

مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات

والقوانين الأردنية

PROBLEM OF ADMINISTRATIVE CORRUPTION  
IN VIEW OF JORDANIAN LEGISLATIONS

إعداد

مخلد توفيق مشاوش خشمان

إشراف

الأستاذ الدكتور: محمد وليد العبادي      الدكتور: محمد علي عياد

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام \_ كلية الحقوق \_ جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا

٢٠٠٩/١٢

## ﺗﻔﻮﻳﺺ

أنا مﺧﺪ ﺗﻮﻓﻴﻖ ﻣﺸﺎﻭﺵ ﺧﺸﻤﺎﻥ ﺁﻓﻮﺯ ﺟﺎﻣﻌﺔ ﺍﻟﺸﺮﻕ ﺍﻟﺄﻭﺳﻂ ﻟﻠﺪﺭﺍﺳﺎﺕ ﺍﻟﻌﻠﻴﺎ ﺑﺘﺯﻭﻳﺪ  
ﻧﺴﺦ ﻣﻦ ﺭﺳﺎﻟﺘﻲ ﻭﺭﻗﻴﺎ ﻭﺍﻟﻜﺘﺮﻭﻧﻴﺎ ﻟﻠﻤﻜﺘﺒﺎﺕ، ﺃﻭ ﺍﻟﻤﻨﻈﻤﺎﺕ، ﺃﻭ ﺍﻟﻬﻴﺌﺎﺕ ﻭﺍﻟﻤﻮﺳﺴﺎﺕ ﺍﻟﻤﻌﻨﻴﺔ  
ﺑﺎﻻﺑﺤﺎﺕ ﻭﺍﻟﺪﺭﺍﺳﺎﺕ ﺍﻟﻌﻠﻤﻴﺔ ﻋﻨﺪ ﻃﻠﺒﻬﺎ.

ﺍﻟﺴﻢ : ﻣﺧﺪ ﺗﻮﻓﻴﻖ ﻣﺸﺎﻭﺵ ﺧﺸﻤﺎﻥ




ﺍﻟﺘﺎﺭﻳﺦ: ٢٠٠٩/١٢/٢٣

ﺍﻟﺘﻮﻗﻴﻊ:

## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: " مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين  
الأردنية " وأجيزت بتاريخ: 22 / 12 / 2009 .  
أعضاء لجنة المناقشة :

التوقيع

رئيساً ومشرفاً:   
عضواً:   
عضواً:   
عضواً خارجياً: جامعة جرش: 

1. الأستاذ الدكتور: محمد وليد حامد العبادي
2. الدكتور: يوسف محمد عطاري
3. الدكتور: محمد علي عياد
4. الدكتور: سليم سلامة حتامه

## الشكر والتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم، والصلاة والسلام على سيد المرسلين أما بعد:-

أتقدم بالشكر والتقدير إلى أستاذي الدكتور محمد وليد العبادي لقاء ما علم وترفق ونصح وأوجه شكري إلى لجنة المناقشة الموقرة، كفاء قراءتهم ومناقشتهم وتقويمهم هذه الرسالة.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من: الأستاذ الدكتور وليد عوجان، والأستاذ الدكتور محمد الجبور، والأستاذ الدكتور نزار العنبي، والدكتور يوسف عطاري، والدكتور محمد عياد، والدكتور مهند أبو مغلي، لقاء عطائهم الدؤوب الذي لا ينضب ولا يفوتني أن أقدم جزيل شكري إلى زملائي في العمل الذين مدوا لي يد العون.

جزاهم الله عنا جميعاً ألف خير.

## الإهداء

إلى تلك الروح التي داعبت طفولتي.....

إلى والدي.....

إلى بقية الروح التي ملكت سريرتي

إلى أمي، أسرتي.....

إلى أولئك الرجال الغُير على أوطانهم.....

إلى مكافحي الفساد في هذا الوطن الحبيب.....

إلى كل هؤلاء.....

أهدي هذا الجهد.....

مخالد توفيق مشاوش خشمان

## فهرس المحتويات

| رقم الصفحة | الموضوع  |
|------------|--|
| ب          | التفويض  |
| ج          | قرار لجنة المناقشة                                   |
| د          | الشكر والتقدير                                       |
| هـ         | الإهداء  |
| و          | فهرس المحتويات                                       |
| ح          | ملخص الدراسة باللغة العربية                          |
| ي          | ملخص الدراسة باللغة الانجليزية                       |
| ١          | الفصل الأول<br>الإطار العام للدراسة                  |
| ١          | المقدمة  |
| ٤          | مشكلة الدراسة  |
| ٥          | أهمية الدراسة  |
| ٦          | أهداف الدراسة  |
| ٧          | أسئلة الدراسة  |
| ٧          | الدراسات السابقة                                     |
| ٢٦         | فرضيات الدراسة                                       |
| ٢٦         | منهجية الدراسة                                       |
| ٢٧         | الفصل الثاني<br>ماهية الفساد                         |
| ٢٧         | المقدمة  |
| ٢٩         | المبحث الأول: الفساد: مفهومه، أسبابه، أبعاده، أنواعه |
| ٢٩         | المطلب الأول : مفهوم الفساد                          |
| ٣٧         | المطلب الثاني: أسباب الفساد                          |
| ٣٩         | المطلب الثالث : أبعاد الفساد                         |

|     |   |
|-----|---|
| ٤١  | المطلب الرابع : أنواع الفساد  |
| ٤٣  | المبحث الثاني: الفساد الإداري: خصائصه، صورته، أسبابه، آثاره   |
| ٤٣  | المطلب الأول: خصائص الفساد الإداري  |
| ٤٥  | المطلب الثاني: صور الفساد الإداري   |
| ٤٩  | المطلب الثالث : أسباب الفساد الإداري  |
| ٥١  | المطلب الرابع : آثار الفساد الإداري   |
| ٥٣  | المبحث الثالث: الباعث على الفساد الإداري في الدول النامية   |
| ٥٩  | الفصل الثالث<br>مكافحة الفساد الإداري ومعوقاته  |
| ٥٩  | المبحث الأول: طرق مكافحة الفساد الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية<br>في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية |
| ٦١  | المطلب الأول : ديوان المحاسبة   |
| ٦٧  | المطلب الثاني : ديوان الرقابة والتفتيش الإداري  |
| ٧٠  | المطلب الثالث : وزارة التنمية الإدارية  |
| ٧٢  | المطلب الرابع : مديرية مكافحة الفساد  |
| ٧٥  | المطلب الخامس : قانون العقوبات وقانون محكمة العدل العليا  |
| ٧٧  | المطلب السادس : هيئة مكافحة الفساد  |
| ٨١  | المطلب السابع : قانون ديوان المظالم   |
| ٨٧  | المبحث الثاني: معوقات جهود مكافحة الفساد الإداري في الأردن  |
| ٨٩  | المبحث الثالث: التخطيط لتقليل تكلفة الفساد الإداري  |
| ١٠٠ | الفصل الرابع<br>الخاتمة   |
| ١٠٠ | المبحث الأول : النتائج  |
| ١١٢ | المبحث الثاني: التوصيات   |
| ١١٣ | المراجع   |

## مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية

إعداد

مخلد توفيق

إشراف

الأستاذ الدكتور: - محمد وليد حامد العبادي  
الدكتور: محمد علي عياد

### المخلص

تناولت هذه الدراسة مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، وحاولت التعرف إلى أسباب الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية.

واعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، للإجابة عن الأسئلة والفرضيات التي تقتضيها ومناقشتها. إذ استخدم الباحث هذا المنهج، وعمد إلى جمع آراء المعنيين بمكافحة الفساد الإداري في الأردن للوقوف على أسبابه وأشكاله وطرق مكافحته، كما قام الباحث بإجراء المقابلات الشخصية لتفسير بعض النتائج.

وتوصلت الدراسة إلى النتائج الآتية:

١. العوامل السياسية والاقتصادية، وضعف الإرادة وشيوع البيروقراطية من الأسباب التي تؤدي إلى شيوع الفساد الإداري.

٢. الرشوة والاختلاس والتزوير والاعتداء على المال العام من الأنماط الشائعة في الفساد الإداري الحكومي.

٣. استغلال المنصب والنفوذ و( الشللية ) و( المحسوبية ) هي عوامل تسهم في شيوع الفساد الإداري.



٤. يوجد فرق واضح بين الفساد الإداري الصغير والفساد الإداري الكبير.
٥. يمكن أن يستدل على أشكال الفساد الإداري عن طريق تعيين اللجان المختصة التي تتابع ذلك وتعد التقارير المختلفة عنه.
٦. من الوسائل والأساليب التي تحد من الفساد الإداري وجود المؤسسة، والترغيب والترهيب، والوعي الثقافي عند الشعب.
٧. يمكن لوسائل الإعلام أن تقوم بدور فاعلٍ يقلل أو يحد من الفساد الإداري.
٨. يشيع الفساد في المستويات الإدارية المختلفة بغية تحقيق منافع مادية ومنافع معنوية.
- وعلى ضوء هذه النتائج تم وضع التوصيات الآتية:-
- ضرورة الكشف عن مشكلات الفساد الإداري التي تعاني منها المجتمعات النامية والمتقدمة؛ لما لهذه الظاهرة من أثر في إعاقة الخطط التنموية وأثرها السلبي في المجتمع.
  - عمل مزيد من الدراسات التي تتناول الفساد الإداري في أجهزة الدولة المختلفة؛ لرفد المكتبة العربية بنتائج يمكن أن تسهم في إيجاد آليات مقترحة، قد تؤدي إلى الحد من ظاهرة الفساد الإداري.
  - حث باحثي في الجامعات على تناول هذا الموضوع وبحثه من جميع جوانبه؛ لأجل الخروج بنتائج عملية تساعد في الحد من الفساد الإداري.
  - ضرورة متابعة نتائج الدراسات والبحوث، وأحدث القوانين والتشريعات التي تناولت الفساد الإداري؛ للاستفادة من نتائجها التي قد تسهم في الحد من هذه الظاهرة المقلقة.
  - تفعيل دور الإعلام بجميع أشكاله في إظهار مخاطر الفساد الإداري على المجتمع وتبديد موارده وتعريف وتنقيف الشعوب به.

# Abstract

**This study deals with the problem of administrative corruption in view of Jordanian legislations. I dealt with this problem through the following chapters:**

**Chapter one: Deals with the General Framework of the study**

**Chapter two: Nature of Corruption**

**Section 1:** concept of corruption

**Section 2:** Reasons of corruption

**Section 3:** Aspects of corruption

**Section 4:** Sorts of corruption

**Chapter Three: Combating corruption and its obstacles**

**Section one:** Methods of combating corruption in

View of Jordanian Legislations

**Section Two:** Obstacles of combating administrative

Corruption in Jordan

**Section Three:** Planning to eliminate the

Cost of administrative corruption

**Section Four:** previous studies

**Chapter Four: Conclusions**

**Results**

**Recommendations**

## الفصل الأول

### الإطار العام للدراسة

#### المقدمة:

تسعى الحكومات في جميع الدول النامية والمتقدمة، إلى تحسين مستوى مواطنيها المعيشي، وتحقيق مستوى أفضل من الرفاه لهم؛ لهذا عمدت هذه الدول إلى وضع الخطط والبرامج التنموية القصيرة الأجل من جانب والطويلة الأجل من جانب آخر محاولة إحداث التنمية المستدامة، غير أنه قد فات بعض المخططين – ولا سيما في الدول النامية – أن الخطط والبرامج وحدها لا تكفل تحقيق أعلى مستويات التنمية فحسب، بل هناك دور كبير للمؤسسات المعنية بتنفيذ هذه البرامج، وكثيراً ما تثار تساؤلات حول مستوى كفاءة هذه المؤسسات، ومدى التزامها بتنفيذ البرامج بشكل كامل، ومدى استقلالية القرار الإداري وعقلانيته، وغير ذلك من التساؤلات، مما يعني تزايد الحاجة الملحة إلى مؤسسات عامة تتسم بالكفاءة والفعالية، وقادرة على خدمة مواطنيها بجودة عالية ومستوى أفضل من العدالة، وتكون عوناً في إحداث التنمية الشاملة.

وتحقيقاً لهذا الهدف تنبه الكثير من الباحثين إلى ضرورة حماية أجهزة الإدارة العامة من كل مظاهر الانحراف والخلل التي يمكن أن تعيق الأهداف التنموية المخطط لها، فمن المشاكل التي تسترعي الانتباه في الآونة الأخيرة ما أطلق عليه الباحثون الفساد الإداري ("Administrative Corruption")، إذ لوحظ في ضوء ما كتب عن هذه الظاهرة على المستوى النظري والوصفي أن هناك شبه إجماع عند الباحثين على أن الفساد الإداري يعتبر من أكبر المشاكل التي تواجه المجتمعات النامية والمتقدمة على حد سواء، ليس فقط بسبب إعاقة هذه الظاهرة للخطط التنموية فحسب بل لامتداد آثارها السلبية على المجتمع واستقرار

الدولة؛ لما ما يحمله الفساد من انحرافات عن المضامين والمعايير الأخلاقية والاجتماعية والسياسية الاقتصادية، ففي استقصاء أجرى في أكثر من ستين بلداً نامياً صنف المحبسون فساد القطاع العام على أنه أشد العقبات التي تواجه التنمية والنمو في بلدانهم<sup>1</sup>.

واستحوذت ظاهرة الفساد الإداري ومواجهته على اهتمام دول العالم كافة واهتمام المنظمات والهيئات الدولية والحكومية وغير الحكومية لا سيما في السنوات الأخيرة، إذ أدانت هيئة الأمم المتحدة هذه الممارسات الفاسدة،<sup>2</sup> وتزايد الاهتمام العالمي بهذه الظاهرة الخطرة بشكل واضح في بداية التسعينيات من القرن الماضي، ففي عام (ألف وتسعمائة واثنين وتسعين ميلادية) قام المجلس الأوروبي بإنشاء فريق متعدد التخصصات معني بالفساد وفي عام (ألف وتسعمائة وثلاثة وتسعين ميلادية) أنشئت منظمة الشفافية الدولية، وهي منظمة غير حكومية تعنى بمكافحة الفساد، وفي عام (ألف وتسعمائة وستة وتسعين) أقرت الدول المنظمة للإتحاد الأوروبي بروتوكول معالجة الفساد العالمي، وفي عام (ألف وتسعمائة وسبعة وتسعين ميلادية) صدر إعلان هيئة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات الدولية، وفي عام (ألف وتسعمائة وثمانية وتسعين ميلادية) أعلن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أن محاربة الفساد تمثل أحد معاييرها الجديدة للإدارة الاقتصادية الجيدة.<sup>3</sup>

إن الفساد الإداري بجميع مظاهره: الرشوة، الاختلاس، التزوير، التزيف، استغلال السلطة والنفوذ والعمولات وغيرها، باتَ ينظر إليه على أنه مشكلة عالمية، إذ لم تعد مشكلة داخلية على المستوى الوطني فحسب، بل أصبحت موعلة في التعقيد يصعب التعرف إليها

<sup>1</sup> شيريل، جراي ودانيال، كوفمان، (١٩٩٨). الفساد والتنمية. عدد ١، مجلد ٣٥، مارس، ص: ٧.  
<sup>2</sup> الظاهر، خالد، (١٩٩٧). الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، رسالة مجلس الأمة، مجلد ٦، عدد ٢٥، ص: ٦١ - ٦٧.

<sup>3</sup> Fridrich Staphenurst & Petter Langeth, (1997). The Role of the Public Administration in Fighting Corruption. International Journal of Public Sector Management, Vol. 10, No. 5, pp. 311 - 330.

أحياناً، واستشرت في كل المجتمعات، وأصبحت قاعدة التعامل لدى العديد من الأعوان،<sup>1</sup> وهذا ما أكدته وثائق الأمم المتحدة التي قدمها الأمين العام إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في عام (ألف وتسعمائة وسبعة وتسعين ميلادية) وهو أن الفساد الإداري أصبح ظاهرة تتجاوز الحدود الوطنية؛ نتيجة لتزايد العولمة وتحرير التجارة، ولم يعد من الممكن التعامل مع هذه الظاهرة من خلال الإجراءات الوطنية فقط.<sup>2</sup>

وأياً ما كان القول، فإنه من الواضح أن الجهاز الحكومي يُعدّ غالباً وجهة الفساد الإداري الخصبة الأولى. وعليه فإن الفساد الإداري حسب المفهوم العالمي النمطي الأكثر انتشاراً هو: (استغلال أو إساءة استخدام الوظيفة العامة من أجل تحقيق مصلحة خاصة)<sup>3</sup>.

لعل محاربة الفساد الإداري وعلاجه والحد منه لا يتم من خلال الشعارات والدعايات الإعلامية فحسب، بل يحتاج إلى العديد من الإجراءات الشاملة المتعددة التي تعتمد على دراسات وأبحاث تنصّب إلى تشخيص المشكلة بشكل متكامل، متناولة جميع جوانبها واضعةً العلاج الدائم الذي يناسبها لا العلاج المؤقت، ثم مراقبة ومتابعة هذه الإجراءات بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة منها.

وبذا فإن وضع نموذج متكامل وفاعل لمكافحة الفساد الإداري أصبح ضرورة مؤكدة للحد منه، إذ يبدو الخلاص منه مطلباً بعيد المنال، وإن واقعية الأهداف باتت مطلباً ضرورياً، تتسجم وقدرة النموذج على الحد من آثار الفساد الإداري إلى أبعد حدٍ، وحتى يتحقق هذا لا بد من تكاتف الجهود، والإرادة السياسية، والقيادة الواعية، والنية الصادقة وترجمة هذه النية إلى

<sup>1</sup> Aminuzzaman, S. M. Accountability and Promotion of Ethics and Standards of Behavior of Public Bureaucracy in Bangladesh, Asian Review of Public Administration, Vol. 8, No. 1, pp. 13 – 217.

<sup>2</sup> الظاهر، خالد (١٩٩٧). مرجع سابق، ص: ٦٨.

<sup>3</sup> العبادي، محمد وليد، (٢٠٠٤) بحث في أثر الفساد الإداري على الوظيفة العامة

عمل إجرائي يتمثل في إصلاح البنية السياسية والأمنية والإدارية والاقتصادية والإعلامية والقضائية.

وبناءً على ما سلف تأتي هذه الدراسة في محاولة للكشف عن مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات والقوانين والأنظمة الأردنية.

### مشكلة الدراسة:

ازدادت في الآونة الأخيرة المطالب التي تتادي بمكافحة الفساد الإداري على المستوى المحلي، بيد أن قضية معالجة الفساد والترهل الإداري تعدّ من أبرز القضايا التي يجب على الحكومات التصدي لمعالجتها إذ تتبوأ مكاناً مهماً من قضايا المجتمع الأخرى كالفقر والبطالة وتحسين مستوى الدخل وتخفيض الضرائب.

