d'obtenir de l'argent par tous les moyens possibles pour subvenir à leurs besoins en matière de vie quotidienne et afin de se tenir avec les développements de la vie contemporaine. La seule solution visée pour accomplir cela et de tenter de faire des profits des fonds publics et de réaliser leurs intérêts particuliers au détriment de l'intérêt public en recourant aux dérives professionnelles de toutes sortes ; soit financières ou délictuelles, pour cela nous avons jugé utile d'aborder le concept de la corruption administrative en considérant de fixer sa définition qui est le premier point à entamer et la base essentielle afin de lutter contre ce fléau.

مقدمـــة :

مما لا جدال فيه أن الفساد هو الجانب السلبي للتطورات المتتالية التي شهدتها التنمية في السبعينات من القرن العشرين، فهو نتاج تردي الأوضاع الدولية عموما ولاسيما الإدارية منها، هذا ما جعله محل اهتمام الباحثين والدارسين لاستراتيجيات وخطط التنمية وتطوير الأوضاعالإدارية داخل الدولة من جهة، ومحل اهتمام المواطنين العاديين من جهة أخرى نظرا لما له من تأثير على حياتهم اليومية وتعطيل لمصالحهم.

فالفساد أضحى اليوم ظاهرة عالمية واسعة الإنتشار بين مختلف دول العالم بغض النظر عن التقدم أو التخلف، اشتباكا وتداخلا يوما بعد يوم حيث تؤثر بدرجة كبيرة على أوضاع الدول في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية وغيرها...

فالفساد هو مؤشر فعال للكشف عن وجود ممارسات غير أخلاقية وغير شرعية تتعدد بتعدد أبعادها ومظاهرها وتعكس على كل مخططات التنمية ومصالح الدول وأفرادها، هذا ما جعل كل التقارير المعدة من الخبراء الدوليين والهيئات القانونية تجمع على ضرورة الإلمام بها ومحاولة تحديد مفهومها بطريقة واضحة ودقيقة تسمح بالوقوف على أهم سبل مكافحتها وتحديد أهم مظاهرها ومعالمها.

وللفساد مجالات متعددة و متنوعة بتعدد جوانب الحياة السياسية و الثقافية و الاجتماعية و الإدارية و ما يهمنا في موضوعنا هو الفساد الإداري الذي يعتبر محور دراستنا لذلك سنحاول الوقوف على كل عناصر ماهيته، من خلال هذاه الدراسة بالتطرق لمفهوم هذا النوع من الفساد وبيان خصائصه وأسبابه من بالتعرض للعناصر الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري

إن أول خطوة لدراسة الفساد الإداري تبدأ بتعريفه لبيان أهم معالمه التي تمكننا من تجديد أبعاده وخطورته وبالتالي بيان أفضل السبل لمكافحته والحد من انتشاره، لذلك نبين من خلال هذا العنصر التعريف الاصطلاحي ثم التعريف الشرعي ثم التعاريف الفقهية من خلال ما يلي:

المطلب الأول:التعريف الشرعي للفساد الإداري

لقد لجأ فقهاء الشرع في سبيل تعريف الفساد الإداريإلى تجزئة المفهوم إلى جزأين أساسيين هما الفساد والإدارة، فالشق الأول س يشمل كل المعاصي والمخالفات لأحكام

الشرع، أما الإدارة فقد عرفت شرعا بأنها:« تنظيم وإدارة القوى البشرية لتحقيق أهداف الدولة الإسلامية في إطار أحكام الشرع»(1)، يتضح من خلال هذا التعريف أن كل مخالفة لهذا التنظيم ولأهدافه ومصالحه العامة يعد فسادا إداريا بالمعنى الأول.

وقد اتفق فقهاء الشرع على تعريف الفساد الإداري بأنه:« عدول الموظف العام عن الاستقامة لأحكام الشريعة الإسلامية ومقاصدها في إطار الوظيفة العامة».(2)

باستقراء التعريف السابق نجد أنه تعريف خاص بالفساد الإداري ويركز على شخص القائم به وهو الموظف العام الذي يشغل مهامه خلافا لمقاصد الشرع ويعمل بها في غير ما أعدت له وهو خدمة الصالح العام.

ومن خلال التعريف أعلاه يمكن أن نقول أن فقهاء الشرع وضعوا عناصر معينة لنكون أمام فساد إداري حقيقي يمكن إجمالها فيما يلي:

– العدول عن الحق الواجب إتباعه من قبل الموظف العام.

– الموظف العام المكلف للقيام بمصلحة عامة من مصالح الأمة.

– الاستقامة وهي الطريق الواجب سلوكه من طرف الحق الذي يقوم به الموظف العام.

– أحكام الشريعة الإسلامية وتشمل ما أمر به الشارع أو نهى عنه من أحكام.

– الوظيفة العامة وتشمل كل عمل مشروع يقوم به شخص طبيعي مؤهل للقيام به لتقديم خدمة عامة في مشروع عام تديره الدولة.

من خلال ما تقدم نقول أنه متى توافرت العناصر الخمسة السابقة نكون أمام مفهوم شرعي كامل للفساد الإداري يدور في مجمله عن انحراف الموظف العام في سلوكاته الوظيفية عن ما هو مقرر شرعا لخدمة وتحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني: التعريف الاصطلاحي للفساد الإداري

إن مفهوم الفساد الإداري هو مفهوم واسع ومركب يختلف باختلاف النظرة للسلوكات المكونة له ونظرة المجتمعات لها، هذا ما انعكس على السعي وراء وضع تعريف موحد للفساد الإداري وجعله من الأمور التي يصعب التوصل لها بسهولة.

وفي سبيل السعي المستمر لتعريف هذا المفهوم المركب ظهرت عدة معايير ومناهج تتفق في جوانب معينة وتختلف في أخرى تبعا لاختلاف المعايير الاجتماعية

والقانونية داخل المجتمعات، وسنحاول من خلال ما يلي التطرق لمعايير التعريف الاصطلاحي للفساد الإداري، ثم للمناهج المعتمدة في ذلك.

الفرع الأول: معايير التعريف الاصطلاحي للفساد الإداري

يمكن تقسيم اتجاهات تعريف الباحثين للفساد الإداري في أربعة معايير هي:

أولا:المعيار القيمي

لقد عرف أنصار هذا المعيار الفساد الإداري بأنه:« إضعاف أو فساد للاستقامة والفضيلة أو المبادئ الخلقية أو الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى».(3)

هذا التعريف يركز على المعايير الأخلاقية والقيم السائدة في المجتمعات وفي مجال تقديم الأعمال ويعتبر أن كل خروج عنها يعد فسادا إداريا.

كما عرف أيضابأنه:«هبوط السلوك الإداري والتنظيمي عن مستوى أخلاقيات الوظيفة العامة إلى مستوى التحلل من القيم والمبادئ والأعراف التي تعارفت عليها الجماعة، والخروج بالوظيفة عن إطارها الشرعي في تحقيق المصلحة العامة إلىإطار ذاتي يساء فيه استخدامها لتحقيق المصلحة الذاتية لشخص شاغلها». (4)

من خلال هذا التعريف يتضح أن الفساد الإداري هو عبارة عن انحراف أخلاقي على سلوكيات الوظيفة العامة، فأصحاب هذا المعيار يركزون على الجانب الأخلاقي في تعريفهم وعن السلوكات وانحرافاتها وخروجها عن ما يليق بالأفراد، وهذه أمور نسبية يصعب التأكد منها وإثباتها نظرا لتغيرها من مجتمع إلى آخر بحسب السلوكات السائدة فيها.

ثانيا:المعيار المصلحي

لقد عرف أنصار هذا المعيار لفساد الإداري عدة تعريفات منها تعريف "Kuper" بأنه:«سوء استخدام الوظيفة العامة أو السلطة للحصول على مكاسب شخصية أو منفعة ذاتية غير شرعية».(5)

إن هذا التعريف يركز على الغاية أو الهدف من الفساد الإداري والمتمثل في الحصول على مصلحة خاصة غير شرعية أساسا من خلال استغلال الوظيفة العامة.

وعرفه كلارك "Clark"بأنه:«إساءة استعمال الوظيفة الإدارية للحصول على منافع شخصية أو فئوية»(6)، وهو تعريف كسابقيه يركز على الغاية المرجوة من وراء الاستخدام السيئ للوظيفة الإدارية.

هذا وعرفه أيضاأبو سن بأنه:« يعد الموظف فاسدا إذا قبل مالا أو هدية ذات قيمة مالية (رشوة) مقابل أداء عمل هو ملزم بأدائه رسميا بالمجان أو ممنوع عن أدائه رسميا إذا مارس سلطاته التقديرية بطريقة غير مشروعة لاستخدام المنصب الإداري».(7)

إن هذا التعريف الأخير يبين أداة من أدوات الفساد الإداري وهي الرشوة التي يتقاضاها الموظف العام مقابل قيامه بعمل من الأعمال المنوطة به أو التي تخرج عن نطاق اختصاصه على نحو يحقق من خلاله مصلحته الخاصة على حساب المصلحة العامة.