كما أصبحت ظاهرة الفساد الإداري تشكل قلقاً دائماً للحكومات والمؤسسات العامة؛ بسبب اتساع الآثار السلبية التي تنتج عن هذه الظاهرة في المجتمع، من مثل الآثار الاقتصادية المبتدئة في زيادة التكاليف وطرده الاستثمار، وتبديد الموارد.

ومن هنا نجد أن نتائج الفساد الإداري تحمل الحكومات الكثير من التكاليف المادية والمعنوية؛ مما يحدّ من استقرارها ومن تحقيق أهدافها التنموية، ليصبح البحث في التعرف إلى أسباب هذه الظاهرة مطلباً حيويّاً وضرورياً للوصول إلى أنسب الحلول للحد من هذه الظاهرة.<sup>1</sup>

وبالإضافة إلى الفساد الإداري الواضح البائن ( المفضوح )، هناك فساد إداري مستتر بالأنظمة، وهنا تكمن الصعوبة والخطورة في أن واحد فالأول يظهر من خلال اختلاسات ورشاوى وانتهاك واضح للنظام، أما الآخر المستتر فيكون من خلال العبث بمحتوى النظام،

<sup>1</sup> أبو سن، أحمد، (١٩٩٧). استخدام أساليب الترغيب والترهيب في مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، مجلد ١١، عدد ٢١، محرم، ص: ٩١ - ١٠٧.

ويعطل الأحقية ويأخذ غطاءه من خلال أنظمة وقرارات إدارية ذات طابع مصلحي أو ذي نزعة ولائية لذوي القربى، ومهما تعددت أنماط الفساد الإداري، تبقى مشتركة في عامل واحد هو تأثيرها السيئ المتمثل في الخرق الكبير لمفهوم المواطنة وإضعاف روح المسؤولية وعدم تماسك الوطن والعبث بمقدراته، فهدر المال العام والتحايل لاستقطاع ما يمكن استقطاعه منه، واستئثار البعض به دون الآخرين من غير وجه حق، والتعدي على المصلحة العامة لصالح المصالح الشخصية، واحتكار المناصب، وتقريب أهل الولاء على حساب أهل الكفاءة. كل ذلك يمثل الوجه الحقيقي للفساد.

ومن هنا تكمن مشكلة هذه الدراسة في تحديد مفهوم مشكلة الفساد الإداري وكيفية مكافحته في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية، لما له من أثر بالغ في أداء الجهاز الإداري والمالي على جميع جوانب حياة المجتمع- أي مجتمع- والقيم الوظيفية والأخلاقية وكذلك بيان دوره في إعاقة التنمية الشاملة التي ينشدها أي مجتمع.

#### أهمية الدراسة:

تتأتى أهمية هذه الدراسة من خلال ما هو آت:

١. محاولتها تقصي أسباب ظاهرة الفساد المقلقة والمكلفة للأجهزة الحكومية والخاصة، لأجل الكشف عن أهم الطرق التي يمكن إتباعها للحد من هذه الظاهرة، واعتماداً على مبدأ أن الحل الأمثل لأي مشكلة يكمن في صدق البحث العلمي وصحة التشخيص، فإن هذه الدراسة تطمح إلى تشخيص هذه الظاهرة والتعرف إلى أبعادها الحقيقية للوصول إلى الحلول المناسبة.

٢. افتقار المكتبة الأردنية للدراسات الميدانية التي تتناول الفساد الإداري إضافة إلى ندرتها على المستوى العربي، ولا توجد دراسة ميدانية تحاول تحديد أكثر الأسباب تأثيراً في

إحداث الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية. ولعل في هذه الدراسة إضافة جديدة إلى البحث العلمي.

٣. اعتمادها على المنهج الميداني التطبيقي بإتباع طريقة المسح الميداني واستطلاع آراء ووجهات نظر المعنيين بمكافحة الفساد الإداري في الأردن والمتمثلين بالمسؤولين العاملين في الأجهزة الحكومية، وتحليل البيانات المجمعّة المحصاة؛ للوصول إلى نتائج يمكن أن تسهم في معالجة ظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية.

٤. إكساب هذه الدراسة الأهمية الكبيرة لمصدر جمع البيانات ومجتمع الدراسة، الأمر الذي يعطي الآراء الصادرة عنهم ووجهات نظرهم ميزة الواقعية، والتشخيص الموضوعي للظاهرة، ثم زيادة دقة ومصداقية النتائج التي ستوصل إليها الدراسة، مما يساعد على التنبؤ بإستراتيجيات مكافحة أكثر شمولية وديمومة نسبية.

٥. توقيت الدراسة إذ تأتي في ظل ما يشهده الأردن من إصلاحات إدارية، وإعادة هيكلة لأجهزة الدولة، إضافة إلى التوجهات الجادة التي تشجع الاستثمار، ومواكبة التطورات العالمية، الأمر الذي يتطلب بذل المزيد من الاهتمام بالأجهزة الإدارية العامة، والعمل على صيانتها ووقايتها من كل مظاهر الفساد التي تتناقص و تحقيق الأهداف المخطط لها.

#### أهداف الدراسة:

١. الدعوة إلى ضرورة إعطاء هذا الموضوع المزيد من الأهمية من قبل الباحثين وصانعي القرار على المستويين: المحلي والعربي، عن طريق تناول مفهوم الفساد وإبراز النتائج المترتبة عليه.

٢. التعرف إلى أسباب الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية.

٣. تحليل آراء عينة الدراسة في وسائل مكافحة الفساد الإداري الأكثر فاعلية.



٤. التعرف على أكثر أشكال الفساد الإداري شيوعاً في الأردن.

٥. اقتراح وسائل لمكافحة الفساد الإداري في الأردن اعتماداً على ما خلص إليه البحث من

معلومات وبيانات نظرية وميدانية.

**أسئلة الدراسة:**

تحاول هذه الدراسة الإجابة عن الأسئلة الآتية:

١. ما الأسباب الأكثر تأثيراً في إحداث الفساد الإداري من وجهة نظر المعنيين بمكافحة

الفساد الإداري؟

٢. ما أكثر أشكال الفساد الإداري شيوعاً في الأجهزة الإدارية الأردنية؟

٣. ما وسائل مكافحة الأكثر فاعلية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري في ضوء القوانين

والتشريعات الأردنية؟

**الدراسات السابقة:**

تعددت الدراسات التي تناولت الفساد واقتربت كثيراً من النظرية بيد أنه لم تعطِ

الجانب التطبيقي العناية الكاملة على المستوى المحلي والمستوى العربي .

و تناولت هذه الدراسات الفساد الإداري بطرق مختلفة منها مباشرة ومنها غير مباشرة

أما المباشرة فناقشت أسبابه ونتائجه، وأما غير المباشرة فتناولت مظهراً واحداً من مظاهر

الفساد الإداري كالرشوة والمحسوبية أو المحاباة.. الخ وأياً ما كان القول هناك بعض

الدراسات التي اتصلت بالفساد والإصلاح الإداري وهي تتناول في عمدها الإصلاح الإداري

والتنمية الإدارية أجمالها بما هو آت:-

## أولاً: - الدراسات العربية:

من الدراسات الميدانية المحلية، دراسة (عبد الله هياجنة وآخرون، ١٩٩٤)<sup>١</sup> الموسومة

بـ: "Assessing the Effect of Nepotism on Human Resources Managers"

التي هدفت إلى تشخيص العلاقة بين المحاباة كمظهر من مظاهر الفساد الإداري وبعض السمات التنظيمية (الحجم، الملكية، والموقع الجغرافي) لدى بعض المنظمات الأردنية والمصرية كما هدفت أيضاً إلى كشف مدى تأثير المحاباة على مهام وسياسات المنظمة المدروسة بالإضافة إلى تأثير المحاباة على واجبات مديري الموارد البشرية في تلك المنظمات.

وشملت عينة الدراسة (٥١١) مديراً من مديري الموارد البشرية في كل من الأردن ومصر، وأشارت بيانات مجموعة من هذه العينة إلى وجود علاقات مهمة وذات دلالة بين المحاباة والحجم الكبير للمنظمة لا سيما في القطاع العام والمناطق الحضرية، وتوصلت الدراسة إلى أن المنظمات الكبيرة الحجم مهياً بشكل أكبر لممارسة المحاباة من المنظمات أو الشركات الصغيرة، كما دلت الدراسة أن غالبية مديري الموارد البشرية متفقون على أن المنظمات التي تمارس المحاباة أقل فاعلية من التي تمنعها، إضافة إلى أن نمط ضغط المحاباة على هؤلاء المديرين يحول دون قيامهم بأعمالهم بشكل سليم؛ بسبب التأثير على إجراءات وقرارات التعيين والترقية، مما يؤثر على الرضا الوظيفي والحافزية لدى الموظفين إلى أن يتراجع الولاء للمنظمة.

<sup>1</sup> Abdullah F. Hayajenh, Ahmed S. Maghrabi, Taher H. Al – Dabbagh. (1994). "Assessing the Effect of Nepotism on Human Resources Mangers". International Journal of Manpower, Vol. 15, No. 1, , pp. 60 – 67.

وهناك مقالات تناولت الفساد في البيئة المحلية منها مقالة (حسني عايش، ١٩٩٧)<sup>١</sup>، وهي موسومة بـ ( الفساد: عوامله وعلائته وسبل التصدي له )، إذ بدأ الكاتب مقالته بضرورة الاعتراف بوجود هذه الظاهرة على مستوى العالم، إلا أنه ركز على عرض أسباب الفساد في الدول النامية ثم عاد إلى سرد بعض أشكال الفساد في العالم، وخلص الكاتب إلى توصيات منها:-

١. حرية الصحافة وكل وسائل التعبير، وحرية المعارضة.
٢. قضاء نظيف وقوي ومطلق الاستقلال.
٣. توعية المواطنين بحقوقهم والموظفين بواجباتهم، وإتاحة الفرصة للفرد، من داخل المديرية وخارجها، للشكوى دون خوف أو حرج، وحماية الشهود من العدوان.
٤. التوزيع العادل نسبياً للدخول والمرتبات.
٥. تخلي الحكومة عن ممارسة النشاط الاقتصادي.
٦. محاربة الفساد وعوامله لا أعراضه.

ومن المقالات مقالة (خالد الظاهر، ١٩٩٧)<sup>٢</sup> وعنوانها: "الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري". التي تمحورت حول دور الرقابة الإدارية في اكتشاف الأخطاء والانحرافات والمخالفات الإدارية، وأن المهمة الأساسية للرقابة الإدارية تتمثل في كونها وسيلة فاعلة لمنع الانحراف والتعسف وبالتالي مكافحة الفساد الإداري.

---

<sup>١</sup> عايش، حسني، (١٩٩٧). الفساد: عوامله وعلائته وسبل التصدي له، "دراسات عربية"، السنة ٣٣، العدد ١٢/١١، أيلول، تشرين الأول، ص: ٩٦ - ١١١.

<sup>٢</sup> الظاهر، خالد، (١٩٩٧). الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، رسالة مجلس الأمة، مجلد ٦، عدد ٢٥، ص: ٦١ - ٦٧.

ورأت الدراسة أن وجود هياكل تنظيمية غير ملائمة لطبيعة العمل وسوء توزيع الاختصاصات والصلاحيات بالإضافة إلى تضخم الجهاز الإداري والمركزية الشديدة وجمود الأنظمة والتعليمات كلها أمور تسهم في زيادة فرص الفساد الإداري.

ومما يؤخذ على هذه الدراسة تركيزها الواضح على الرقابة الإدارية كأداة فعالة في كبح جماح الفساد الإداري، فيخال القارئ أن الرقابة الإدارية وحدها تكافح الفساد. وهذه النتيجة لا يمكن تعميمها وإطلاقها وتحتاج إلى إعادة نظر ودراسة أوسع وأشمل، إن علمنا أن بعض المفكرين أشار إلى أن الرقابة الشديدة يمكن أن تسهم في زيادة الميل نحو ممارسة الفساد من قبل الكوادر الرقابية نفسها، ناهيك عن التكاليف الإدارية العالية للرقابة.

ومن الدراسات المحلية التي تناولت الفساد الإداري تلك الدراسة التي قام بها (صفاء الدين إبراهيم، وأكثم الصرايرة، ٢٠٠١)<sup>١</sup> وهي بعنوان (العلاقة بين تدني المستوى المعيشي للموظفين والفساد الإداري من وجهة نظر الموظفين)، وهي عبارة عن دراسة ميدانية اتخذت من موظفي الدوائر الحكومية في محافظة جرش عينة بحث، وهدفت الدراسة إلى تحليل الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري والتوصل إلى بعض الاقتراحات لمعالجة هذه الظاهرة، كما اعتمدت الدراسة فرضية انتشار مظاهر الفساد الإداري في الجهاز الحكومي، وتوصلت إلى أن تدني المستوى المعيشي للموظفين يلعب دوراً بارزاً ورئيسياً في انتشار مظاهر الفساد الإداري في الجهاز الحكومي. وفي ضوء ذلك قدمت الدراسة بعض التوصيات من أهمها:

---

<sup>١</sup> إبراهيم، صفاء الدين، الصرايرة، وأكثم، (٢٠٠١). العلاقة بين تدني المستوى المعيشي للموظفين والفساد الإداري من وجهة نظر الموظفين، دراسة ميدانية في الدوائر الحكومية لمحافظة جرش، الإداري، السنة ٢٣، العدد ٨٧٦، ديسمبر، ص ص: ٤٣ - ٧٧.

١. ضرورة إعادة النظر في هيكل رواتب الموظفين ليصبح موازياً مع الزيادة المطردة في الأسعار ومساوياً لمستوى الرواتب في القطاع الخاص.
٢. وضع نظام خاص يربط منح الحوافز والمكافآت والعلاوات التشجيعية بالأداء المتميز للموظفين وبمدى التزامهم بقواعد العمل.
٣. تطبيق القوانين والأنظمة بشكل عادل بما يؤدي إلى إنزال العقوبات التأديبية والجزائية الصارمة بحق ممارسي الفساد الإداري والتشهير بهم في وسائل الإعلام.
٤. وضع قانون أو ميثاق خاص بأخلاقيات الوظيفة العامة وعقد دورات تدريبية خاصة في هذا المجال لكافة الموظفين.

ومن الدراسات أيضاً نجد مقالة لـ (أحمد أبو سن، ١٩٩٧)<sup>١</sup> تناولت استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، فقد استهلها بالتمييز بين نوعين من الفساد الإداري: النوع الأول: الانحراف الإداري الناتج عن سوء نية ومع سبق الإصرار عليه، ومن أمثلته قبول الرشوة واستغلال المنصب وسوء استعمال السلطة التقديرية، والاختلاسات بالإضافة إلى التزوير.

وأما النوع الثاني من الفساد الإداري فهو الناتج عن إهمال من جانب الموظف أو عن عدم الكفاءة أو عدم اللامبالاة ومن باب التسيب الإداري وسوء الإدارة، ومن هنا يعني الكاتب الموظف من العقاب إلا أنه عد هذا الانحراف أقل خطورة من سابقة وهو قابل للعلاج، كالتغيب عن العمل، وعدم المحافظة على سرية القرارات والتهرب من المسؤولية.

---

<sup>١</sup> أبو سن، أحمد، (١٩٩٧). استخدام أساليب الترغيب والترهيب في مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، مجلد ١١، عدد ٢١، محرم، ص: ٩١ - ١٠٧.

كما استعرض الكاتب بعض أسباب الفساد الإداري وردّها إلى البيئة الاجتماعية، والظروف المعيشية والقوانين واللوائح المعيبة المبهمة التي لا تحدد الاختصاصات والسلطات بشكل قطعي أو التي لا تحدد أسلوب العمل وإجراءاته.

واختتمت المقالة باقتراح إستراتيجية لمكافحة الفساد ذات بعدين رئيسيين: الأول: أسلوب الترغيب باستخدام الحوافز المختلفة جديدها وقديمها التي من شأنها تشجيع الموظفين على العمل والبعد عن الخطأ والانحراف. الثاني: أسلوب الترهيب الذي يتلخص بالرقابة على أداء العاملين رقابة إدارية، أو رقابة تشريعية بالإضافة إلى إحياء الرقابة الذاتية والإيمان برقابة الخالق -جل وعلا- على كل البشر.

وتوصلت الدراسة إلى وجود تباين في وجهات النظر بشأن وسائل الإصلاح ومكافحة الفساد من دولة إلى أخرى، إلا أن النتائج لم تظهر اختلافاً كبيراً بين الرأي العام والوصفات التي تم تقديمها في المقابلات، إذ إن معظم مقترحات الإصلاح التي وضعها الخبراء تلقى قبولاً وتأييداً بوجه عام.

وتعد الدراسة الميدانية التي أجراها (الشهابي وداغر، ٢٠٠٠)<sup>١</sup> من أشمل الدراسات العربية التطبيقية التي وجدتها، وقد أوحى بذلك للوهلة الأولى عنوان الدراسة: "العوامل المؤثرة في الفساد الإداري". وقد تناولت معظم العوامل المؤثرة والمسببة للفساد الإداري مثل الأسباب الشخصية، التنظيمية والبيئية، بخلاف معظم الدراسات الأخرى التي ركزت على جانب واحد من هذه الجوانب.

وهدفت الدراسة إلى تسليط الضوء على هذه الأسباب الكامنة وراء ارتكاب جرائم الفساد الإداري، واتجاهات مرتكبي جرائم الفساد الإداري، وعلاقتها بالأسباب التي دفعتهم

<sup>١</sup> الشهابي، إنعام، وداغر، منقذ، (٢٠٠٠). العوامل المؤثرة في الفساد الإداريين المجلة العربية للإدارة، مجلد ٢٠، عدد ٢، كانون أول، ص: ١٠٧ - ١٤٥.

للفساد، كما امتازت الدراسة بمحاولتها التعرف على الخصائص الفردية والتنظيمية والبيئية لمرتكبي الفساد الإداري من خلال الاختيار الموفق لعينة البحث، وهي عبارة عن الموظفين الذين أدينوا قضائياً بسبب ارتكابهم أحد أنواع جرائم الفساد الإداري في البيئة العراقية؛ مما يجعل البيانات المأخوذة من هذه العينة أكثر واقعية، وذلك لأن المدانين قضائياً ليس لديهم في الغالب ما يخشون الإفصاح عنه بعد أن يتم الحكم عليهم، لذلك فإن إجاباتهم تكون أكثر صراحة على الأغلب.