ثالثا:المعيار القانوني

إن المعيار القانوني أو كما يسميه البعض المعيار التشريعي يركز على فكرة القانون والشرعية للحكم عن الأفعالوالسلوكات وحصر ما يعد منها فسادا إداريا، حيث عرفه "كليتجارد" بأنه:« سلوك ينحرف عن الواجبات الرسمية لدور عام بسبب مكاسب شخصية أو قرابة عائلية أو عصبة خاصة- مالية أو لمكانة خاصة، أو سلوك يخرق القانون عن طريق ممارسة بعض أنواع السلوك الذي يراعي المصلحة الخاصة».(8)

فهذا التعريف يعتبر أن كل سلوك يخترق القانون وقواعده في سبيل تحقيق مكاسب ومصالح خاصة يعتبر فسادا إداريا يخرج به سلوك القائم به من دائرة المشروع إلى نطاق عدم المشروعية.

عرفه أيضاالاكرمي بأنه:« السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية وارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية».(9)

يتفق هذا التعريف مع سابقيه في اعتبار كل سلوك مخالف للقواعد القانونية الرسمية المفروضة داخل الدول ينطوي على فساد إداري يستوجب مكافحة ومحاولة الحد منه قدر الإمكان بالنظر للتعريفات السابقة نرى أنها لا تركز فقط على المعيار القانوني

كما جاء فيها بل هي تجمع بينه وبين المعيار المصلحي حيث ترتبط دائما فكرة انتهاك القواعد القانونية بفكرة تحقيق مكاسب شخصية خاصة.

رابعا:معيارالرأي العام

إن أنصار هذا المعيار يربطون فكرة الفساد الإداري وتحديد السلوكات والأفعال المندرجة ضمنه بفكرة البناء الاجتماعي السائد داخل المجتمعات، حيث يستغل كل الثغرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية ويحاول استغلالها للانتشار من خلالها(10). كما أن ما قد يعتبر فاسد في مجتمع ما قد لا يعتبر كذلك في مجتمع آخر يختلف الأمر باختلاف العادات والسلوكات المتعود عليها.

ومن أنصار هذا المعيار "هايد نهايمر" الذي قسم الفساد الإداري إلى ثلاث أنواع يمكن إجمالها فيما يلي:(11)

– السلوكات التي يتفق كل أفراد المجتمع على اعتبارها فسادا ويطلق عليها " الفساد الأسود".

– السلوكات التي يتفق على إمكانية التجاوز عنها وعدم معاقبة مرتكبيها ويطلق عليها "الفساد الأبيض".

– السلوكات التي يختلف الأفراد على اعتباره فسادا أم لا ويطلق عليه "الفساد الرمادي".

من خلال ما تقدم نرى أنه رغم واقعية هذا المعيار إلا أنه يبقى أيضا من المعايير التي لا يمكن التعويل عليها بصفة مطلقة، لأن الرأي العام غير ثابت ونسبي ويتغير بمتغيرات الزمنية ومن مجتمع إلى آخر ويتأثر بعدة عوامل اجتماعية واقتصادية وثقافية، حيث يتغير من دولة لأخرى بل ومن طبقة لأخرى داخل نفس الدولة، كما أنالأخذ بهذا المعيار يتنافى مع مبدأ المشروعية حيث لا يمكن اعتبار أي سلوك مخالفة لقاعدة قانونية مشروع وإلا سنعتبر بذلك مشجعين لانتشار فكرة الفساد الإداري.

الفرع الثاني: مناهج التعريف الاصطلاحي للفساد الإداري

هناك اجتهادات لمحاولة وضع تعريف موحد وشامل للفساد الإداري لدى الباحثين الإداريين تشير إلى أن هناك بالإضافة للمعايير السابقة منهجين هما(12)

أولا:منهج المعدلين أو العمليين.

يعرف أنصار هذا المنهج الذي ظهر في ستينات القرن العشرين وهم " Naomi etJ.GerldteCaiden" الفساد الإداري بأنه:« الحالة التي يدفع فيها الموظف نتيجة لمحفزات مادية أو غير مادية، غير قانونية للقيام بعمل لصالح مقدم المحفزات وبالتالي إلحاق الضرر بالمصلحة العامة».(13)

من خلال التعريف السابق يتضح لنا أنصار هذا المنهج ينظرون للفساد الإداري على أنه مجرد حالة قد تتغير من مكان لآخر ومن زمان لآخر، كما أنه ربطه بضرورة محفزات ومغريات من قبل الغير، لكنه في الحقيقة يرتبط أكثر بشخصية الموظف العام الذين قد يتدفقون لطلب مقابل لخدماتهم بغرض تلبية مكاسب وحاجات خاصة على حساب المصلحة العامة.

ثانيا:المنهج المعاصر أو منهج اللامعدلين.