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات منها:

١. معظم مرتكبي الفساد من الموظفين الشباب، كما أن غالبية عينة البحث من المتزوجين.
٢. زيادة مدة الخدمة وتدني المستوى التعليمي يؤثر سلباً في سلوك الفساد الإداري.
٣. يمارس الفساد الإداري الفساد في المنظمات الخدمية أكثر من الإنتاجية، كما أن الموظفين ذوي المهام الفنية والتقنية أكثر ارتكاباً للفساد الإداري من سواهم
٤. أظهرت نتائج الدراسة أن الثقافة التنظيمية تأتي في الدرجة الأولى من الأهمية في التأثير بالسلوك الإداري.
٥. كما توصلت الدراسة إلى أن الحاجة المادية لا تعد سبباً للفساد الإداري إضافة إلى وجود علاقة طردية بين شدة الرقابة والميل نحو الفساد، حيث تخالف هذه النتائج النظرة التقليدية السائدة لدى معظم الإداريين والباحثين.

ومن الدراسات المهمة الأخرى في هذا المجال، دراسة (الكبيسي، ٢٠٠٠)<sup>١</sup>، وهي بعنوان: "الفساد الإداري: رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة". إذ هدفت هذه الدراسة إلى تعويض النقص في الدراسات العربية التي كتبت في الفساد الإداري وفي هذه الدراسة لجأ

<sup>١</sup> الكبيسي، عامر، (٢٠٠٠). الفساد الإداري: رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة مجلد ٢٠، عدد ١، حزيران، ص ص: ٨٥ - ١٢٢.

(الكبيسي) إلى طرح مضمون الفساد الإداري وماهيته، مع التركيز على تحليل الظروف البيئية والمجتمعية بمختلف متغيراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقضائية، للكشف عن تأثيراتها ومنافذها التي تسهم في تنشيط الفساد الإداري وزيادة فرص حدوثه.

وخلصت الدراسة إلى عدد من المقترحات لبلورة إستراتيجية وقائية لمواجهة الفساد

الإداري، ومن هذه المقترحات ما يأتي:

١. ممارسة المحاسبة الذاتية والنقد الذاتي قبل كل شيء.

٢. غرس القيم الروحية والفضائل الأخلاقية لدى الأفراد وتعميق حب الخير والإيثار، تحت إشراف أسري وتربوي هادف وموجه.

٣. القصاص العادل بواسطة المؤسسات الأمنية والقضائية ضد المفسدين والمتورطين بقضايا الفساد.

وشددت الدراسة في التحذير من الغزو الفكري، عن طريق النظريات والمفاهيم التي يطرحها الغرب في الدول النامية على أنها حقائق صالحة لكل زمان ومكان، وعرض (الكبيسي) من آثار هذا الغزو ما تطرحه النظريات الأمريكية حول تعريف الفساد الإداري ووظائفه ودوافعه، بالإدعاء أن الفساد مدخل للتنمية وطريق مشروع لتحقيق الأهداف الفردية أو الجمعية حسب مفهوم الفلسفة الميكافلية.

ومن المقالات مقالة لـ (زياد عربية، ٢٠٠٠)<sup>١</sup> وعنوانها: "الفساد، أشكاله، أسبابه وآثاره السلبية". الذي حاول الكاتب فيها تسليط الضوء على مظاهر الفساد وأسبابه وآثاره الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية ومنها العربية، كما أوجز أسباب الفساد في هذه الدول بعدة نقاط منها:

<sup>١</sup> عربية، زياد، (٢٠٠٠). الفساد أشكاله، أسبابه، وآثاره السلبية، الرائد العربي، السنة ١٧، عدد ٦٩، الربع الرابع، ص: ١٥ - ٢٥.



١. تمتع المسؤولين الحكوميين بحرية واسعة في التصرف وخضوعهم إلى قليل من المساءلة.
  ٢. تساهم القيود والقوانين التي تضعها الحكومات على قطاع الاقتصاد في زيادة فرص السلوك الفاسد.
  ٣. هناك أثر كبير لطبيعة المجتمع وبروز أهمية العلاقات الشخصية في الحياة الاجتماعية في تجذير الفساد في الدول النامية.
  ٤. يؤدي ضعف المجتمع المدني وتهميش دور مؤسساته كالأحزاب وغيرها على غياب قوة الموازنة المهمة في هذه المجتمعات، مما يساعد على تفشي ظاهرة الفساد واستمرار نموها.
- وبعد أن عرضت المقالة بعض أشكال الفساد الإداري وأسبابه توصلت إلى بعض الاستنتاجات منها: أن الفساد يضعف النمو الاقتصادي بسبب تأثيره على استقرار مناخ الاستثمار وملاءمته، ويزيد من تكلفة المشاريع، كما يسهم في إعادة تخصيص الثروات لصالح محتكري السلطة المتمتعين بالنفوذ القوي.
- وأخيراً خلصت المقالة إلى أن الفساد الإداري يضعف شرعية الدولة ويهدد الاستقرار السياسي والأمني، ولا بد من توافر الإرادة السياسية لمكافحة الفساد بالإضافة إلى منح هامش من الحرية لمؤسسات المجتمع المدني للقيام بدور فاعل ومساند للجهود التي تبذلها الحكومات الرامية لمكافحة الفساد بمختلف أشكاله.
- ومن الدراسات نجد دراسة لـ (أكرم بدر الدين، ١٩٩٣) بعنوان: "ظاهرة الفساد السياسي" استهدفت مستعينة بالمنهج التاريخي تحليل ظاهرة الفساد السياسي من خلال أربعة فروض رئيسية هي:

١. وجود علاقة عكسية بين الفساد السياسي والمشاركة السياسية.

٢. تتسم ظاهرة الفساد السياسي بالعمومية.

٣. أن بيئة النظام السياسي يمكن أن تكون ذات علاقة بالفساد السياسي طردية أو

عكسية.

٤. يؤدي ارتفاع درجة الفساد السياسي إلى إيجاد ازدواجية أو ثنائية في النظام

السياسي من جهة والفساد السياسي من جهة أخرى.

ومن الدراسات دراسة أحمد الأصفر (٢٠٠١) الموسومة بـ: "الضوابط الأخلاقية

والفساد الإداري في المؤسسات العامة".

وكان جلّ اهتمامها تحليل مظاهر الفساد الإداري في المجتمع العربي عامة، لمعرفة

درجة انطباقها فيه تبعاً للخصوصية التاريخية التي تصفه وتميزه عن المجتمعات الأخرى من

خلال الإجابة عن التساؤلات التي طرحتها الدراسة حول الأسباب التي أدت إلى انتشار الفساد،

إذ حصرها الباحث في أربعة بدائل هي:

١. تعقيد الحياة الاجتماعية المعاصرة ودخول عناصر ثقافية واجتماعية جديدة.

٢. بنية العلاقات الاجتماعية بين الأفراد وتعدد الانتعاشات والميول والاتجاهات

وتضاربها.

٣. العوامل الاقتصادية المتعلقة بمستويات المعيشة والدخول وتأمين الحاجات

الأساسية.

٤. ضعف المؤسسات الإدارية وغياب أنظمة الضبط والرقابة والمحاسبة.

ومن ذلك دراسة عماد الدين إسماعيل مصطفى (٢٠٠٣) بعنوان "ظاهرة الفساد الإداري

في الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة مع دراسة تطبيقية".

هدفت الدراسة إلى التعرف إلى مفهوم الأخلاقيات في الإدارة العامة، وإلقاء الضوء على ظاهرة الفساد الإداري والتعرف إلى العوامل المختلفة التي تسهم في ظهوره، ثم توصيف ظاهرة الرشوة في مصر وأسبابها، ونتائجها، ومقترحات الحد منها، واستخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي ومنهج الدراسة الحالية، وكانت الأداة الرئيسية لجمع المعلومات في هذه الدراسة هي الاستبانة.

وخلصت الدراسة إلى عدة نتائج أهمها الكشف عن أشكال الفساد الإداري المنتشرة في الأجهزة الحكومية المصرية وهي التحيز والمحاباة، وعدم الالتزام بالقوانين واللوائح وانتشار الرشوة لعدة عوامل متصلة بتدني رواتب الموظفين وانتشار القيم السلبية، مما ينعكس على عدم المساواة بين الموظفين، وتشويه صورة الدولة، وزيادة تكلفة الخدمة الحكومية.

ومنها دراسة محمد علي محمد البدوي (١٩٩٦) بعنوان: "الفساد في النسق الاقتصادي وانعكاساته على التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع المصري: دراسة سوسيولوجية مقارنة في الفترة ١٩٦٠-١٩٨١".

عالجت الدراسة تحليل مظاهر الفساد الاقتصادي وتفسيرها وانعكاساتها على عملية التنمية في العقدين السادس والسابع من القرن العشرين، واعتمدت على دراسة الإطار المرجعي التي تشكل فيه قيم الفساد، استخدمت الدراسة المنهج التاريخي والبعد الطبقي في التحليل وهي من نوعية الدراسات الوصفية كما تعرضت للنظريات السوسيولوجية المفسرة للفساد، وقد تم اختيار نموذجين من المجتمعات النامية التي عرف عنها شيوع بعض مظاهر الفساد على المستوى البيروقراطي والاقتصادي وهما المجتمع الهندي والمجتمع الكيني كنموذجين للمجتمع الآسيوي والأفريقي، وخلصت هذه الدراسة إلى أن الفساد هو متاجرة غير

مشروعة بمقدرات المجتمع وأنه صورة لاستغلال السلطة والنفوذ بطرق ملتوية لتحقيق منفعة الذات لما يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة.

ومنها دراسة أكرم فتحي الياس بادية (١٩٩٩) بعنوان: "الأبعاد البنائية الاقتصادية

والاجتماعية للانحرافات التي تلحق بالوظيفة العامة في مصر، دراسة لبعض قضايا الفساد" تناولت الدراسة تناول قضايا الفساد التي تلحق بالوظيفة العامة بصورة تسمح بالتعرف إلى العوامل المساعدة على انتشاره، ومدى ارتباط تلك العوامل بسياسة الانفتاح الاقتصادي خلال الفترة ١٩٧٤ - ١٩٩٠، وضمت فئة الموظفين العموميين من موظفي الحكومة والقطاع العام على كافة المستويات الوظيفية بدءاً من عناصر النخبة مروراً بموظفي أعلى السلم الوظيفي، وصولاً إلى موظفي أدنى السلم الوظيفي، واستخدمت الدراسة منهج المسح مستعينة بأداء تحليل مضمون قضايا الفساد المثارة في مجلس الشعب خلال نفس الفترة فيما يتعلق بجرائم الوظيفة، وكشفت الدراسة أن أكثر صور الفساد بروزاً خلال فترة البحث هي قضايا: الرشوة، وتفوق جرائم النخبة، وضعف الإجراءات الرادعة في جرائم الفساد، وضعف هيبة الدولة، واختلال النسق القيمي والأنماط السلوكية، كما أظهرت الدراسة ممارسة القوى الخارجية والشركات الأجنبية للعديد من مظاهر الفساد في علاقتها بالاقتصاد المصري.

ثانياً: - الدراسات الأجنبية:

دراسة أيف ميني (Yve Meny، 1996) بعنوان: "الفساد في نهاية القرن: قيم التغيير

ولازمة والتحول" واستعانت الدراسة بالمنهج التاريخي والوصفي لتحليل ظاهرة الفساد كما تعرضت للرؤى المختلفة حول مفهوم الفساد وأسبابه، ومدى انتشاره، وعوامل انتشاره الكبيرة

في العقد الماضي على المستوى الدولي، والأساليب الملتوية التي تكتنف أشكال الفساد الجديدة فجعلته غير منظور لكي يتجنب العقوبات السياسية والجنائية.

وخلصت الدراسة إلى أنه يكثر كشف الفساد والتعرض له أثناء الأزمات السياسية والاقتصادية، وأن التسامح لدى الرأي العام يؤدي إلى زيادة انتشار ممارسي الرشاوى والعمولات، كما يؤدي إلى إخفاء وتغطية الممارسات الخارجية على قواعد التنظيم.

وتوصلت دراسة أخرى أجريت في أوغندا من قبل أوما (Ouma، 1991) ، تحت

عنوان: " Corruption in Public Policy and its Impact on Development: The

Case of Uganda 1979" توصلت إلى أن الفساد يمتاز بسمة التوسع الذاتي، وقد ساعده

على ذلك في البيئة المبحوثة عدد من الأمور منها عدم واقعية قانون مكافأة وتعويض موظفي

القطاع العام، إضافة إلى النظام السياسي المغلق الذي يعمل على تجاهل المصالح العامة.

كما أشارت الدراسة إلى أن الفساد يؤدي إلى خسارة كبيرة في الإيرادات وكبح

المواهب البشرية في إحداث التنمية كذلك تأثيره في تشويه الأولويات في السياسة العامة ونقل

الموارد النادرة بعيداً عن مصلحة القطاع العام.

وهناك دراسة (Aminuzzaman، 1996) ، الذي أجرى مسحاً في مدينة (Dhaka)

في بنغلاديش أظهر أن (٦٨,٢٥%) من المستجيبين أفادوا بأنهم قاموا بدفع الرشوة مباشرة أو

بطريقة غير مباشرة مرة أو أكثر لإتمام معاملاتهم، كما توصلت الدراسة إلى أن أغلب حالات

الفساد الإداري تركزت في دوائر تنفيذ القانون مثل الشرطة، إضافة إلى دائرة الجمارك ودائرة

ضريبة الدخل.

وقد أظهرت البيانات النتائج الآتية:

<sup>1</sup> Ouma, O. A., Corruption in Public Policy and its Impact on Development: The Case of Uganda Since 1979. Public Administration and Development, Vol. 11, No. 5, pp. 473 – 489.

١. كلما زادت البيروقراطية انخفض عدد حالات الفساد في حين ارتفع حجم المبالغ

المتداولة في عمليات الرشوة.

٢. وكلما انخفضت البيروقراطية زاد التكرار ولكن قلت مبالغ الرشوة.

وأوصت الدراسة بضرورة الاهتمام بالتعليم والديمقراطية كوسيلة لإرساء أخلاقيات العمل والمساءلة في الخدمة العامة، كما أشارت الدراسة أيضاً إلى أهمية دور القيادة السياسية والعمليات الإدارية إضافة إلى فعالية جرعات التدريب لموظفي القطاع العام.

وأشار تقرير البنك الدولي ( Government That Works: Reforming the

Public Sector، 1996 )<sup>١</sup> إلى أن الفساد هو انعكاس لأنماط السلوك والقيم الاجتماعية إضافة إلى القواعد السائدة في المجتمع، كما قدم التقرير أسباباً مختلفة للفساد، مثل نقص الشفافية في الحكومة وتأثير جماعات الضغط المنتفذة في قطاع الأعمال، وتدني مستوى الأجور في القطاع العام بالإضافة إلى ضعف المؤسسة القضائية.

واقترح التقرير بعض الأنشطة لمقاومة مشكلات الفساد مثل حملات توعية عامة، وزيادة وفرة المعلومات للمواطن عن سياسات الحكومة وقراراتها، وزيادة حجم المكافآت والتعويضات لموظف الخدمة العامة، بالإضافة إلى التوصية بإحداث مكتب لمحقق الشكاوى وإجراء مراجعات وإصلاحات قضائية.

ومن ذلك دراسة (Fridrich & Petter، 1997)<sup>٢</sup>، إذ ركز على إيجاد إستراتيجية

شاملة لمكافحة الفساد وقد حملت العنوان التالي: " the Role of the Public

Administration in Fighting Corruption" تركزت الدراسة على فرضية أساسية وهي

<sup>1</sup> World Bank. (1996). Government That Works: Reforming the Public Sector, Dhaka, UPL, , pp. 66 – 71.

<sup>2</sup> Fridrich Staphenurst & Petter Langeth, (1997). The Role of the Public Administration in Fighting Corruption. International Journal of Public Sector Management, Vol. 10, No. 5, pp. 311 – 330.

أن دعم وتحفيز النزاهة والاستقامة الوطنية (National Integrity) هو جزء رئيس ومكمل للعملية التنموية وإحداث إدارة عامة فعالة؛ لأن الفساد عامل تابع لأداء الأجهزة الحكومية والاستخدام الأمثل للموارد.

كما خالفت الدراسة الرأي القائل إن الفساد يمكن أن يساعد في تسيير عجلة الاقتصاد، بل على العكس من ذلك، فالفساد يزيد من تكلفة السلع والخدمات ويوجه النظر إلى الاستثمارات غير الإنتاجية، إضافة إلى تخفيض جودة السلع والخدمات.

وتوصلت الدراسة إلى إستراتيجية مكافحة شاملة، تم تسميتها نظام (National Integrity System) حيث تضمنت العناصر الرئيسية الآتية:

١. إجراءات وقوانين مقاومة للفساد، ومن أمثلتها القواعد الأخلاقية أو مواثيق الشرف، أو الإصلاحات الإدارية المختلفة أو قانون إبراء الذمة. (من أين لك هذا...).
٢. إيجاد مؤسسات تعمل على تنفيذ ومتابعة القوانين والرقابة على الأجهزة الحكومية، مثل ديوان المحاسبة أو محقق الشكاوى (Ombudsman).
٣. الاهتمام بالوعي العام والمشاركة الشعبية في السياسات العامة للإصلاح.
٤. إرساء المساءلة واستقلالية القضاء.
٥. التركيز على دور الإعلام ومشاركة القطاع الخاص في عملية مكافحة.

ومن ذلك دراسة (Goudie & Stang، 1997) <sup>1</sup> التي حاولت عرض إطار عام لتحليل ظاهرة الفساد في أية دولة، كما ركزت على استقصاء أسباب الفساد مع التأكيد على بيئة هذه الظاهرة فيما إذا كانت دولية أو محلية أو ربما عوامل مؤسسية داخلية، واقتُرحت

<sup>1</sup> Goudi A. W. & D. Stange, Corruption: the issues, OECD Development Center Technical Papers No. 122, Paris: OECD.

الدراسة إطاراً لتحليل أسباب الفساد في هذه البيئات فعلى المستوى الدولي بينت الدراسة أن المنافسة بين الشركات المتعددة الجنسيات (Multinational) على الأسواق الدولية تدفع بهذه الشركات لعرض الرشاوى مقابل كسب ميزات أو فرص معينة على حساب المنافسين الآخرين.

وفي دراسة (Robert Klitgard، 1998)<sup>1</sup>، تم التنبيه إلى مجال جديد للفساد وهو النطاق العالمي وأن الفساد لا يمكن أن يقف عند حدود الدول، ولذا نبهت الدراسة إلى ضرورة التعاون الدولي في مكافحة الفساد، وتم عرض مبادرات متعددة يمكن للتعاون الدولي أن يلعب من خلالها دوراً بارزاً في محاربة الفساد، فمثلاً تم اقتراح رعاية دراسات التشخيص الإقليمية للمساعدة في تحديد واقتراح أفضل الوسائل للمعالجة والتحقق من استمراريتها.