يرى أصحاب هذا المنهج أن الفساد ظاهرة سلبية ويلجئون إلى ضرورة مكافحته من خلال تنمية الوعي العام بخطورته كما أنه لا يعتبره مجرد عمل فردي بل يتخذ شكلا تنظيميا، وينقسم تعريف الفساد الإداري في نظرهم إلى ثلاث مجموعات أساسية هي: (14)

- المجموعة الأولىتعرفه باعتباره انحراف عن الواجبات الإدارية والقانونية لتحقيق مصالح شخصية خاصة.

- المجموعة الثانية تركز على الفساد الإداري باعتباره داخل ضمن الفساد الاقتصادي حيث تعتبره نوع من التجارة يتم من خلال تقديم مكاسب مالية مقابل لخدمات خاصة وفق لقانون العرض والطلب.

- المجموعة الثالثة تعتبره تضليلا إداریاتقدم من خلاله المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

المطلب الثالث:التعريف القانوني للفساد الإداري.

إن الناظر إلى التعريفات القانونية للفساد الإداري يجد أنها قليلة لصعوبة وضع تعريف شامل له، ومن أشهرها تعريف منظمة الشفافية الدولية له بأنه:«إساءة استعمال السلطة لأغراض خاصة».(15)

إن هذا التعريف واسع حيث يعتبر أن الفساد الإداري يشمل كل السلوكاتوالأفعال التي يقوم بها موظف عام في سبيل تحقيق مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة، وهذا ما يفتقر للتحديد حيث يصعب تصنيف السلوك واعتباره مخالف للمصلحة العامة.

فكل تصرف يقوم به الموظف العام ويستخدم من خلاله وظيفته لتحقيق مكاسب خاصة سواء قام بها بمفرده كالاحتيال والاختلاس أو تشارك فيها مع طرف آخر كالرشوة والابتزاز يدخل في إطار الفساد الإداري الذي نحن بصدد دراسته.

هذا وعرفه البنك الدولي بأنه:« الاستغلال المقصود لتحريف التطبيق المخول به للقوانين وللقواعد والأنظمة الواجب مراعاتها، من أجل تحصيل منفعة للعمال الحكوميين وغير الحكوميين عن طريق الإمداد المحظور وغير الصريح بالمكاسب الشخصية للموظفين العموميين».(16)

باستقراء هذا التعريف نجد أنه يعتبر كل فعل أو سلوك مخالف للقواعد القانونية فسادا إداريا وهذا ما ينطبق مع المعيار القانوني السابق بيانه مهملا بذلك الجانب الآخر للفساد الذي يتم من خلال الامتناع عن تطبيق القانون فهو يعتبر الفساد مجرد سلوك ايجابي ويهمل السلوك السلبي.

يتضح لنا من خلال ما تقدم صعوبة التوصل لوضع مفهوم موحد وشامل باعتباره مفهوم متغير يتغير من مجتمع إلى آخر كما أنه سري يصعب كشفه والإحاطة بكل معالمه وهذا ما يجعل من مسألة مكافحته والحد منه صعبة ومستحيلة أحيانا.

لكن هذا الخلاف والتعدد في الآراء لم يمنع من وضع تعريف للفساد الإداري يشمل على كل عناصره الأساسية التي يمكن حصرها فيما يلي:

- السلوك المخالف للقواعد القانونية.
- صفة الموظف العام.
- المصلحة الخاصة المراد تحقيقها سواء كانت مكاسب شخصية أو معنوية.
- إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

فمتى توافرت العناصر الأربع السابقة كنا أمام تعريف شامل للفساد الإداري لذلك يمكننا أن نعرفه بأنه:"السلوك المنحرف المخالف للقواعد القانونية السائدة الذي يرتكبه

الموظف العام في سبل تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية إخلالا بأخلاقيات الوظيفة العامة على حساب المصلحة العامة".

ورغم توصلنا لوضع تعريف للفساد الإداري إلى أن إسقاط هذا التعريف على أرض الواقع ليس بالأمر الهين نظرا لكون المعايير المعتمدة فيه نسبية ومتغيرة يصعب ضبط وحصر الأفعال والأعمال التي تدخل في نطاقها فمثلا تحديد ما يعد خرقا للمصلحة العامة صعب ولا يمكنه ضبطه بصفة مطلقة فهو متغير مكاني وزماني.

المبحث الثاني: خصائص الفساد الإداري.