كما اقترحت المقالة إقامة مسابقة بين البلدان النامية لمعرفة أي منها يمكنه وضع أفضل إستراتيجيات قومية للحد من الفساد.

وأخيراً أوصت المقالة أن محاربة الفساد المنهجي، تتطلب تدبير صدمة لهذا التوازن المنحرف، ويمكن أن تتضمن ما يلي:

١. تشكيل جهاز تنسيق قومي يكون مسئولاً عن وضع إستراتيجية مكافحة ومتابعتها.

٢. تحديد جهات أو مجالات رئيسية يمكن تركيز مقاومة الفساد عليها في السنة الأولى.

٣. إستراتيجية لبناء الكفاءات داخل الوزارات الرئيسية، وتتناول هذه الإستراتيجية بجدية مشكلات الحوافز والمعلومات.

<sup>1</sup> كلتجار، روبرت، (١٩٩٨). التعاون الدولي لمكافحة الفساد. التمويل والتنمية، مجلد ٣٥، عدد ١، مارس، ص: ٣ - ٦.



٤. الكشف عن عدد من كبار المخالفين الذين تم تقديمهم للقضاء.

ومن الدراسات دراسة" تولاين، كارا اليزبيث (KaraElizabeth,Norlin) ،

(2003) بعنوان: "الفساد السياسي: النظرية والدليل من الخبرة البرازيلية".

استهدفت الدراسة معرفة العلاقة بين الإغراءات المالية التي يقدمها المرشحون السياسيون الفاسدون وتحقيقهم الفوز في هذه الانتخابات من خلال نموذج متطور للفساد السياسي تم تطبيقه على الطبقتين الدنيا والوسطى في البرازيل أثناء انتخابات السيناتور والحاكم في منطقتين هناك، وتم إجراء دراسة ميدانية لمدة عام من الانتخابات، كشفت نتائج الدراسة الميدانية أن الطبقة الدنيا في البرازيل تفضل تحقيق مصالحها الخاصة بكسب أصواتها في الانتخابات، في حين تفضل الطبقة الوسطى تحقيق المصالح العامة التي تعود بالمنفعة على المجتمع لإعطاء أصواتها للمرشحين في الانتخابات. وبذلك ثبت صحة الفرض الرئيسي للدراسة والذي يرى أن السياسيين الفاسدين يعتمدون على جمع الأصوات من المناطق التي يقطنها أفراد الطبقة الدنيا.

ومنها دراسة شانغ يانغ (Shang Ying) (٢٠٠٣) بعنوان: "مكافحة الفساد: تحليل

مقارنة للتحكم في الفساد في سنغافورة، هونج كونج، وتايوان" وهدفت الدراسة إلى فهم التحكم في الفساد ومدى النجاح والفشل داخل الدولة غير الديمقراطية من خلال دراسة مقارنة بين ثلاثة أنظمة مختلفة، واستخدمت الدراسة منهج تحليل النظم والمنهج المقارن في تحليل الفساد، كما ركزت على الفساد الحكومي ووصفته بأنه استخدام المنصب الحكومي للكسب الخاص، وكشفت الدراسة أن هناك ثلاث إستراتيجيات لمكافحة الفساد تشمل: مراجعة سلطة الحكم في سوء استخدام المنصب الحكومي، وتنظيم السلطة لتقليل فرص الفساد، والحوافز الأخلاقية للسلطة المراقبة الراغبة للكسب الخاص، وخلصت الدراسة إلى أن نوع النظام

السياسي هو الذي يشكل السياسات المعادية للفساد، ويؤدي إلى نتائج إيجابية لكبح الفساد ومحاربته.

ومنها دراسة: "سميث وتوماس (Smith & Thomas) (٢٠٠٣) بعنوان: "الفساد السياسي في اليابان: دراسة نظرية للمسببات والتأثيرات للقضايا الخاصة لعامل ياكوزا في الفضائح المصرفية والركود الاقتصادي" وهدفت إلى معرفة الأسباب الرئيسية وراء الكبوات الاقتصادية التي مرت بها اليابان، والتي أدت إلى انكماش الأسواق المصدرة، وفقدان ثقة المستهلك، لم تحدد الدراسة المنهج المتبع في تحليل الفساد داخل المجتمع الدراسي، وخلصت الدراسة إلى أن أسباب السياسات الداخلية للحكومة وسوء الإدارة للاقتصاد، وأخطاء اتخاذ القرار من مسببات تلك الكبوة، وكانت العامل الأساسي في الانعكاسات السلبية التي لحقت باليابان.

ومن الدراسات دراسة: "كوني، وجان (Kuni & Jana، 2003) بعنوان: "المؤسسات السياسية والفساد" وتناولت الدراسة من خلال الإختبارين النظري والتطبيقي، معرفة تأثير المؤسسات الديمقراطية من خلال القواعد الرئيسية والانتخابية على الدوافع والقدرات والقيود للموظفين المنتجين لاستخلاص مشتقات الفساد، وناقشت الدراسة الخصائص الموروثة للمنظم الرئاسية التي تضيف العديد من القيود لسوء سيرة الموظفين.

وتوصلت الدراسة إلى آلية شاملة يستطيع الناخبون من خلالها التحقق من سوء السيرة لأصحاب المناصب العليا دون اللجوء إلى الفئات المعارضة؛ بعد الفحص وتحليل مئة نموذج للديمقراطيات المعاصرة مع مراقبة المحددات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد، وقد خلصت الدراسة - من خلال التعرض للطرق المختلفة والمتنوعة لقياس الفساد عبر الدول -

إلى آلية لاستخدام مؤشرات الفساد الشخصي في الوصول إلى المعطيات الشاملة لطبيعة النظم  
الرئاسية وتغلغل الفساد بها من خلال نموذج أطلق عليه (PR).

ومنها دراسة: "جويتا (Gupta, 2000) ( ٢٠٠٠) بعنوان الفساد والإنفاق  
العسكري".

حاولت الدراسة بطريقة (إمبريقية) أن تختبر العلاقة بين الفساد وبين الإنفاق العسكري  
الكبير، واعتمدت على تحليل بيانات تم جمعها بين (١٩٨٥-١٩٩٨) من مصادر مختلفة  
في (١٢٠) بلد وهي بيانات اهتمت بالإنفاق العسكري منسوبةً للنتائج المحلي، والإنفاق العام،  
طرحت الدراسة بعض الافتراضات كمحددات للفساد منها: نوعية البيروقراطية التي تحكم،  
ومستوى الأجور في قطاع الدولة، ومدى سيادة القانون، وما إذا كانت هناك تشريعات تحارب  
الفساد، وهل هناك مصادر طبيعية تلد الثروة؟ وانتهت الدراسة إلى وجود علاقة بين حجم  
الإنفاق العسكري وحجم المشتريات العسكرية، وكل من الناتج المحلي والإنفاق الحكومي.

#### ثالثاً: خلاصة الدراسات السابقة:

يلاحظ من خلال عرض الدراسات السابقة اتفاق معظم الباحثين على أن للظروف البيئية أهمية  
كبيرة في إحداث الفساد الإداري أو الحد منه، وتميزت الدراسات الأجنبية بالتركيز على هذا  
الجانب، ووضح أن معظم هذه الدراسات قد تناولت ظاهرة الفساد الإداري بشكل شمولي عن  
طريق دراسة معظم الظروف المحيطة، في حين تناولت الدراسة المحلية الموضوع بشكل  
جزئي إذ ركزت على دراسة الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري وعلى وسائل مكافحته دون  
تشخيص فعلي للأسباب المؤدية لحدوث الانحراف، أو أن تعمل دراسة أخرى في واحد من  
مظاهر الفساد الإداري فقط، مما دعا الباحث إلى إجراء هذه الدراسة لتشخيص أكثر مسببات  
الفساد على اختلاف مصادرها سواء أكانت سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية أم إدارية، وهي

تطمح بأن تضيف درساً جديداً إلى سائر الدراسات، بوصفها موسومة بالاستطلاع، ولعلها

تكون قد مهدت الدرس إلى مزيد من الدلالات الجزئية التفصيلية.

### فرضيات الدراسة:

تحاول الدراسة اختبار صحة الفرضيات الآتية:-

١. تؤثر العوامل التنظيمية (الإدارية) أكثر من باقي العوامل (الذاتية، الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية) في إحداث الفساد الإداري.

٢. هناك علاقة ارتباط إيجابية دالة إحصائياً عند مستوى الدلالة  $(\alpha \leq 0,05)$  بين العوامل التنظيمية، الذاتية والاقتصادية، الاجتماعية والسياسية المسببة للفساد الإداري.

٣. دوافع الجشع وحياة الرفاهية تسهم في ممارسة الفساد الإداري أكثر من دوافع الفقر (وتأمين لقمة العيش).

### منهجية الدراسة:

اتخذت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي للإجابة عن أسئلتها ومناقشة فرضياتها وذلك

بالاعتماد على الأسلوب الميداني إذ استخدم الباحث هذا المنهج لجمع آراء المعنيين بمكافحة

الفساد الإداري في الأردن؛ لتشخيص أسبابه وأشكاله وطرق مكافحته، كما قام الباحث بإجراء

المقابلات الشخصية لتنفيذ جل النتائج.

## الفصل الثاني

### ماهية الفساد

#### مقدمة:

بات الفساد آفة متفشية في القطاعين العام والخاص على حد سواء في جميع دول العالم دون استثناء، فلا يكاد يمر يوم دون أن تطالعنا وسائل الإعلام المكتوبة أو المرئية أو المسموعة بأخبار عن هذا الداء المستعصي، وفي مسح أجراه البنك الدولي تتناول (٣٦٠٠) منشأة في (٦٩) دولة في العالم عام (١٩٩٧) تبين أن الفساد يعد من العقبات الرئيسية التي تواجهها التنمية في تلك الدول.<sup>١</sup>

ومع إجماع تقارير الخبراء الدوليين على أن الفساد ( أكثر انتشاراً وضرراً في الدول النامية لأسباب تاريخية وثقافية ).<sup>٢</sup> فإن القرائن المتوافرة في الدول المتقدمة تدل على عالمية ظاهرة الفساد؛ ففي تحقيق لإتحاد البحارة الإيطاليين مثلاً اتضح أن تاجرين من كل ثلاثة تجار لا يزالون يدفعون الرشوة لموظفي الإدارة العامة<sup>٣</sup>، كما أدين (٨٨٧) موظفاً حكومياً في الولايات المتحدة الأمريكية بتهم فساد إداري عام (١٩٩٠)، و(٨٢٥) عام (١٩٩٢)، وقد عانى الاتحاد الأوروبي من تبعات فضيحة الفساد المالي للمفوضية الأوروبية التي أدت إلى استقالة جميع أعضاء المفوضية بمن فيهم المفوض الأوروبي عام (١٩٩٩).<sup>٤</sup>

مع ذلك تظل الدول النامية المرتع الأكثر تعرضاً لجرائم الفساد ومرتكبيها؛ ففي

دراسة قامت بها هيئة الشفافية الدولية (Transparency International) عام (١٩٩٦)

<sup>١</sup> كلينجارد، روبرت، (١٩٩٨). التعاون الدولي لمكافحة الفساد. التمويل والتنمية، مجلد ٣٥، عدد ١، مارس، ص: ٣ - ٦.

<sup>٢</sup> الكبيسي، عامر (١٩٩٧). الفساد الإداري في المجتمعات النامية والمتقدمة: رؤية منهجية للتشخيص والتحليل، عمان: جامعة عمان الأهلية، دراسات غير منشورة، ص: ١.

<sup>٣</sup> المنظمة العربية للعلوم الإدارية، (١٩٩٥). أخبار الإدارة، العدد ١٣، ص: ٥.

<sup>٤</sup> داغر، منقذ (١٩٩٤). علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها، دراسات إستراتيجية، العدد ٦٠، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الإمارات.

شملت (٥٤) دولة مختلفة للتعرف على مدى انتشار الفساد فيها، ظهر أن (٢٧) دولة حازت على درجة أقل من النصف على مقياس مكون من (١٠) درجات يزيد فيه معدل الفساد م٠ع تناقص درجة الدولة على المقياس.

ولم تضم قائمة الـ (٢٧) دولة الأكثر فساداً هذه سوى دولتين متقدمتين هما إسبانيا وإيطاليا، أما بقية الدول فجميعها نامية من بينها دولتان عربيتان هما مصر والأردن، علماً أن هذه الدراسة شملت الدول التي سمحت للهيئة الدولية بإجراء مسح ميداني بها؛ وربما كانت قائمة الدول الأكثر فساداً ستتسع لو أمكن إجراء الدراسة في جميع الدول النامية<sup>١</sup>.

ومع أن الفساد الإداري هو أحد أكثر المشكلات التي تواجه السياسة العامة في دول العالم، لا سيما النامية منها، فإن الدراسات التي تناولته ركزت جل اهتمامها، إما على وصف ظاهرة الفساد واستعراض أسبابها والمفاهيم المتعلقة بها من جانب نظري بحيث لا يستند إلى أرقام وحقائق من واقع الأجهزة الإدارية المختلفة، وإما استعرضت في أفضل الحالات اتجاهات العاملين، أو الرأي العام، أو القيادات السياسية والإدارية بخصوص مظاهر الفساد وأسبابه، وربما يعود السبب في ذلك في جزء مهم منه ولا سيما في دولنا النامية، إلى صعوبة الحصول على بيانات معول عليها؛ فالمشاركون في المنظمات الفاسدة، والمسئولون عنها لا يرحبون غالباً بالبحوث الخاصة بنشاطاتهم، فضلاً عن عزوف أغلب الباحثين والدارسين عن اختيار ظاهرة الفساد موضوعاً لاهتمامهم الجدي، ويتخذون من صعوبة التمييز بين ما هو فاسد وغير فاسد وانتشار الفساد في كل مكان تقريباً، وكونه ليس دائماً أمراً سيئاً، مسوغات لعدم اهتمامهم البحثي بهذه الظاهرة<sup>٢</sup>.

<sup>١</sup> مودي، جورج (١٩٩٧). تكاليف الفساد الكبير، نشرة الندوة، المجلد الرابع، العدد الثاني، القاهرة، منتدى البحوث الاقتصادية، ص: ١٠.

<sup>٢</sup> Klitgard, Robert, (1984). **Managing the Fight Against Corruption: A Case Study**, Public Administration and Development, Vol. 4, No. 1, P. 84.

وقد عبر باحثان عن هذا الموضوع تعبيراً جيداً بقولهما: إن هناك إحساساً واسعاً بأن الحقائق الخاصة بالفساد لا يمكن الكشف عنها، وإذا أمكن الكشف عنها فلا يمكن إثبات صحتها، وإن أمكن إثبات صحتها فلا يمكن نشرها على الملأ<sup>1</sup>.

المبحث الأول: الفساد: - ( مفهومه، أسبابه، أبعاده، أنواعه ):

المطلب الأول: مفهوم الفساد:

طور الكتاب والباحثون عدداً من التصنيفات لمفاهيم الفساد وتعريفاته وفق المدارس الفكرية التي ينتمون إليها من جانب، والزوايا التي نظروا منها إلى الفساد من جانب آخر.

لقد تتبع سمبسون فينر (Simpson Werner) تطور مفهوم الفساد الإداري عبر ثلاث مدارس متميزة فكرياً، هي: <sup>2</sup>

1. المدرسة القيمية (Moralist School) التي تؤكد المعايير الأخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد وتعدّه مرضاً فردياً هداماً للشخص.
2. المدرسة الوظيفية التي استندت إلى المنهج البنوي الوظيفي (Structural-Functional) في طروحاتها، وعدّت الفساد ظاهرة طبيعية ومصاحبة للنمو، وثنماً لا بد من دفعه لدفع عجلة التنمية.
3. مدرسة ما بعد الوظيفة (Post-Functional) التي تسمى أيضاً باللاتعديلية (Non-Revisionist) التي ظهرت في الربع الأخير من القرن العشرين كرد فعل على تزايد الفساد وانتشاره من جانب، وعلى عيوب الفلسفة الذرائعية التي استندت إليها المدرسة الوظيفية من جانب آخر، لقد أعاد رواد هذه المدرسة تأكيد المبادئ الأخلاقية

<sup>1</sup> Kursany Ibrahim, , & El-Wathiq, Kameir, (1985). Corruption as a Fifth of Production in the Sudan, **Development and Peace**, Vol. 6, P. 148.

<sup>2</sup> Simpson, B. Werner, (1983). New Direction in the study of Administrative Corruption, **Public Administration Review**, Vol. 43, No. 2, PP. 147-150.

القيمية للوظيفة العامة أو الخاصة، وعارضوا الافتراضات النظرية، محذرين الأكاديميين والمجتمع والدولة من التأثيرات المخدرة للمنهج الوظيفي، ومشددين في الوقت ذاته على ضرورة تطوير إستراتيجيات متنوعة الأبعاد لمحاربة الفساد الإداري.<sup>1</sup>

لقد صاغ قاموس وبستر (Webster) تعريفين للفساد الإداري وفق المدرسة القيمية هما: "إضعاف أو إفساد للاستقامة والفضيلة أو المبادئ الخلقية" أو "الحث على العمل الخاطئ بواسطة الرشوة أو الوسائل غير القانونية الأخرى".<sup>2</sup> وعرف الفساد في الاتجاه نفسه بأنه: "القصور القيمي عند الأفراد الذين يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة".<sup>3</sup>

إن أهم الانتقادات التي يمكن توجيهها للتعريفات القيمية تتعلق بمفهوم القيم ذاته، ونسبيته، وعدم ثباته، وصعوبة التحقق منه.

حاول بعض الكتاب من جانب آخر تبني جدلية المصلحة الفردية والمصلحة العامة معياراً للحكم على السلوك الفاسد، لذلك فالفساد الإداري عبارة عن: "النشاطات التي تتم داخل جهاز إداري حكومي، والتي تؤدي فعلاً إلى صرف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي، الذي يفترض أن يكون مجسماً لطلبات الجمهور العامة لصالح أهدافه الخاصة".<sup>4</sup> كما نجد أن باتريك دوبيل (Patrick Dobell) يعد الفساد مسألة نسبية تخضع لاعتبارات قيمية فضلاً عن اعتبارات المصلحة العامة؛ فهو يفترض مستويات من المصلحة والولاء، ويفترض أيضاً أن الفساد أكثر قبولاً عندما يتعلق بتحقيق منافع عامة، وأقل قبولاً عندما يحقق مصالح شخصية أو جماعية محدودة؛ لذلك عندما تقدم شركة مصدرة رشوة لعملائها لحثهم

<sup>1</sup> الأعرجي، عاصم (١٩٨٨). نظريات التطوير والتنمية الإدارية، بغداد: مطبعة التعليم العالي، ص: ٦٠.

<sup>2</sup> Webster's (1975). **New Collegiate Dictionary** (USA: G. & C. Merriam Company, , P. 256.

<sup>3</sup> Webster's (1975). Op. Cit., P. 257.

<sup>4</sup> الأعرجي، عاصم، (١٩٨٨). مرجع سابق، ص: ٦١.



على استيراد منتجاتها، لا يعد هذا فساداً لكونه يعود بالمنفعة على الصالح العام؛ فهو فساد نبيل أو وطني.<sup>١</sup>

أما القانونيون وأنصارهم فقد وضعوا كعادتهم القانون والشرعية معياراً وحيداً للحكم على الفساد الإداري؛ لذلك فالفساد عندهم هو: "السلوك المخالف للواجبات الرسمية للدور العام لاعتبارات خاصة عائلية وشخصية أو لتحقيق مكاسب اجتماعية، أو هو انتهاك للقوانين لتحقيق أنواع معينة من المكاسب الشخصية المتعلقة بالنفوذ".<sup>٢</sup>

ومع أن هذا المدخل يوفر معياراً واضحاً وعملياً للتعرف إلى الفساد، إلا أن الانتقادات التي يمكن أن توجه لهذا الصنف من التعريفات هي ذاتها التي وجهت كثيراً للمدخل القانوني في الإصلاح الإداري؛ ومنها جمود القانون، وكيفية تحديد شرعيته، ثم ماذا عن السلوك المنحرف الذي لا ينتهك قانوناً أو الذي يعرف كيف يراوغ وكيف يتخلص من الوقوع تحت طائلته؟

أخيراً، فقد تبني بيتر وويلش (J. G. Peter & S. Welch) معياراً نسبياً للفساد، في محاولة كما يبدو للتخلص من الانتقادات التي وجهت للتعريفات السابقة، هو معيار الرأي العام. وقسم الباحثان الفساد ثلاثة أنواع وفق هذا المعيار متبنيين مفهوم هايدنهايمر (Heidenhimer) للكشف عن الفساد (اختبار ورقة عباد الشمس)، فإما أن يكون الفساد أسود أو أبيض أو رمادياً، اعتماداً على ما يراه الجمهور العام والموظفون، وإن اتفقا الجمهور والموظفين على أن فعلاً ما سيئ وينبغي إدانته يعني أن هذا الفساد أسود، أما الفساد الذي لا

<sup>١</sup> شحاته، إبراهيم (١٩٩٩). ما هي أسباب الفساد الإداري؟ المدقق، العدد ٤٠.

<sup>٢</sup> Caiden, G. Caiden, N. (1977). Administrative Corruption, PAR, Vol. 37, Issue 3.

يدان من العامة ويجري التفاوض عنه فهو فساد أبيض، وهناك منطقة رمادية تقع بين الاثنين

عندما لا يجري الاتفاق بين الأطراف المعنية على إدانة تصرف ما.<sup>1</sup>

يجد المهتم بالفساد الإداري هنا أيضاً تنوعاً وتبايناً في الأسباب التي ساقها سائر

الباحثين تبريراً للفساد الإداري وفق تباين رؤاهم والمدارس الفكرية التي ينتمون إليها

والمجالات المهنية المهتمين بها.<sup>2</sup>

ومع ذلك يكاد يتفق الجميع على أن الفساد هو شكل من أشكال العلاقة الاجتماعية،

فهو فعل أو مجموعة أفعال تم تعريفها بشكل واسع وقيمي (Normatively)، وتحدث في

ثقافة بعينها تحت ظروف معينة، وتضم في ثناياها علاقة من نوع غريب لممارسة السلطة في

مجتمع ما وأحياناً في أكثر من مجتمع في وقت واحد، ومع أن من الممكن ذكر بعض أمثلة

وأشكال الفساد التي تسود في بيئة وثقافة معينة، ومع وجود عامل مركزي مشترك يتمثل في

استتكار صور الفساد بين جميع الثقافات مثل الرشوة والتزوير والابتزاز والاختلاس وسوء

الاستخدام الواضح للأموال العامة من أجل كسب شخصي أو تحقيق أهداف خاصة، فإنه

يصعب' التوصل إلى تعريف عام ومحدد للفساد.

ومن المشكلات الرئيسية التي تمنع مسألة التوصل إلى تعريف محدد للفساد الإداري

(البيروقراطي) أن الفساد يظل عملاً مستتراً ويتم عادة في إطار من السرية والخوف، وأن

الكشف عن حالات الفساد لا يؤدي إلا إلى الكشف عن جزء من الحقيقة التي يجب تعلمها أو

معرفة.

<sup>1</sup> J. G. Peter & S. Welch, (1978). Political Corruption in America: A Search for Definition and Theory, *Political Science Review*, Vo. 72, No. 3, PP. 974-984.

<sup>2</sup> إبراهيم، صفاء الدين والصريرة أكتفم (٢٠٠١). مرجع سابق، ص: ٤٣-٧٧.

إنه من النادر أن تتم أعمال الفساد بشكل ظاهر، بخلاف ما وصفه "ألأتاس" بمرحلة الفساد المنقشي، حين لا يمكن القيام بأي عمل دون تريبج أو كسب غير مشروع، ويعتمد القائمون على الفساد على مبدأ السرية والتواطؤ، وعلى ثقفتهم بأنه لن يتم الكشف عن سلوكياتهم للسلطات المختصة، وباستثناء تلك الحالات التي يقوم بها الفرد بالاستيلاء على الممتلكات العامة لتحقيق غاياته، فإن ما هو موجود يمكن أن يطلق عليه مصطلح ثقافة الفساد Culture of Corruption، وثمة صعوبات أخرى تقف في سبيل التوصل إلى تعريف عملي للفساد أوضحها "هوب" Hope حين قال: "يغير الفساد من خصائصه، وذلك استجابة للعوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية المتغيرة، وكما أن هذه العوامل تؤثر في الفساد، فإن الأخير يؤثر فيها أيضاً، وبالتالي فإن الفساد عادة ما تصاحبه ديناميكيات معينة تسمح وجوده<sup>1</sup>.

ينتشر الفساد في مختلف المؤسسات الاجتماعية، من النظام السياسي إلى الجهاز الإداري إلى القطاع الخاص، ومع ذلك فإن تركيزنا الأساسي هنا سيكون على الفساد في النظام أو الجهاز الإداري، أو على الفساد البيروقراطي كما هو شائع.

ينظر هنتنجتون Huntington إلى الفساد، من خلال دراسته عملية التنمية، على أنه أحد المعايير الدالة على غياب المؤسسة السياسية الفعالة خلال فترة التحديث الواسعة التي شهدتها عصرنا الحالي، وبالتالي فلا يمكن اعتبار الفساد أنه نتائج انحراف السلوك عن الأنماط السلوكية المقبولة فحسب، بل إنه نتيجة انحراف الأعراف والقيم ذاتها عن أنماط السلوك

---

<sup>1</sup> S H Alatas, (1980). **The Sociology of Corruption**, Times Books International, Singapore, (foreward by H, Lasswell).

القائمة والمعهودة، فمن الواضح أن هناك تزايداً في معدلات الفساد في المجتمعات التي تشهد تغييراً واسعاً لأنماط السلوك.<sup>١</sup>

إن تعريف أتزيوني هالفي (Etzioni Halevy) مع أهميته لما يتضمنه من معاملات غير مادية (Non-Material Transaction) فإنه ليس محددًا بدرجة كافية، فهو يرى أن الاستخدام غير القانوني للموارد من جانب النخبة الحاكمة كالسلطة والتحايل في استخدامها، يعتبر نوعاً من أنواع الفساد وعدم الأمانة.<sup>٢</sup>

عرف أوسترفيلد (Osterfeld) الفساد في مقالة حديثة نشرها بأنه:

١- الأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي وتعود بالفائدة على

الموظف العام لإغرائه للسماح لهم بما هو آت:-

أ- التهرب من القوانين والسياسات المعمول بها.

ب- إجراء تغيير في القوانين والسياسات، سواء باستحداث قوانين جديدة أو بإلغاء

قوانين قائمة لتمكنهم من تحقيق مكاسب مباشرة وفورية.

٢- الأعمال التي يقوم بها العاملون في الجهاز الحكومي، بهدف الحصول على

مكاسب لهم ولعائلاتهم وأصدقائهم، وذلك من خلال استخدام مواقعهم لـ:

أ- طلب أو قبول منافع لهم من الأفراد مقابل تقديم خدمات مباشرة وفورية.

ب- استحداث أو إلغاء قوانين أو سياسات تتحقق عن طريقها مكاسب مباشرة

لهم.<sup>٣</sup>

<sup>١</sup> الظاهر، خالد، (١٩٩٧). الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، رسالة مجلس الأمة، مجلد ٦، عدد ٢٥، ص: ٦١ - ٦٧.

<sup>٢</sup> E. Etzioni, Halevy, (1995). Elite Power, Manipulation and Corruption: A Demo-Elite Perspective, **Government and Opposition**, Vol. 24, No. 2, P. 229.

وأنظر أيضاً: فهمي، صلاح الدين (١٩٩٤). الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض: المركز العربي للدراسات الأمنية، ص: ٤٦.

<sup>٣</sup> D. Osterfeld, (1995). Corruption and Development, **Journal of Economic Growth**, Vol. 2, No. 4, P. 14.

أما الهيجان (1998) فقد وصف الفساد بأنه: "استغلال الوظيفة العامة والمصادر العامة لتحقيق منافع شخصية أو جماعية بشكل منافي للشرع والأنظمة الرسمية، سواء كان هذا الاستغلال بدافع شخصي من الموظف ذاته أو نتيجة للضغوط التي يمارسها عليه الأفراد من خارج الجهاز الحكومي، وسواء أكان هذا السلوك تم بشكل فردي أم بشكل جماعي<sup>1</sup>.

والملاحظ في تعريف الهيجان أنه يتسم بشيء من الشمولية، حاول الباحث من خلال هذا التعريف أن يبين مكان حدوث الفساد الإداري؛ وهو المنظمات العامة، وكيفية حدوث الفساد عن طريق استغلال الموظف العام للوظيفة أو المصادر العامة بالخروج على القواعد الشرعية التي تحكم سير العمل، كما أشار التعريف إلى أن دافع ارتكاب الفعل الفاسد قد يكون شخصياً نابعاً من رغبة الشخص ذاته، وقد يكون نتيجة لضغوط خارجية، ويختم (الهيجان) التعريف بالإشارة إلى أن السلوك الفاسد قد يتم بشكل فردي أو بشكل جماعي إذ يمكن القول هنا إن هذا التعريف جاء محاولة لإيجاد تعريف أكثر شمولية للفساد الإداري، غير أن الباحث بالغ في توسيع التعريف ليتعدى التعريف الجامع المانع إلى شمول أسباب الفساد الذاتية والخارجية والإشارة إلى أنواع الفساد الفردي والجماعي التي ينبغي أن لا يتم إدراجها في التعريف حرصاً على عدم الإرباك والإطالة، وفي المقابل نجد أن هناك بعض التعاريف جاءت مختصرة ومقتضبة؛ فعلى سبيل المثال عرف البنك الدولي الفساد بأنه سوء استغلال المنصب العام لغايات شخصية، وبذا فإن أي سلوك أو قرار يتخذه الموظف العام مستغلاً منصبه أو نفوذه مخالفاً المصلحة العامة لتحقيق فائدة شخصية معنوية أو مادية يعدّ فساداً، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما المقياس المستخدم لتحديد سوء الاستغلال ووفق أية قوانين؟ وهل المعيار هو النظام القيمي أو هل هي قواعد العمل؟

<sup>1</sup> الهيجان، عبد الرحمن (1998). إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد ١٢، العدد ٢٣.

أما الكبيسي (٢٠٠٠) فقد قسم من عرفوا الفساد الإداري إلى فريق متشدد وآخر متساهل، حيث عرف المتشددون الفساد الإداري على أنه: "سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع شخصية بطريقة غير شرعية". وفي المقابل عرف الفريق المتساهل الفساد الإداري على أنه: "سلوك إداري غير رسمي، بديل للسلوك الإداري الرسمي، تحتّمه ظروف واقعية ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات". يلاحظ على مفهوم هذا الفريق المغالاة في التساهل والترويج للفساد الإداري عن طريق وصفه بأنه (سلوك إداري) مما يعني القبول به والتسليم له وعدم رفضه باعتباره ضرورة من ضرورات التغيير والتطور إذ يتطابق هذا المفهوم مع أصحاب المدرسة الوظيفية، إلا أن أنصار هذه المدرسة أخذوا بالتناقص في الآونة الأخيرة لما دلت عليه الشواهد العملية من خطأ هذا المفهوم.<sup>١</sup>

أما الورقة المرجعية لوزارة التنمية الإدارية حول الفساد والمقدمة لندوة: "تحو إستراتيجية لمكافحة الفساد"، فقد عرفت الفساد على أنه: "عمل يقوم به موظف عام أو خاص أو مواطن يتم من خلاله خرق القواعد والأنظمة والإجراءات والمبادئ المعمول بها أو الانحراف عنها والتي تحكم الإنجاز المقبول للواجبات الوظيفية بقصد الحصول أو توقع الحصول على عائد أو ربح شخصي أو جماعي". ما يميز هذا التعريف عن سابقه هو إشارة معظم التعاريف إلى أن سلوك الفساد يصدر عن الموظف العام وكأننا لا نستطيع قانونياً أن نوجه تهمة الفساد إلى غير الموظف العام، إلا أن تعريف وزارة التنمية الإدارية شمل الموظف الخاص والمواطن العادي لما يمثلانه من مصدر مؤثر في إحداث السلوك الفاسد.

<sup>١</sup> الكبيسي، عامر، (٢٠٠٠). الفساد الإداري: رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة مجلد ٢٠، عدد ١، حزيران، ص: ٨٥ - ١٢٢.

عموماً يمكن اعتبار الفساد بمختلف مظاهره وصوره وأشكاله: ( هو كل شيء يشكل عقبة حقيقية ويعرقل كافة أشكال التطور الاجتماعي والاقتصادي ويهدد التنمية المجتمعية بمفهومها الشامل، ويهدد أمن واستقرار المجتمعات البشرية وينزع ثقة أفراد المجتمع بمن يديرون أمورهم ).

### المطلب الثاني: أسباب الفساد:

#### أولاً:

في مقدمة هذه الأسباب تعدّ السياسة هي السبب الرئيسي للفساد، ولناخذ مثال الطغيان على ذلك؛ أو الاستبداد، إذ إن الاستبداد في ذاته نوعٌ من الفساد يؤدي إلى فسادٍ آخر مثله، ولإيضاح كيفية حدوث ذلك، يمكن القول إنه كي يتغلب الفرد على استبداد وطغيان النخبة المستبدة، فإنه سوف يستخدم وسائل مفيدة من نفس النوع، ومن هذا يتضح أن الاستبداد يولد الفساد الناتج أصلاً عن الاستبداد، وإن التسامح الذي تبديه النخبة الحاكمة المستبدة نحو الفساد يضي عليه نوعاً من الصبغة القانونية والشرعية المصطنعة التي لا يستحقها. ولأنّ النخبة السياسية الحاكمة ليست مستعدةً لتعاقب الفاسدين منها؛ فإن فسادهم سوف يزيد مع أن هؤلاء الطغاة والمستبدين يمكن أن يقفوا في وجه الفساد ويتصدوا له إذا ما هدد مصالحهم الشخصية في ظروف معينة.

#### ثانياً:

ثمة عوامل متصلة بالوضع الاقتصادي، إذ يسود الفقر المدقع وتكبر الهوة بين الأغنياء والفقراء، لا سيما حينما يتقاضى الموظفون في جهاز الإدارة العامة أجوراً متدنية، وإن مثل هذا الوضع يساعد في تغذية الميول نحو الفساد، وإذا كانت هناك ندرة أو نقص في

الحاجات الأساسية للمواطن، أو وجدت الحكومة نفسها عاجزة عن تنظيم هذه الأساسيات الحياتية لسبب ما، فسوف يجد الفساد تربة خصبة له للتجذر والنمو.

### ثالثاً:

هناك عوامل أخرى تتعلق بالإدارة ذاتها، فانعدام أو ضعف الأخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي، وغياب مفهوم المساءلة العامة والمسؤولية، كلها تؤدي إلى الفساد وتمهد له.

وهكذا نجد أن المتطلبات التي تهيئ للفساد تمثل مزيجاً من تلك العوامل جميعها، ولكن ليس بمقدور أحد أن يقول: إن موقف النخبة السياسية من الفساد ومن المساءلة العامة والأخلاقيات العامة هي السبب المباشر للفساد.

إن ثمة عوامل تهيئ الدول النامية أو بعضها للفساد، ففي معظم المجتمعات في دول العالم الثالث هناك أعداد كبيرة تعمل في القطاع الحكومي والعام، وهو مؤثر على حياة المجتمع فيما يتعلق بتوزيع السلع والخدمات، وكلما كبر حجم القطاع العام واتسعت مجالاته، ازداد الميل نحو الفساد، وهذا يؤدي إلى بيروقراطية ذات توجهات تعنى بالتوزيع لا بالإنتاج، وفي الوقت الذي تضطلع فيه البيروقراطية بمهمة التخطيط بدلاً من تركها لآلية السوق، تبدأ الممارسات الفاسدة بالتكاثر والازدياد.

إن حجم المجتمع، وبروز أهمية العلاقات الشخصية في الحياة الاجتماعية، لهما أثر كبير في فساد الدول النامية. وبينما يرى الأوروبيون أن المحاباة والمحسوبية هي نوع من الفساد، فإن الكثيرين في هذه الدول لا يرون ذلك وهم يقولون: "كيف يستطيع شخص من فئة اجتماعية معينة متخلفة أو متأخرة أن يلحق بالمنافسين له من فئة اجتماعية أخرى إذا لم يجد



عوناً له أو ظهيراً من الذين ينتمون إلى نفس الفئة الاجتماعية أو الذين تربطهم به صلة قرابة أو نسب".<sup>1</sup>

بالإضافة إلى ذلك، فإن كثيراً من مجتمعات الدول النامية تضم أقليات عرقية وعرقية ترى نفسها مظلومة ليس لها حظوة فيما يتعلق بمجالات الإدارة العامة المختلفة، ومثل هذه الأقليات ربما تلجأ إلى ممارسة أساليب الفساد المذكورة لأنها تمثل في رأيها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات التي تحتاجها من أجهزة الإدارة العامة.