يتضح من خلال التعريف السابق للفساد الإداري جملة من الخصائص يمكن إجمالها فيما يلي(17):

- سرية الأعمال والسلوكات التي تعتبر فسادا إداريا كونها تتم مخالفة للقواعد القانونية والأخلاقية في المجتمعات، كما أنه يصعب الكشف عنها لسهولة طمسها وإخفائها، فالسرية هي خاصية هامة جدًّا من خصائص الفساد الإداري كونه لا يمكن ملاحظته بسهولة على ارض الواقع.
- تتعدد أطراف الفساد الإداري الذي يتم بين الموظف العام الذي يستغل وظيفته لتقديم مصالح لأطراف أخرى مقابل مكاسب مادية أو معنوية، كما أنه غالبا ما يتم عن طريق وسطاء بين الطرفين دون أن يعرف أي طرف آخر.
- يعتبر الفساد الإداري سريع الانتشار كونه يتم من موظفين مسؤولين يستغلون وظائفهم كما أنه يستغل كل الظروف الصعبة التي تمر بها المجتمعات سواء اقتصادية أم ثقافية أم اجتماعية.
- يرتبط الفساد الإداري بالعادات الإدارية السيئة التي تنشر في اغلب الإدارات كالتأخير وسوء استخدام الوقت والتراخي وغيرها من المشاكل التي تؤثر على العمل الإداري وتجعله عرضة للاستغلال من قبل أصحاب النوايا السيئة.

من خلال استقراء الخصائص السابقة للفساد الإداري يتضح لنا أنه مفهوم غامض وليس سهل حيث يصعب تحديده والكشف عنه وعن مؤشراته وحتى عن الأطراف القائمين به مما يجعل مسألة وضع إستراتيجية فعالة لمكافحته أمر ليس بالهين ويحتاج إلى عدة دراسات وبحوث للتمكن من بلورة إطار عام قانوني قادر عن تغطية كل معالمه.

المبحث الثالث: أنواع الفساد الإداري.

هناك عدة أنواع من الفساد الإداري تختلف باختلاف وجهة نظر الباحثين الإداريين والزاوية التي ينظر منها كل منهم، لذلك ظهرت عدة تقسيمات لأنواعه سنبين كل منها من خلال التطرق للعناصر الآتية:

المطلب الأول: أنواع الفساد الإداري من حيث النطاق الجغرافي.

يقسم الفساد الإداري من حيث انتشاره والنطاق الجغرافي إلى ثلاث أنواع أساسية هي(18):

- الفساد المحلي: وهو ذلك النوع الذي يسود داخل الدولة الواحدة من طرف الموظفين وذوي المناصب داخل المجتمعات دون أن يكون له أي امتداد خارجي.
- الفساد الإقليمي: وهو ذلك النوع الذي يمتد ليشمل إقليم عدة دول مرتبطة ببعضها إقليميا.
- الفساد الدولي: وهو أكثر أنواع الفساد الإداري خطورة لما له من أبعاد عالمية كبيرة حيث يربط موظفون عموميون داخل دولة ما بشركات أجنبية تابعة لدول أخرى لتبادل منافع ذاتية مشتركة وقد يتم في شكل رشاوى في إطار التجارة الدولية كالاتجار بالمخدرات وغسيل الأموال وغيرها من الصور الإجرامية التي أصبحت منتشرة بشكل واسع في عالمنا المعاصر.

المطلب الثاني: أنواع الفساد الإداري من حيث القطاع.

يقسم الفساد الإداري من حيث القطاع إلى نوعين أساسيين، ويرجع هذا التقسيم للباحثين في الشؤون الاقتصادية، حيث يرون أن هناك نوعين من الفساد هما(19):

- فساد القطاع العام الذي يعتبر مجالا حيويا للانحرافات الإدارية والاختلاسات، حيث يلجأ بعض الموظفين العامين إلى استغلال مناصبهم لتلبية حاجاتهم الخاصة على حساب المصلحة العامة، وعلى حساب تحقيق الأغراض والأهداف المرجوة من الوظيفة العامة التي يتقلدها، وغالبا ما نسمع كثرة الحديث عن انتشار الانحرافات في مؤسسات الدولة خصوصا أمام كثرة نفقاتها والتزاماتها المالية.
- فساد القطاع الخاص الذي يعتبر أيضا نوعا من أنواع الفساد الذي حقق أرباح مالية خيالية لا يمكن حتى تصورها، والذي يتم من خلال ممارسة أعمال غير مشروعة

من قبل الشركات العالمية الكبرى حيث يلجئون مسيروها إلى تقديم مبالغ مالية كأجور منتظمة لكبار الموظفين داخل الدولة المختلفة لتسهيل تسيير خدماتهم ومصالحها داخلها.