وأخيراً، هناك تأثير كبير للحقبة الاستعمارية أيضاً، فالاستعماريون لم يستوردوا الفساد للدول التي استعمروها، بل هذا الفساد في هذه الدول كما هو في الأماكن الأخرى، ولكن الذي حدث في هذه الدول المستعمرة هو أن الصراعات بين ثقافتين أو أكثر في بعض الأحيان، لا سيما إن كانت إحدهما أقوى من الأخرى، أدت إلى ظهور التوترات الاجتماعية الحتمية التي أدت إلى ازدياد الفساد، وتعتبر دولة سنغافورة مستثناة من هذه القاعدة، ففي هذه الدولة لاحظ الجميع أن الفساد فيها اضمحل وتلاشى تقريباً في فترة ما بعد الاستعمار عنها فترة ما قبل الاستقلال.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: أبعاد الفساد:

يتناول هوب Hope الحديث عن حجم وشمولية الفساد في الدول النامية قائلاً:<sup>3</sup>

"لقد تحولت الإدارة البيروقراطية في الدول النامية إلى نظام مؤسسي يكرس السيادة السياسية أكثر من تكريسها لمكانتها ووضعيتها الإدارية، وأدى بروز التسلط السياسي على

<sup>1</sup> C. S. Bhargava (1999). **India's Watergate**, Arnold Heineman Pub, New Delhi, P. 9.

<sup>2</sup> داغر، منقذ (1994). علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها، دراسات إستراتيجية، العدد 60، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الإمارات.

<sup>3</sup> K. R. Hope, (1987). **Administrative Corruption and Administrative Reform in Developing States, Corruption and Reform**, Vol. 2, No. 2, P. 129.

وأنظر أيضاً: المنيف، ماجد عبد الله (1998). التحليل الاقتصادي للفساد وأثره على الاستثمار والنمو، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 12، ص: 45.

القيم البيروقراطية إلى إيجاد نموذج من السلوك الإداري مسيء إلى حد كبير، على الرغم من القبول الرسمي لسيادة النظام الإداري المتخصص المرتبط بمعايير السلوك الأخلاقي والمهني. وعلى ذلك فإن وجود الفساد السياسي وانتشاره هو المسئول الرئيسي عن الفساد الإداري في هذه الدول".

وأخيراً، يمكن القول إن انتشار الفساد سيحرم الدولة من موردين رئيسيين هما:

الأول:- الكفاءات المهنية المؤهلة التي ستضطر بدايةً إلى العزوف عن الخدمة العامة، وقد يؤول بها الأمر إلى الهجرة خارج الوطن.

الثاني:- يتمثل في الموارد المالية، فاستفحال الفساد سيعمل على زيادة فرص هروب رؤوس الأموال إلى الخارج وإذا ما زادت مستويات الفساد وأصبحت أكثر من طاقات الناس على تحملها، ستكون النتيجة هي ظهور حالات النفور والتمرد والمطالبة بإحداث التغيير، في النظام السياسي بخاصة.

إن انتشار الفساد في المجتمع أمر مقيت ومؤذ، وهو كارثة التنمية في المجتمع، وعائق من عوائق تقدمها الاقتصادي، وإذا كان هذا ينطبق على جميع المجتمعات في العالم فإنه في مجتمعات الدول النامية أكثر انطباقاً ووضوحاً، لا سيما الصغيرة منها التي تضم عدداً من الأقليات أو ذات الاقتصاد الضعيف.

## المطلب الرابع: أنواع الفساد:

احتوت الأدبيات على أكثر من تصنيف لأنواع الفساد، فعلى سبيل المثال قسم بعضهم

الفساد إلى نوعين: <sup>1</sup>

١. **الفساد الصغير (Petty Corruption):** وأغلب الممارسين لهذا النوع هم صغار

الموظفين أو أصحاب الدخول المتدنية، إذ يتم اللجوء إلى ممارسة بعض مظاهر الفساد

كالرشوة أو اختلاس مبلغ بسيط لتغطية بعض التكاليف المعيشية الضرورية.

٢. **الفساد الكبير (Grand Corruption):** وهو ناتج عن كبار الموظفين أو السياسيين

ويتميز هذا النوع بضخامة تكلفته واتساع تأثيره على المجتمع، ولذا يعتبر أخطر من

النوع الأول عند الكثير من المهتمين، ومن أشكال هذا النوع إرساء العطاءات على

الشركات التي تدفع رشوة أكبر في بيع المؤسسات العامة التي تملكها الدولة إلى القطاع

الخاص بحجة الخصخصة بأقل من القيمة الحقيقية مقابل رشوة معينة.

أما صلاح الدين فهمي (١٩٩٤) فقد قسم الفساد في ضوء عدة معايير، مادية

وأخلاقية، أو على أساس إداري أو سياسي: <sup>2</sup>

١. **الفساد المادي والأدبي:** إذ يبتعد الفساد المادي عن الجوانب الأخلاقية أو الدينية وأكثر

أنواع الفساد أهمية في الدول العربية هو الفساد المادي، أما الفساد الأخلاقي أو الأدبي

فيعدّ من تصنيفات الدول الإسلامية، ومن الأمثلة على هذا النوع الرشوة والاختلاس

---

<sup>1</sup> Naomi, J. Caiden, (1979). Shortchanging the Public, **Public Administration Review**, Vol. 39, No. 3, P. 295.

وأنظر أيضاً: حجازي، أحمد مجدي (١٩٩٠). صناعة الفساد في العالم الثالث، مجلة كلية الآداب، جامعة القاهرة، العدد ١، مجلد ٧٥، ص: ١٢٧.

<sup>2</sup> فهمي، صلاح الدين (١٩٩٤). الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض: المركز العربي للدراسات الأمنية.

والتزوير و خيانة الأمانة و التهريب، وغيرها الكثير من الأعمال المخالفة للأداب والأخلاق.<sup>1</sup>

٢. الفساد الوظيفي أو الإداري: وهو عبارة عن انحرافات سلوكية تتم من العاملين تجاه منظماتهم كأن يتخلى العاملون عن القيام بأداء واجباتهم جزئياً أو كلياً مع عدم بذل المتوقع منهم من مجهود، الأمر الذي يؤثر بدوره على مستوى فعالية المنظمة وقد أعطى (صلاح الدين فهمي) أمثلة على هذا النوع من الفساد، مثل: المحسوبية وعدم احترام مواعيد الدوام، وتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصالح العامة.

٣. الفساد السياسي: يتمثل في عدم الاستقرار السياسي ونقص الحريات العامة، الأمر الذي يؤدي إلى تمركز سلطة اتخاذ القرارات في أيدي معينة؛ مما يسبب استغلال هذه الفئة لنفوذها في سبيل تحقيق مصالحها الشخصية.

٤. الفساد الاجتماعي: وهذا المعيار كما في باقي المعايير يختلف ويتباين من مجتمع لآخر، فما يعتبر في هذا المجتمع فساداً لا يعدّ كذلك في مجتمع آخر. ومن أمثلة الفساد الاجتماعي انعدام معاني الوظيفة وحب العمل، وتفشي اللامبالاة وانعدام الأخلاق الوظيفية وعدم احترام أسرار العمل.. وغيرها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عايش، حسني (١٩٩٧). الفساد: عوامله وعلائمه وسبل التصدي له، دراسات عربية، السنة ٣٣، العدد ١١-١٢، تشرين الأول، ص: ٩٦-١١١.

<sup>2</sup> عايش، حسني (١٩٩٧). المرجع السابق، ص: ١١٢.

المبحث الثاني: الفساد الإداري: - (خصائصه، أشكاله، أسبابه، آثاره):

المطلب الأول: خصائص الفساد الإداري:

يتميز الفساد الإداري بوصفه تعبيراً عن انتهاك الواجبات الوظيفية، وممارسة خاطئة

تعلي من شأن المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة، بالخصائص الآتية:<sup>1</sup>

١. اشتراك أكثر من طرف في تعاطي الفساد.

٢. السرية الشديدة في ممارسة الفساد، تحت جنح الظلام وبأساليب التحايل والخديعة.

٣. الفساد يجسد المصالح المشتركة والمنافع المتبادلة لمركبيه.

٤. الفساد تعبير عن اتفاق إرادة صانع القرار والمؤثر بتكيفه مع إرادة أولئك الذين

يحتاجون إلى قرارات محددة تخدم مصالحهم الفردية أولاً وأخيراً.

ويرى "الاتاس" أن أي عمل تنطبق عليه هذه الخصائص، يعد مظهراً من مظاهر

الفساد.<sup>٢</sup>

وهكذا تختفي ظاهرة الفساد خلف خطاب أيديولوجي يعلن ظاهره الدفاع عن الصالح

العام والحرص على تطبيق القانون، بيد أن حقيقته الخفية هي تعظيم المكاسب الفردية على

حساب المصلحة العامة عن طريق انتهاك القوانين والأنظمة النافذة ولخرق أنماط الواجب

والمسؤولية الوظيفية.

وظاهرة فساد الإدارات العامة قديمة حديثة تنتشر في الدول الغنية والفقيرة، والقوية

والضعيفة، والمتطورة والمتخلفة إلى حدٍّ بدت فيه المكتبات العامة والخاصة متخمة بملفات

الفساد، وقد يفكر البعض في وضع موسوعة للفساد، فعلى المستوى الدولي أحدثت منظمة غير

<sup>1</sup> السيد، مصطفى كامل وزرنوقة، سلام سالم (١٩٩٩). الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية والعلوم

السياسية، القاهرة، ص: ٤٧-٤٨.

<sup>2</sup> مركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، (١٩٩٣). الفساد في الحكومة، عمان، المنظمة العربية للتنمية

الإدارية، ص: ٥٢-٥٣.

حكومية هي منظمة (الشفافية الدولية) التي راحت ترصد حالات الفساد على مستوى المعمورة لتكتشف أن معظم الرشاوى في بلدان العالم الثالث مصدرها العالم الأول، وفي فرنسا أصدر المفكر الفرنسي الشهير "جيتنز" في عام (١٩٩١) مؤلفه في الفساد، وفي فنزويلا صدر عام (١٩٨٩) مجلدان عن الفساد تحت عنوان: "قاموس الفساد في فنزويلا".

فالفساد الإداري موجود على امتداد المكان والزمان، في القطاع العام وفي القطاع

الخاص أيضاً ويرجع انتشاره لمجموعة من الأسباب نذكر منها:

- تمتع المسؤولين الحكوميين بثقة وصلاحيات واسعة في ظل هشاشة المحاسبة والمساءلة، إذ يستجيب المسؤولون الحكوميون للإغراءات كالرشاوى والهدايا والهبات والمساعدات التي تعرض عليهم من بعض الأفراد الذين يسعون جاهدين لتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة.
- كثرة القيود الحكومية التي تمنع سلوك المواطنين الطريق السوي، مثل: قيود التجارة الخارجية المتعلقة بحصص الاستيراد والتصدير، والاستقطاعات الضريبية، وتعدد أسعار صرف العملات، وقواعد منح القروض.. الخ.
- الأرباح الخيالية الناجمة عن استثمار الموارد الطبيعية النادرة لا سيما النفط؛ مما يحفز الشركات الأجنبية على دفع الرشاوى لبعض المسؤولين في البلدان المعنية للفوز بحقوق وامتيازات استخدامها.
- الفقر المدقع وتدني الدخل الفردية وانعدام التأمين الصحي، كلها تشجع على ممارسة الفساد لا سيما في البلدان النامية الفقيرة.
- تراخي قانون العقوبات وهشاشته في بعض الدول، فضلاً عن فساد الجهاز القضائي وجميعها تشجع على ممارسة الفساد السياسي والإداري، فاحتمالات الإفلات من

العقوبة أو إيقاعها على المرتكبين تتوقف على صرامة القانون أو تساهله، إذ تقضي القاعدة بأن تكلفة المخالفة تساوي احتمال الإمساك بالمرتكب ومعاقبته مضروباً في مستوى العقوبة.<sup>1</sup>

- ضعف السلوكيات الوظيفية في ظل غياب المساءلة والمحاسبة تؤدي دورها للفساد.
  - العادات والأعراف السائدة في بعض الدول النامية تبرر إلى حد ما المحاباة والمحسوبية التي هي مظهر من مظاهر الفساد.
- وتأسيساً على ما ورد لا يمكن أن تفسر ظاهرة الفساد من زاوية اقتصادية فحسب، بل تتخطاها إلى الجانب السياسي إذ تقع جذور الفساد، ويكون الفساد أكثر حجماً وخطورة بين أوساط المسؤولين الذين يملكون حقَّ إبرام العقود الحكومية المتصلة بتوريد السلع والخدمات، ويتمتعون بصلاحيات إقرار منح الامتيازات بطرق ملتوية وغير مشروعة.

### المطلب الثاني:- صور الفساد الإداري:

للفساد صور وأشكال متعددة تمارس في مختلف نواحي الحياة العملية، وهي ذات تأثيرات مختلفة، بعضها خطيرة ومدمرة وأخرى أقل خطورة، كما أن مظاهر الفساد تتنوع بتنوع مجالاتها والأطراف المتورطة فيها، إضافة إلى أن للقيم والنصوص القانونية السائدة في المجتمعات تأثيرها في اعتبار ما هو فاسد من غيره، ولذا فإن هذه الدراسة راعت وجهة نظر الحضارة العربية والإسلامية والنصوص القانونية المطبقة في بيئة الدراسة كمرجع ومعيار لتحديد أهم مظاهر الفساد الشائعة وليس على سبيل الحصر:<sup>2</sup>

١. الرشوة: عرفت الرشوة في الفقه بأنها: "ما يعطيه الشخص لقاض أو صاحب سلطة لحميله على ما يريد، ويدخل في حكم صاحب السلطة كل مكاف بخدمة عامة سواء

<sup>1</sup> السيد، مصطفى كامل وزرنوقة، سلام سالم (١٩٩٩). مرجع سابق، ص: ٥٤.

<sup>2</sup> السيد، مصطفى كامل وزرنوقة، سلام سالم (١٩٩٩). مرجع سابق، ص: ٥٦.

أكان وزيراً أم مديراً أم عاملاً أم عضواً في لجنة...". وجرم الرشوة إذا تم لا يقتصر على الموظف العام فقط بل يتعدى إلى مقدمها ويسمى الرشاشي، كما يشمل أيضاً الوسيط بينهما والرشوة قد تكون شيئاً مادياً أو نقدياً أو منافع أخرى مثل ترقية أو وليمة أو غير ذلك سواء قدمت له أو إلى أحد أفراد أسرته بشكل مباشر أو غير مباشر<sup>1</sup>.

والرشوة قد يطلبها الموظف العام بشكل صريح، أو بشكل غير مباشر عن طريق تأخير إنجاز المعاملات أو منع الخدمة عن المتعاملين مع الجهاز الإداري، ومن جانب آخر قد يبادر المتعاملون مع الموظف العام في عرض الرشوة مقابل حصولهم على خدمات لا تسمح لهم بها القوانين والتعليمات.

٢. **الوساطة واستغلال النفوذ:** وقد يكون هذا النفوذ مستمداً من الصلاحيات الممنوحة للشخص بحكم وظيفته، وقد يكون مستمداً من مكانة الشخص الاجتماعية أو السياسية، فيصبح قادراً على توجيه قرارات الآخرين بشكل يتناسب مع مقاصده وأهدافه، متجاوزاً القوانين والأنظمة ليعطي الحقوق إلى غير مستحقيها ويمنح التسهيلات والمزايا لفئات دون أخرى.

٣. **المحاباة والتحيز:** كأن يتساهل الموظف مع أقاربه ومعارفه على حساب الأنظمة والتعليمات التي تحكم سير عمله أو أن يعطيهم الأولوية في إنهاء معاملاتهم والاستفادة من خدمات دائرته قبل غيرهم.<sup>٢</sup>

وفي هذا المجال اعتبر (القریوتی) التمييز بين المواطنين الذين يتلقون الخدمة من الجهاز الإداري هو أول خطوة على طريق الفساد الإداري، ( حيث يرى الموظف أن واجبه

<sup>1</sup> الكبيسي، عامر (٢٠٠٠). مرجع سابق، ص: ١٠٠.

<sup>2</sup> السيد، مصطفى كامل وزرنوقة، سلام سالم (١٩٩٩). مرجع سابق، ص: ٥٧.



يكنم في خدمة جماعته التي يكن لها بالولاء وليس خدمة كافة المواطنين على حد سواء). ولذا تتحول الأجهزة الحكومية إلى ما يشابه مزارع خاصة لذوي الموظفين ومعارفهم<sup>1</sup> والتحيز قد يكون لصالح جهة معينة وقد يكون ضد أخرى، انطلاقاً من دوافع قبلية أو عنصرية أو طائفية... مما قد يؤثر في الوحدة الوطنية وبث روح العداة بين المواطنين وزعزعة الثقة بنزاهة الأجهزة الحكومية.

٤. التزوير: يتم ذلك عن طريق التلاعب والتحريف للمستندات أو الوثائق أو القيود الرسمية بقصد التضليل والحصول على مكاسب خاصة مادية أو معنوية، ولمنع الحقوق عن أصحابها.

٥. الابتزاز: يعتبر هذا الشكل من أخطر مظاهر الفساد الإداري ومكن خطورته هو أن ظهوره في المجتمع يشير إلى مدى تفشي الفساد في هذا المجتمع إذ أصبح الشخص الفاسد يمتلك الجرأة الكافية للابتزاز.

وأكثر ما ينتشر هذا النمط السلوكي الفاسد في الأجهزة العقابية والتأديبية والرقابية ودوائر التفتيش والجمارك، وذلك بتهديد بعض موظفي هذه الأجهزة للمتعاملين معهم بالإيذاء الجسدي أو المادي، أو المعنوي في حالة عدم الرضوخ للابتزاز، ويلاحظ هنا مدى التشابه بين الابتزاز والرشوة، غير أن الكيبسي ميز بينهما وأشار إلى أن الرشوة تدفع بشكل طوعي على الأغلب بسبب ما تحققه من منفعة أو ما تدفعه من ضرر عن دافعها، ويمكن القول إن المنفعة قد تكون مستحقة له، ولكن تم دفع الرشوة لتسريع المنفعة، وقد تكون المنفعة غير مستحقة له أصلاً مما حدا به لدفع الرشوة لجلبها، أما دفع الضرر المتأتي من دفع الرشوة فهو

---

<sup>1</sup> القريوتي، محمد قاسم (٢٠٠٠) السلوك التنظيمي، دراسة السلوك الإنساني الفردي والجماعي في المنظمات المختلفة، عمان دار الشروق للطباعة والنشر.

ضرر مستحق على دافع الرشوة لولا دفعه لها، أما الابتزاز فيتم دفعه كرهاً وبشكل إجباري لرفع ضرر غير مستحق قانوناً على الشخص الخاضع للابتزاز.