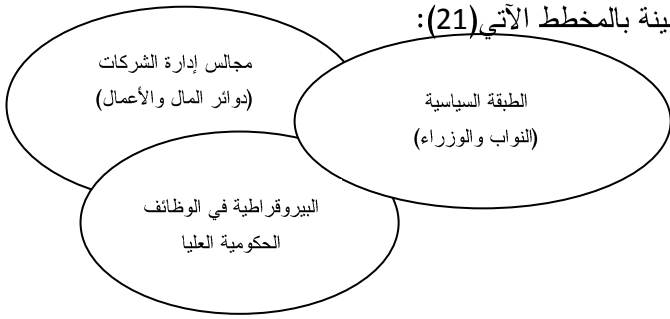
المطلب الثالث: أنواع الفساد من حيث الحجم.

يقسم الفساد الإداري من حيث الحجم بدوره إلى نوعين أساسيين هما(20):

- الفساد الصغير أو الأفقي كما يسمى أيضا وهو أكثر صور الفساد الإداري انتشارا حيث يشمل كل الانحرافات و السلوكيات الروتينية المتكررة بشكل دوري من قبل الموظفين العامين في القطاعات المختلفة كالرشوة مقابل تسهيل الخدمات في شتى القطاعات كالجمارك ورجال الشرطة وغيرها من المصالح الإدارية المختلفة أو الاختلاس وغيرها من الأفعال غير المشروعة.
- الفساد الكبير أو العمودي كما يطلق عليه وهو أخطر من سابقه كونه يتم من قبل كبار الموظفين والمسؤولين داخل الدول لتحقيق مصالح مادية كبيرة تفوق المصالح المحققة من قبل النوع الأول حيث يزيد حجم الفساد الإداري هنا كلما زاد المنصب وحساسيته.

من خلال التقسيم السابق نرى أن النوع الثاني أكثر خطورة من النوع الأول نظرا لما له من أبعاد سياسية كما أنه يهدف للتأثير على الوظائف البيروقراطية الكبرى داخل الدول ومحاولة السيطرة عليها مقابل المصالح المادية الكبرى لأصحابها وهذا ما يفسر الثراء الفاحش الذي يشهده عدة موظفين كبار في عدة دول في يومنا المعاصر.

وقد عبر البعض عن العلاقة بين أطراف الفساد الإداري عن طريق تداخل بين حائزي الوظائف والمناصب العليا داخل الدول سواء إدارية أو سياسية وبين مجالس إدارة شركات الأعمال الكبرى والأنشطة التجارية، من خلال وضع بيان يشمل ثلاث دوائر كما هي مبينة بالمخطط الآتي(21):



التداخل والتشابك بين حلقات الفساد

من خلال ما تقدم نرى أن الفساد الإداري الكبير أو العمودي مرتبط أساسا بفكرة أخرى وهي البيروقراطية، حيث يتم من خلال استخدام أموال خيالية في إطار ما يعرف بالرشوة التي تختلف في مفهومها عن ما هو متعود عليه من قبل الموظفين العاديين، حيث يكلف هذا الأخير الدول مبالغ مالية كبيرة من خلال إبرام صفقات كبرى غير شرعية كالاتجار في المخدرات أو السلاح وغيرها من الصور الغير مشروعة للفساد.

المطلب الرابع: أنواع الفساد من حيث الانحرافات السلوكية الإدارية

يقسم أصحاب هذا التقسيم الفساد الإداريإلىأربعأنواعيمكن التطرق لكل منها فيما يلي:

الفرع الأول: الانحرافات التنظيمية

وتسمىأيضا بالفساد التنظيمي وتشمل المخالفات المتكررة واليومية التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لوظائفه وتشمل عدة أنواع من الممارسات يمكن إجمالها فيما يلي(22):

- عدم احترام أوقات العمل كالتأخر عن الحضور والخروج مبكرا قبل أوقات العمل وغيرها من الصور المنتشرة في حياتنا اليومية.
- امتناع وتهرب الموظفين عن القيام بما يكلفون به من المال ومهام خوفا من تحمل المسؤولية.
- التهرب من الإمضاءات والتوقيعات لعدم تحمل مسؤولية الأعمالالإدارية.
- عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء وإيجادالأعذار والمنافذ لذلك.
- الممارسات بالعمل اليومي الروتيني.

من خلال ما تقدم يتضح لنا أن هذه السلوكيات رغم تفاقمها وعدم اعتبارها أعمال غير مشروعة ومخالفة للقواعد القانونية إلا أنها تمثل صور للفساد الإداري تؤدي إلى ظهور صور أخرىأكثر خطورة وتساعد على انتشاه ونموه بسرعة في الوسط الإداري.

الفرع الثاني: الانحرافات السلوكية

وتشمل الانحراف في سلوك الموظف العام وكل ما يرتكبه من مخالفات تؤثر على الوظيفة التي يتقلدها ومن أهم هذه السلوكيات نذكر(23):

- ارتكاب أي فعل من الأفعال غير مشروعة والتي تؤثر على صمعة الوظيفة كالأفعال المخلة بالحياء أو الاتجار المخدرات وغيرها من الجرائم.
- سوء استعمال السلطة واستغلالها لتحقيق مكاسب شخصية عن طريق ابتزاز أصحاب الخدمات والتسلط عليه وتجاوز اعتبارات العدالة لحساب الأقاربأو المعارف.
- تشجيع المحسوبية والمحاباة من خلال التحايل في تقليد الأشخاص للوظائف العامة ومنحها للغير مؤهلين على حساب أصحاب الحق من المؤهلين على أساس القرابة والمعرفة أو مقابل مادي.
- اللجوء للوساطة التي تعتبر من أكثر الظاهر الاجتماعية انتشارا في المجال الإداري وخاصة في الدول النامية التي أصبحت فيها مثل هذه الممارسات عادية ومفروغ منها، حيث تم من خلال التأثير على حساب العمل الإداري ليتمه لحساب الشخص الآخر، وهناك عدة أسباب وراء انتشار هذه الظاهرة هي(24):
  - التنظيمات البيروقراطية الرسمية وواجباتها.
  - التفاوت الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للأفراد داخل المجتمعات.
  - قلة الكفاءة الإدارية.
  - سواء استخدام السلطة واستغلالها لصالح الأقاربوالمعارف.

ومن أكثر المجتمعات التي تسود فيها الوساطة الدول النامية كما سبق القول وذلك يرجع لجملة من العوامل تتمل فيما يلي(25):

- الثغرات والغموض الموجود في القوانين والتنظيمات.
- صعوبة الإجراءات وجهل المواطنين لها.
- عدم توعية المواطنين وثقتهم في الجهات الإدارية المتعامل معها.
- عدم العدالة في تقديم الخدمات الإدارية.
- انتشار البيروقراطية بين الموظفين العموميين.
- شيوع فكرة أن الوساطة هي الاستثناء عن القاعدة الأساسية.

يتضح لنا من خلال ما تقدم أن الانحرافات السلوكية تشمل عدة عادات وتقاليد شاع استعمالها في الوسط الإداري على أساس انها لا تتضمن أي اعتراف ونهك لقواعد قانونية

معمول بها بل هي مجرد ممارسات يقوموا بها الموظفين لحساب مصالحهم ومصالح أقاربهم دون أن تتضمن أي مساس للمصلحة العامة، لكن الحقيقة غير ذلك لأن مثل هذه الممارسات تؤدي إلى صور اكبر من الفساد الإداري وأخطر لذلك لابد من البدء بالنص على عدم مشروعيتها وعلى ضرورة القضاء عليها لمكافحة حقيقة لصور الفساد الأكبر منها، فلا يمكن الحديث عن محاربة الفساد الإداري الذي يكلف الدولة مبالغ مالية ضخمة والسكوت عن هذه السلوكات التي تعتبر مجرد بداية لصور أخرى لا يمكن تداركها فيما بعد.

الفرع الثالث: الانحرافات المالية.

يشمل هذا النوع من الفساد الإداري كل الانحرافات المالية والإدارية التي تتصل بعمل الموظف ومن أهمها نذكر ما يلي(26) :

- مخالفة القواعد المالية السائدة داخل الدولة واعتبار ذلك نوع من التباهي بالسلطة والنفوذ كالاحتيال والتهرب الضريبي اللذين يؤثران بشكل ملحوظ على ميزانيات الدول.
- استخداماالإمكانيات المادية والبشرية الخاصة بالوظيفة في مصالح خاصة وأمور شخصية وفي غير ما أعدت له.
- الإسراف في المال العام وتبديد أموال الدولة كمنع الإعفاءات الجمركية والضريبية لأشخاص لا يستحقونها والمبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية والإكثار من الحفلات والدعاياوالإعلانات وغيرها من الأمور التي تؤدي إلى تبذير المال العام.

يتضح من خلال ما تقدم أن هذا النوع من الفساد الإداري بنصب على عنصر حساس وفعال في الدولة وهو المال العام حيث يتم من خلال استغلاله لحساب مصالح خاصة وشخصية بعيدة كل البعد على تحقيق المصلحة العامة مما يؤدي للتأثير على ميزانية الدولة والإنقاص منها مقابل الثراء الفاحش لكبار المسؤولين داخلها، هذا ما يستدعي الوقوف عند هذه النقطة ومحاولة الحد منها ومكافحتها هذا ما سنحدث عنه عند دراستنا للمال العام باعتباره الحل الأساسي للفساد الإداري.

الفرع الرابع: الانحرافات الجنائية.