٦. **الاختلاس والسرقعة:** أصبحت السرقعة أو الاختلاس والاعتداء على المال العام سلوكاً متسارعاً في الانتشار بسبب ما تروجه بعض المعتقدات الاجتماعية السائدة من إباحة المال العام، وأن النيل منه للأغراض الخاصة أمر جائز ومشروع، كما يعتبر ذلك دليلاً على تفشي الفساد في المجتمع بشكل في خطير.

٧. **سوء استغلال المال العام والتقصير:** وتدرج في هذا المظهر من الفساد الإداري العديد من الأنماط السلوكية الفاسدة، مثل الإهمال المقصود للمعدات والأدوات المستخدمة في العمل، وعدم الالتزام بمواعيد الدوام الرسمي وعدم الاستغلال المناسب لوقت العمل، وكشف أسرار العمل، والتقصير في تحقيق أهداف المنظمة وخدمة المراجعين، والتهاون في أداء المهام المنوطة بهم.

٨. **قبول الهدايا الرمزية:** إذ تم وصفها بالرمزية ليتم تمييزها عن الرشوة التي تأخذ قيمة أكبر، إن للهدايا الرمزية وسواها دوراً في ترويج السلوك الفاسد بقصد أو دون قصد من الموظف العام، يقول أحد الفقهاء: "الأصوب في زماننا عدم قبولها مطلقاً، لأن الهدية تورث إذلال المهدي للمهدي إليه، وفي ذلك ضرر للطرفين ودخول للفساد".<sup>١</sup>

#### **المطلب الثالث:- أسباب الفساد الإداري:**

تمكن (Noami Caiden) من إعطاء أسباب للفساد الإداري أكثر شمولية - على

سبيل الحصر- ومنها على سبيل المثال العوامل الآتية:

<sup>١</sup> الكبيسي، عامر (٢٠٠٠). مرجع سابق، ص: ١٠٩.

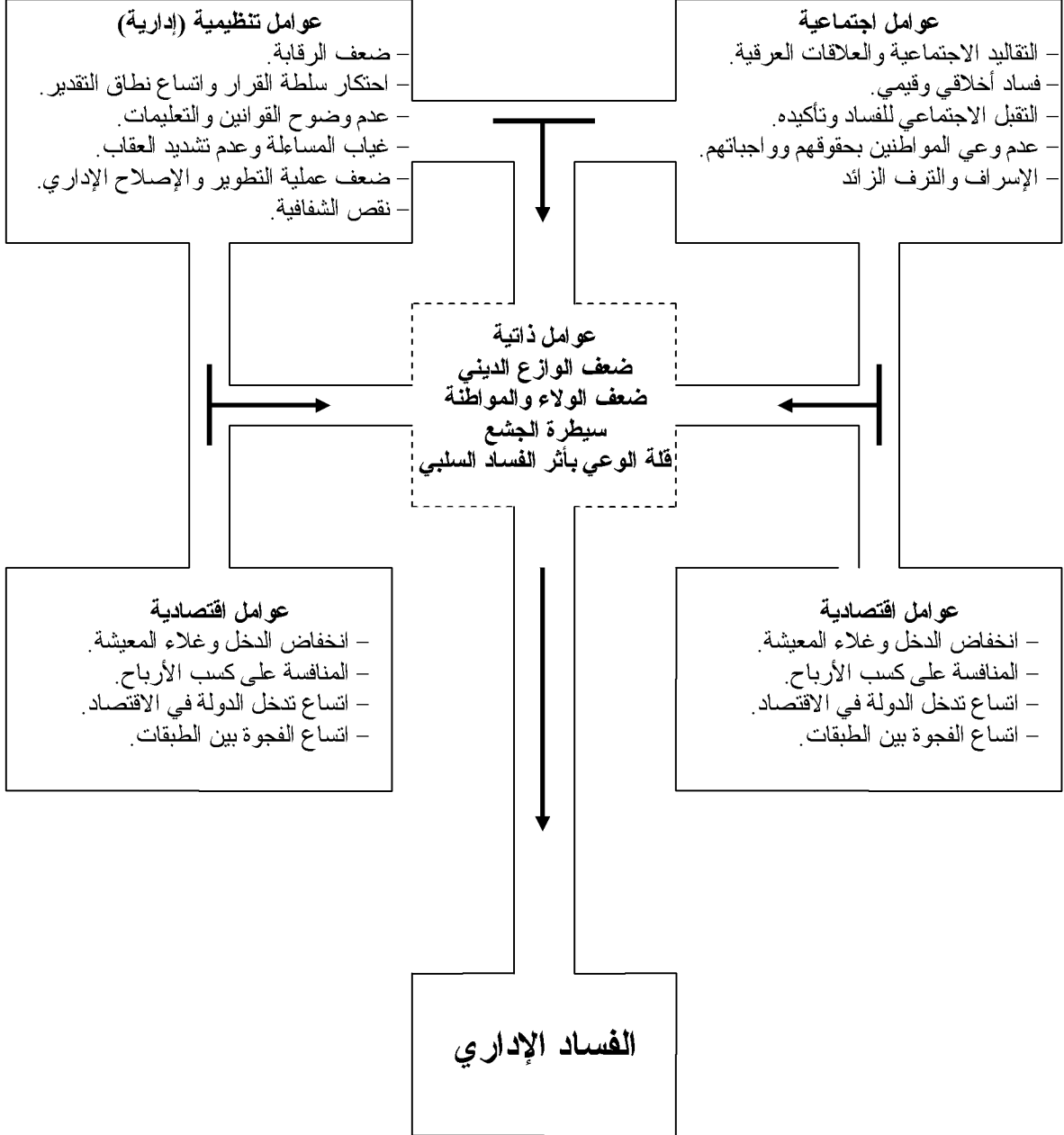
١. وجود الفرصة المناسبة والسانحة لممارسة الفساد، ومجال الفرص متعدد وواسع إذ يمكن أن تنتهياً الفرصة في ظل سلطة الاحتكار وحرية الاستتساب المترافقة مع عدم الخضوع للمساءلة على رأي (روبرت كليتارد) أو ربما يكون مصدر الفرصة من ضعف الرقابة، أو نقص التشريعات، أو ضعف الإدارة.
  ٢. تدني القيم الإيجابية وقوة القيم السلبية مما يوجد لدى الموظف ميلاً أو رغبة في ممارسة الفساد الإداري، وهذا الجانب لم يتطرق له (كليتارد).
  ٣. نشوء حاجات ورغبات لدى الموظف تعجز الطرق القانونية والشرعية عن إشباعها، مما يدفع الموظف إلى ممارسة أساليب فاسدة لتلبية حاجاته.
  ٤. السبب الأخير المساعد على نمو الفساد الإداري يتبلور في حالة تفوق المنافع والمكاسب التي يمكن جذبها من وراء السلوك الفاسد على المخاطر والتكاليف التي سوف يتحملها مرتكب جريمة الفساد<sup>١</sup>.
- وبناء على ما سلف فقد تم تلخيص أسباب الفساد الإداري في الشكل الآتي:

---

<sup>1</sup> Naomi, J. Caiden, (1979). Shortchanging the Public, **Public Administration Review**, Vol. 39, No. 3, P. 295.

## شكل ( ١ )

### العوامل المسببة للفساد الإداري<sup>١</sup>



<sup>١</sup> شحاتة، إبراهيم (١٩٩٩). ما هي أسباب الفساد الإداري؟ المدقق، العدد ٤٠.

## المطلب الرابع: - آثار الفساد الإداري:

في الوقت الذي أكد فيه أنصار المدرسة القيمية والمدرسة ما بعد الوظيفية الطبيعة السلبية الهدامة للفساد الإداري، شدد الموظفون على الآثار الإيجابية للفساد الإداري كما يعتقدون.

وبعد تداعي النسق القيمي السلوكي في المنظمات بخاصة وفي المجتمع بعامة، ركز القيميون على الآثار السلبية التي تنعكس على الأنساق الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية كافة.

وفي الاتجاه نفسه أثبتت الدراسات الكثيرة التي أجريت في مختلف دول العالم صحة افتراضات المدرسة ما بعد الوظيفية حول الطبيعة السلبية لآثار الفساد الإداري، فضلاً عن إضعافه للسلطة المعنوية والأخلاقية في المجتمع فإنه يؤدي إلى إضعاف كفاءة العمليات الحكومية، وزيادة فرص الجريمة المنظمة، ويضيف عبئاً آخر على دافعي الضرائب، ويقلل من فاعلية القرارات السياسية، ويقود إلى استخدام غير كفء للموارد المتاحة، ويثيب المجرم على حساب النزيه.<sup>1</sup>

ويقف الموظفون على الطرف المقابل مشيدين بالآثار والوظائف الإيجابية للفساد؛ فهو في اعتقادهم يوسع الخيارات المتاحة في السوق الاقتصادية، ويحقق التكامل والتلاحم بين الأفراد، ويساعد على البناء المؤسسي، ويقوي الإدارة من خلال إعطائها المرونة ويخفف من قسوتها ويزيد من إنسانيتها، فضلاً عن محافظته على الاستقرار السياسي للنظام كونه بديلاً عن الاضطراب.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Naomi, J. Caiden, (1979). Op Cite: P. 296.

<sup>2</sup> Simpson, B. Werner, (1983). Op Cite: P. 43.

إن المتأمل في الفوائد التي ساقها الموظفون لتبرير الفساد الإداري - إذا كان هناك حقاً فوائد - يجد أنها لا توازي أبداً ما قد ينجم عنه من آثار سلبية مدمرة للنسيج المجتمعي والاقتصادي والسياسي في أي دولة.<sup>1</sup>

### أثر الفساد الإداري على أخلاقيات الوظيفة العامة:

تحتل دراسات الوظيفة العامة أهمية خاصة ضمن دائرة الدراسات القانونية نظراً لجسامة وخطورة المهام الملقاة على عاتق الإدارة العامة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحيث لا تستطيع الدولة أن تحقق ما تصبو إليه من تنمية إلا إذا كانت الوظيفة العامة فيها منظمة تنظيمياً دقيقاً وسليماً من كافة النواحي والجوانب. والموظف هنا هو المحور الأساسي لهذه الوظيفة حيث أن واجباته الوظيفية مستمدة من الوضع الوظيفي، وهذه الواجبات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقواعد التي تحكم سير المرافق العامة، وخصوصاً مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد والذي يتمتع وفق قضاء مجلس الدولة الفرنسي بمرتبة القواعد الدستورية. كما ترتبط تلك الواجبات الوظيفية بطبيعة الوظيفة التي ينفرد بها الموظف العام والتي تتمثل باحترام واجباته الوظيفية داخل نطاق العمل وخارجه من جهة، والالتزام بسلوكيات وأخلاقيات الوظيفة العامة من جهة أخرى. وهذا الالتزام يحقق إدارة وظيفية سليمة تحقق أخلاقيات الوظيفة العامة وتحارب الفساد الإداري.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kursany Ibrahim, & El-Wathiq, Kameir, (1985). Op Cite: P. 148.

<sup>2</sup>. العبادي , محمد وليد , (٢٠٠٤) أثر الفساد الإداري على الوظيفة العامة

### المبحث الثالث: - الباحث على الفساد الإداري في الدول النامية:

شغلت البواعث الكامنة وراء الفساد الإداري في الدول النامية اهتمام العديد من الباحثين لا سيما من تناول بشكل مباشر مشكلة الفساد بعامة والفساد الإداري بخاصة. فالجهاز الإداري يعد التنظيم الأساسي الذي يلقي عليه تبعات تنفيذ السياسة العامة للدولة في مجالاتها المختلفة، ولما كانت الدول النامية في حالة تطور مستمرة<sup>1</sup> فقد اقتضى الحال تطوير الجهاز الإداري، بالقدر الذي يتعادل مع التطور الذي تمر به ظروف المجتمع وأوضاعه الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والسياسية، وإذا لم يتحقق التطوير الذاتي لمتطلبات التغيير، يترتب على هذا التفاوت تفاقم انتشار الفساد الإداري، ويذهب "كولن ليز" إلى أن الدول الحديثة تعاني من صور الفساد، الذي يرجع في رأيه إلى بعض العوامل، منها:

1. ضعف فكرة المصلحة العامة، وما يرتبط بها من أهداف رسمية وكذلك المكاتب والمؤسسات المهمة بمصلحة الجمهور.
  2. إن باعث الفساد الإداري يتمثل بما يعانيه المسؤولون بالإدارة في حاجة ما لجلب منفعة شخصية تعود بالفائدة لهم من جانب وضغط الأقارب عليهم من جانب آخر.
  3. غياب وعي الأشخاص بالقواعد ومنها الحقوق والواجبات المترتبة لهم وعليهم وإن توفر الوعي بين بعضهم بها إلا أنهم لا يلتزمون بها وكذلك أيضا القوانين والأنظمة.<sup>2</sup>
- وإذا كان "ليز" قد ركز على تشرب الأشخاص الأفكار والمبادئ الحديثة والظروف الاقتصادية وطبيعة الالتزامات الشخصية، ودرجة وعي الأفراد بالقواعد القانونية ودرجة التزامهم بها. فإن "رالف بريانتي" بعد أن يتناول تفسير مشكلة الفساد من خلال تحليله لاثني

<sup>1</sup> راشد، أحمد (١٩٧٤). بعض الجوانب الاجتماعية في التطوير الإداري، المجلة الاجتماعية القومية.

<sup>2</sup> شيريل، جراي ودانيال، كوفمان، (١٩٩٨). الفساد والتنمية. عدد ١، مجلد ٣٥، مارس، ص: ٧.

عشر عاملاً من العوامل الإيجابية التي يمكن استخدامها للقضاء على الفساد التي يكشف كل منها عن جانب معين من المشكلة توزعت بين الفضيلة الذاتية، التعليم العام، والتعليم الديني، والاستعمار، والفقر والعقاب القاسي الذي يفرض على الأعمال الإدارية بوصفه وسيلةً من وسائل السيطرة على الفساد ومرحلة التنمية القومية وبناء الحكومة، والبيئة والنظام القائم، والمرحلة الانتقالية، والتدريب الخاص بالاستجابة للوضع الأخلاقي بالمجتمع، وبعد أن يتناول هذه الجوانب بالتحليل المستفيض الذي يكشف عن بعض الجوانب الدافعة للفساد وعوامل الحد منها،. ويؤكد على بعض المقاييس الموضوعية، المتعلقة بالمشاكل الخاصة التي تواجه الدول النامية، التي تجعل مشكلة الفساد أكثر تعقيداً وتزيد من صعوبة ضبطها في الأسواق المستحدثة وقد حصر هذه المعايير فيما يلي:

#### ١ - المعيار الأخلاقي العام ( القيم ):

يشير هذا المعيار إلى التفاوت بين السلوك والقيم السائدة في المجتمع، إضافة لما يعانيه النظام من صراعات بين القيم، إذ إن المعيار البيروقراطي يتطلب اتخاذ القرارات دون النظر إلى المصلحة الشخصية أو ضغط الجماعة في حين أن معايير المجتمع النامي تؤكد كثيراً على ولاء الأسرة، والاتصال الجماعي، الأمر الذي يجعل الأفراد يتوافقون مع القيم وكذلك توجد الثغرات التي تنفذ منها صور الفساد المختلفة مثل الرشوة، والمحسوبية، والتميز في الهيكل الإداري؛ وذلك لأن صراعات القيم تشير إلى عدم وجود اتفاق عام عما هو الفساد.<sup>١</sup>

<sup>١</sup> شحاته، إبراهيم (١٩٩٩). ما هي أسباب الفساد الإداري؟ المدقق، العدد ٤٠.



## ٢ - الانفصال عن الضغوط السياسية:

يعني توضيح حقيقة مهمة مؤداها التوازن بين حساسية الجمهور وحال الانعزال عن الضغوط السياسية، فالولاء الشخصي والالتزام بقواعد البيروقراطية ما زال يعد فضيلة أكثر من التمسك بفكرة موضوعية عن العدل فيقضي هذا الازدواج على المستوى الإداري لكثير من صور الفساد الإداري مثل المحسوبية وتعيين الأقارب، وقبول الرشاوى، والتحيز في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين وصرف المكافآت والترقية.

## ٣ - نقص المعرفة الوثيقة بالعمل:

يحتاج العمل الإداري مهارة ومعرفة أكثر مما يتمتع به المديرون، وبذا يكون أداء العمل أقل ولذا يسيء في إدارته للعمل من الداخل وفي علاقته بالجمهور ويصاحب ذلك انتشار العديد من صور الفساد؛ نتيجة لتأخر العمل أو اللجوء للمعايير الرسمية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالترقي وصرف المكافآت أو منح العطاءات المطروحة والاستخدام السبئي للسلطة.<sup>١</sup>

## ٤ - نقص المعلومات حول الأجهزة والمؤسسات:

ويمكن الإشارة إلى أن ذلك يعني أن نقص المعلومات حول الأجهزة وأساليب عملها وتعاملها مع الجمهور، وعدم طرح الخطط للتحليل والنقد أمام الجمهور، وحرمان الجمهور من المشاركة في مناقشة هذه الخطط، يجعل معلومات الأجهزة والمؤسسات حبيسة عن الجمهور، وبذلك لا يعرف التصرف السليم عند تعامله مع تلك الأجهزة، ومن ثم تظهر بعض صور الفساد مثل الرشوة عند تعامله معها.

<sup>١</sup> شحاته، إبراهيم (١٩٩٩). المرجع السابق، ص: ٦١.

## ٥ - التفاعل بين صور الفساد الإداري والرشوة في التنظيمات:

ترتبط صور الفساد الإداري بأشكالها المختلفة ببعضها بعضاً، ومن تلك الصور الاختلاس والرشوة والسرققات، وهذه الصور ما هي إلا خروجٌ للفعل الفاسد على الهدف الرسمي، والواقع أن صور الفساد الإداري هذه ترتبط ببعضها ويؤثر كل منها على الآخر.<sup>١</sup> فالتحيز في تعيين الأقارب أو ترقية أشخاص أو إعطائهم فرصة للتقدم في العمل وتقديم تسهيلات لهم بصرف النظر عن كفاءتهم أو مهاراتهم، يتأثر إلى حد كبير بمشاعر الولاء الشخصي بوصفه فضيلة مؤكدة للالتزام الموضوعي بفكرة العدالة وتحقيق المصلحة العامة وقد يترتب على ذلك مصالح خاصة للمديرين سواء أكانت هذه المصالح مادية أم معنوية أم مالية وبذا تتحقق المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة، كما أنه يشير إلى التوافق مع القيم المتناقضة والمعايير المتعارضة إذ لا يكون هناك إجماع على تحديد نوع الفعل الفاسد، وذلك ما أوضحه نسبة عالية من المديرين بالتنظيمات الاجتماعية، إذ بلغت نسبة من يؤكدون على المعايير المتعلقة بالترقي وصرف المكافآت حوالي (٦٠%) ولم يؤكد وجود المعايير الرسمية في هذه المواقف سوى نسبة (٢٧%) وتوزع بقية النسب بين غياب المعايير ومعايير غير رسمية تتمثل في المحسوبية والمعرفة والقرابة، وتقديم رشاوى، وبذلك يكون للتمييز علاقة واضحة بانتشار الرشوة بالتنظيمات الاجتماعية.<sup>٢</sup>

أما عن السرية الإدارية بما تتعلق بأسرار الإدارة وعلاقتها بالتنظيمات الاجتماعية وأثرها على انتشار الرشوة فذلك يشير إلى طبيعة الفعل الذي يلجأ إليه المسؤولون عن شؤون الإدارة، على إفشاء معلومات لا سيما عندما تكون هذه المعلومات ذات دلالة بالنسبة لواقعة

<sup>١</sup> الهيجان، عبد الرحمن (١٩٩٨). إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد ١٢، العدد ٢٣.