وهي كل السلوكات الغير مشروعة والمخالفة للقواعد القانونية السائدة داخل الدولة وتشمل جملة من الأفعال الجنائية التي سنتطرق لها عند دراستنا لحالات الفساد الإداري بصورة موسعة أكثر ومنها:

- الرشوة.
- التزوير.
- استغلال النفوذ.
- الاختلاس.

خاتمـــــــــة

نخلص من خلال ما تقدم أن كل فعل أو سلوك مخالف للقواعد القانونية يعد فسادا إداريا ،الذي يتخذ عدة صور أشكال، فأنواع الفساد الأكثر انتشارا والتي جاءت في دراسات الباحثين مقسمة حسب الزاوية والمعيار الذي يعتمد عليه كل نوع، وهي ذات السلوكات التي أضحت اليوم شيئا ملموسا في أعمال أغلب الموظفين العموميين في التعامل مع أفراد المجتمع من خلال استغلال السلطة والوظيفة لحساب مصالح شخصية مادية أو معنوية واعتبارها مجرد هدايا أو مساعدات إكرامية إلى درجة أنهم اقتنعوا بأنها مشروعة وغير مخالفة لمبادئ الأخلاق والآداب العامة وهذا ما يزيد من خطورتها وسهولة انتشارها، لذلك لابد من اتخاذ كل التدابير اللازمة لوضع إستراتيجية فعالة للقضاء على هذه السلوكات التي تبدو وكأنها أمور بسيطة وتافهة مقارنة بنتائجها الوخيمة على المجتمعات والأفراد.

الهوامش:

(1)-كمال أدهم فوزي، **الإدارةالإسلامية، دراسة مقارنة بين النظم الإسلامية والوضعية الحديثة**، دار النفائس، عمان، ط1، 2001، ص 22.

(2)- محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 99.

(3)-المرجع السابق، ص 92.

(4)-اعبد الله علي عكايلة، **الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة**، ابحاث الندوة العلمية الخاصة الرشوة وخطورتها على المجتمع، دار النشر بالمركز العربي.

(5)- بوادي حنين المحمدي، **الفساد الإداري (لعنة المصالح)**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 17.

(6)-المرجع السابق، ص 73.

(7)- محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 93 مأخوذ عن أحمد إبراهيمأبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الما.....والتدريب، الرياض، 1413، صر92، 93.

(8)-المرجع السابق، ص 92، 93.

(9)- عاصم الاعربي، **دراسات معاصرة في التطوير الإداري منظور تطبيقي**، دار النشر والتوزيع، عمان، 1995، ص16.

(10)- بوادي حسنين المحمدي، مرجع سابق، ص 18، 19.

(11)-يولاكوم، مرجع سابق، ص 10، محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 95، 96.

(12)-هاشم الشمري، ايثار الفتلي، مرجع سابق، ص 27، 28.

(13)- المرجع السابق، ص 27، مأخوذ عن جاسم محمد الذهبي، **التطوير الإداري مداخيل ونظريات-عمليات واستراتيجيات**، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 2001، ص 242.

(14)-عياد محمد علي باش، **الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد الإداري والتهرب الضريبي في الدول النامية**، بحث مقدم في المؤتمر العلمي الضريبي الأول، وزارة المالية، الجزء الثالث، العراق، 2001، ص46.

(15)- موجود على موقع المنظمة،www.transparency.org

(16)- محمود محمد معابرة، مرجع سابق، ص 94.

(17)- **المرجع السابق**، ص 101، 102.

(18)-هاشم الشمري، ايثار الفتلي، مرجع سابق، ص ص48، 49،-عامر الكبيسي، **مرجع سابق**، ص 80.

(19)- هاشم الشمري، ايثار الفتلي، مرجع سابق، ص 49.

(20)- منير الهش، **مرجع سابق**، ص 23،-هاشم الشمري، ايثار الفتلي، مرجع سابق، ص 45.

(21)- عياد محمد علي الباش، مرجع سابق، ص 45.

(22)- محمد خالد الهياني، **آليات حماية المال العام من الفساد الإداري**، بحث مقدم للملتقى العربي الثالث بعنوان آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للقمة الإدارية، 2009، ص ص، 38، 39.

(23)-هاشم الشمري، ايثار الفتلي، مرجع سابق، ص ص، 52، 53.

(24)- فايز المجالي، **معنى الوساطة وأسبابها لدى الشباب في المجتمع الأردني**، دراسة تحليلية من منظور علم اجتماعي، مجلة مؤتة، الأردن، المجلد21، العدد 3، 1996، ص 88.

(25)-**المرجع السابق**، ص 90.

(26)- محمد خالد الهيمياني، **مرجع سابق**، ص 40، هاشم الشمري، إيثارالفتلي، مرجع سابق، ص ص 55، 56.