<sup>٢</sup> شتا، السيد (١٩٧٤). مرجع سابق، ص: ٥٩.

معينة بالتنظيم؛ لتعيين أشخاص مقابل رشاوى، والاختلاس أو الإهمال الذي يترتب عليه ضرر بالغ للمصلحة العامة، ومقابل التكتّم على الأمور هنا تقبل الرشاوى، وبذا يتجنب المرتشي الحرج والضرر وبذلك تلحق بالمصلحة العامة أضرار بالغة كل ذلك لأجل تحقيق مكاسب شخصية مادية أم معنوية في إطار هذا الفعل، والواضح من قبول كارل فريدرك أنّ السرية إجراء مهم في العمليات الحكومية، إذ أصبح الاحتفاظ بالأسرار سلوكاً واضحاً للبيروقراطية، إذا علمنا أن البناء الإداري البيروقراطي الذي يعم جميع المؤسسات باختلاف أنواعها وأنشطتها يؤكد على السرية، وإذا كان للسرية ضرورة في بعض الأمور المتعلقة بالمصلحة العامة فإن الجانب الآخر لها يضر بالمصلحة العامة من أجل مصالح شخصية.<sup>1</sup>

أما عن الاختلاس بوصفه اعتداء على المال العام فهو بمثابة مظهر من مظاهر الفساد الإداري؛ نظراً لارتباطه بالظروف والدواعي الدافعة للفساد الإداري، ومثل هذا الفعل الفاسد يرتبط حتماً بمظاهر السرية التي تستهدف عدم إفشاء الأسرار المتعلقة به، وقد يستعين المختلسون لتحقيق هذه السرية بتقديم رشاوى للمسئول الذي يمكنه التكتّم على المعلومات المتعلقة بهذا الفعل، أو يأتي تكتّمه نتيجة لمشاركته في الاختلاس بصورة مباشرة إذ يعدّ إفشاء الأسرار المتعلقة به مصدراً للمحاسبة أو الإضرار بمصلحته وبذلك تضار المصلحة العامة من أجل تحقيق مصالح خاصة.

وإذا ما اتسعت دائرة التكتّم والسرية لتشمل بعض السرقات نتيجة لمساس وضع المسئول أو لتحيزه المرتبط بالولاء الشخصي للأقارب أو المعارف الذين يقومون بهذا الفعل، فإنه يدخل ضمن صور الفساد الإداري، فيحافظ بعض الأفراد على سمعتهم وعلاقتهم الشخصية ببعض الأفراد عن طريق التكتّم على حالات السرقات التي ترتكب بمخالفة

<sup>1</sup> الهيجان، عبد الرحمن (١٩٩٨). مرجع سابق، ص: ٥٧.

التنظيمات وقد تقوم الرشوة بدور وظيفي، بصورها المادية والمالية والمعنوية؛ لمنع تفشي الأسرار المتعلقة بالسراقات، مما يترتب عليه تعرض المصلحة العامة للضرر البالغ.

## الفصل الثالث

### مكافحة الفساد الإداري ومعوقاته

المبحث الأول:- وسائل مكافحة الفساد الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية في ضوء التشريعات والقوانين الأردنية :

يتناول الباحث فيما هو آت التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد الإداري، وبيان واقع بيئة عملية مكافحة الفساد الإداري محلياً، ويشير إلى أن جهود مكافحة ليست مقصورة على مديرية مكافحة الفساد الإداري وديوان المحاسبة فحسب، بل وجود العديد من الأجهزة الأخرى التي تتولى القيام بهذه المهمة بوصفها جزءاً من أنشطتها، بشكل مباشر أو غير مباشر.

كما ستتم الإشارة إلى بداية الدستور الأردني، وما تضمنه من مواد كثيرة تعطي أرضية خصبة ومنطلقاً صلباً في مكافحة الانحراف والمخالفات الإدارية، إذا ما تم تفعيلها بشكل يتناسب مع ما تهدف إليه نصاً وما تضمنته روحاً من حفظ لحقوق المواطنين، والمحافظة على المال العام، والحرص على المصالح العامة.

ونشير في هذا المجال إلى الإرادة الملكية السامية المؤكدة على صيانة الأجهزة الإدارية، وحماتها من كل أنواع الانحراف والفساد، ويمكن لمس هذا الاهتمام من توالي الجهود من قبل مؤسسة العرش في تشكيل اللجان وإنشاء الدواوين والمعاهد والوزارات ووحدات الرقابة الداخلية والخارجية التي تأخذ على عاتقها ترجمة التوجهات السامية في مكافحة الفساد الإداري.

وتحسن' الإشارة إلى أن كثيراً من الباحثين والإداريين قد تبنوا معتقداتٍ تركز على الرقابة بجميع أنواعها بوصفها أكثر الطرق نجاعةً في مكافحة الفساد الإداري، وهذه نظرة تقليدية سادت زمناً ما، غير أن الواقع العملي لا يؤيد هذه النظرة تماماً، على الرغم من أهمية

الرقابة في هذا المجال؛ وذلك لوجود جوانب أخرى يجب الاهتمام بها؛ حتى يتحقق لعملية مكافحة النجاح، ومما يدعو إلى الاطمئنان تنبه المعنيين في الأردن لهذه المسألة، فقد أخذوا على عاتقهم الاهتمام بالتطوير والإصلاح الإداري، إضافة إلى التدريب وصقل الكوادر البشرية، والتأكيد على مراجعة التشريعات والقوانين، وإرساء مفهوم المساءلة والشفافية، للوصول إلى النهوض المنشود بواقع الإدارة العامة في الأردن وصيانتها من كل مظاهر الخلل والانحراف والتخلف الإداري.

ولزيادة التأكيد على تقليل فرص حدوث الفساد ورفع المخاطر والتكاليف المتوقعة من ممارسته، فقد أقر الدستور مبدأ استقلال القضاء، إذ نصت المادة (٩٧) على أن: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون". أما المادة (١٠١) فقرة (١) فقد أشارت إلى أن: "المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها"، وكل هذه المواد وغيرها تمنح المواطنين الحق في الاعتراض على قرارات وممارسات الإدارة العامة، ومقاضاة الموظفين العمامين والخاصين في حالة ممارستهم لأي انحراف أو انتهاكهم لأي حق، الأمر الذي يحد من فرص ممارسة الفساد ويقلل من ميل أصحاب النفوس الضعيفة إلى اتخاذ الفساد مسلكاً في سلوكياتهم.

وخلاصة القول: إن الدستور الأردني يتضمن أساساً فاعلة يمكن البناء عليها وتفعيلها للوصول إلى وسائل حقيقية تكافح الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية، ومن هذه الأسس كما أشير سابقاً (المساواة بين المواطنين، والحرية الشخصية، والنهج الديمقراطي، ورقابة البرلمان، واستقلال القضاء، وحق الرقابة على السلطة التنفيذية) كل هذه الأسس وغيرها تعمل على منع سوء استخدام السلطة، والحد من المخالفات والانحرافات الإدارية، وتحجيم الفساد الإداري بجميع مظاهره، إذا ما تم تطبيقها بشكل جاد في الواقع العملي.

وفي مجال مراقبة الإيرادات الدولية ونفقاتها، وطرق صرفها، والمحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه فقد نصت المادة (١١٩) من الدستور على: "أن يشكل قانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها". وفي ضوء هذه المادة تم إنشاء أهم جهاز للرقابة الخارجية على أعمال الإدارة العامة في الأردن، إذ يقوم هذا الجهاز بالدور الأكبر في كشف ومتابعة قضايا الانحراف والفساد الإداري.

### المطلب الأول: ديوان المحاسبة:

بدأت عملية تدقيق الحسابات في الأردن عام (١٩٢٨)، وتم تأسيس فرع لمراجعة الحسابات، وفي عام (١٩٣١) صدر قانون تدقيق وتحقيق الحسابات وبموجبه تم إنشاء دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة مدير ارتباط متصل برئاسة الوزراء، وأنيطت بهذه الدائرة مسؤولية فحص جميع حسابات الحكومة العامة، سواء "أكانت متعلقة بالواردات أم بالنفقات أم بحسابات الدوائر أم بحساب الأمانات والسلفات والأموال الخاصة الداخلية في قيود المالية. وبصدور دستور المملكة الأردنية الهاشمية بتاريخ (١٩٥٢/١/٨) صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة (١٩٥٢)، استناداً لأحكام المادة (١١٩) من الدستور، كما نص القانون على حصانة رئيس الديوان، مما يقلل من مخاطر التأثير على عمل الديوان والتدخل في أعماله وبالتالي زيادة صلاحيات الديوان في معالجة الانحرافات ومعاقبة المنحرفين.<sup>١</sup>

<sup>١</sup> Home-Page: [www.audit-bureau.gov.jo](http://www.audit-bureau.gov.jo).

## أولاً: أهداف ديوان المحاسبة:

يسعى ديوان المحاسبة إلى تحقيق العديد من الأهداف المتمثلة في الرقابة الإدارية

والمالية، ومن أهمها:

١. المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه بصورة قانونية وفاعلة.
٢. التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للتشريعات النافذة.
٣. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها والرقابة عليها.
٤. العمل على تطوير إدارة المال العام والتحقق من صحة الصرف طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات السارية المفعول.
٥. التنبيه إلى أوجه النقص في التشريعات المالية أو الإدارية المعمول بها، واقتراح وسائل معالجتها.

## ثانياً: نطاق عمل ومسؤوليات ديوان المحاسبة:

تمكيناً لديوان المحاسبة من الاضطلاع بالمهام والواجبات الموكلة إليه بكفاءة واقتدار وتحقيقاً لأهدافه، يقوم بممارسة الرقابة المالية إضافة إلى الرقابة الإدارية الشاملة التي أصبحت جزءاً رئيساً من مسؤولياته بعد إلغاء ديوان الرقابة والتفتيش الإداري؛ كما ويمارس ديوان المحاسبة أنواع الرقابة الآتية:-

### ١: الرقابة المالية:

تعرف على أنها منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، فهي حزمة من الرقابات المتعددة التي تمارس في وقت واحد، بهدف التأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية من كافة النواحي، بغية المحافظة



على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق أعلى درجة من الفعالية في النتائج المرجوة من إنفاق المال العام أو تحصيله.

## ٢: الرقابة الإدارية:

لقد أسهم القانون المؤقت لسنة (٢٠٠٢) والمعدل لقانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة (١٩٥٢) في زيادة صلاحية الديوان في الرقابة الإدارية إذ تعطي المادة (١٣) الحق لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأجور المالية، كما تبيح المادة (١٤) لرئيس الديوان أن يُعلق على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين، المالىين والإداريين ولها تعلق بالأمر المالية أو الإدارية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمر المالية والإدارية، ويعد هذا التعدي الذي صدر عن مجلس الوزراء بتاريخ (٢٠٠٢/١/٨)<sup>١</sup>، من الخطوات المهمة التي تسهم في تفعيل دور الديوان في محاربة الفساد الإداري.

## ٣: الرقابة القانونية:

وفيها يتم مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه شكلاً وموضوعاً. ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة صلاحيات الديوان في توجيه النظر في أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري والتثبت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمر المالية والحسابات معمول بها بدقة.

<sup>١</sup> صورة عن قرار التعديل، المصدر: أرشيف ديوان المحاسبة.

#### ٤: الرقابة المحاسبية:

وفيها يتم تدقيق مختلف الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية من حيث تفاصيل تحصيلات الإيرادات وحساب النفقات وسلامة القيود ومطابقتها للقواعد والأطر المحاسبية.

#### ٥: الرقابة الاقتصادية:

يقوم الديوان بمراجعة نشاط السلطات العامة والمؤسسات والدوائر لجهة نفقاتها الإنمائية ومراقبة النفقات للمشاريع الكبرى والاهتمام بالقضايا الكبرى والمشاركة في اللجان التي تبحث وتناقش القضايا الاقتصادية العامة.

#### ٦: الرقابة الفنية أو رقابة الأداء: إذ يعمل الديوان على متابعة مدى تقدم العمل في

المشروعات الإنمائية أو تأخره أو تعثره ويشير إلى أي خلل أو انحراف يراه في هذه المشاريع، لمخاطبة الدوائر المختصة حول ذلك لبيان أسباب التعثر أو التأخير لاتخاذ الإجراءات المناسبة.

كما تشير المادة (٤) من القانون المعدل لقانون ديوان المحاسبة إلى اتساع نطاق

رقابته لتشمل ما هو آت:-

أ- الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة.

ب- المجالس البلدية والقروية ومجلس الخدمات المشتركة.

ج- أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها.

ويعدّ القانون المعدل لقانون ديوان المحاسبة خطوة جريئة في دعم ديوان المحاسبة

وتفعيل دوره في مكافحة الفساد الإداري؛ لما تضمنه من تعديلات جوهرية من أهمها:

١. النص صراحة على حصانة رئيس الديوان.

٢. الاستقلال المالي والإداري للديوان.

٣. توسيع نطاق رقابة الديوان.

ويتأمل من ديوان المحاسبة في ضوء التعديلات الأخيرة في قانونه أن يواصل جهود الرقابة ويضعف من إنجازاته في كشف المخالفات والانحرافات الإدارية، وضبط المتورطين في قضايا الفساد كي ينالوا عقابهم العادل.

### إنجازات ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري:<sup>١</sup>

أسهم ديوان المحاسبة منذ إنشائه في الكثير من الإنجازات المهمة في مجال الرقابة على الأجهزة التي تقع تحت نطاقه، واستطاع الكشف عن العديد من المخالفات والانحرافات، إضافة إلى تصحيح الكثير من القرارات منذ إنشائه، فعلى سبيل المثال لا الحصر؛ بلغ مجموع مبالغ قضايا الاختلاس والتزوير والتلاعب بالأموال العامة في عام (٢٠٠٨) (٣٠٢٨٤٦) ديناراً، وقد تركزت هذه القضايا فيما هو آت:

١. اختلاس بعض الجباة وأمناء الصناديق والمحاسبين للأموال العامة عن طريق التزوير

والتلاعب في وصولات المقبوضات و/أو السجلات المالية و/أو الاحتفاظ بها.

٢. التلاعب في عمليات الإدخال على الحاسب الآلي لتخفيض أرصدة المكلفين المعدة

للتحصيل.

٣. سرقة المياه من سلطة المياه بطريقة غير مشروعة.

٤. التلاعب في مخصصات الدعم النقدي للمواد التموينية وذلك باستلام مخصصات المنتفعين

الحقيقيين عن طريق تثبيت أرقام وهمية للقيود المدنية الخاصة بهم.

<sup>١</sup> ديوان المحاسبة، التقرير السنوي الثامن والستون، (٢٠٠٨). ص: ٤٥.

٥. التلاعب في مخصصات المعونة الوطنية وحسابات صندوق التوفير البريدي.

٦. الاحتيال والتلاعب في كشوفات العمل الإضافي للعمال في أمانة عمان الكبرى.

كما بلغ عدد المخالفات المرتكبة خلال عام (٢٠٠٨) حوالي (١٩٧٤) مخالفة مقابل (١٤٤٨) مخالفة تم ارتكابها عام (٢٠٠٧)، أما بالنسبة للوفر والاسترداد المتحقق في عام (٢٠٠٨) فيبلغ (٧٩٨٥٧٣٤) ديناراً مقابل (٧٦٧٧٤٢٣) ديناراً تحقق عام (٢٠٠٧)، وبزيادة قدرها (٣٠٨٣١١) ديناراً، ولدى توزيع هذا الوفر المتحقق في ذلك العام على الجهات الخاضعة للرقابة تبين أن (٧٥%) من هذا الوفر تركز في كل من دائرة ضريبة الدخل وأمانة عمان الكبرى وشركة الاتصالات ووزارة الأشغال العامة والإسكان ودائرة الجمارك.

ويلاحظ على هذه الجهات اتصالها المباشر مع المواطنين إضافة إلى طبيعة عملها المالي، حيث تعد هذه البيئات الأنسب لممارسة مظاهر الانحراف الإداري، إضافة إلى مجال العطاءات في وزارة الأشغال العامة والإسكان، وما يرافقه تنافس بين الشركات، مما يدفع بها إلى عرض الرشوة للفوز بأحد هذه العطاءات.

أما عدد الاستيضاحات الصادرة عن الديوان خلال عام (٢٠٠٨) فقد بلغ (٦٥٥) استيضاحاً للجهات التابعة لرقابة الديوان، تبين أنه تم تصويب وإنهاء (٩٩) استيضاحاً، في حين لم يرد جواب من الدوائر ذات العلاقة على (١٣٥) استيضاحاً، فيما بقي (٤٢١) استيضاحاً قيد البحث.

وإيماناً من الحكومة بضرورة التأكيد على الرقابة في جميع أجهزة الدولة، وفي محاولة للقضاء على كل فرص الانحراف والخلل، كان هناك توجه إلى إنشاء وتفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية في الجهات التابعة لرقابة ديوان المحاسبة، بحيث يتم إنشاء وحدة

رقابة داخلية في كل وزارة ودائرة ومؤسسة عامة رسمية، للمساهمة في دفع جهود الإصلاح ومكافحة الفساد الإداري في أجهزة الإدارة العامة.

### المطلب الثاني: ديوان الرقابة والتفتيش الإداري:

شكّلت عملية الإصلاح والتطوير الإداري، الهدف الأساس في رؤية المغفور له جلالة الملك الحسين بن طلال طيب الله ثراه، وبناءً عليه سارعت الحكومة إلى إنشاء ديوان الرقابة والتفتيش الإداري بموجب النظام رقم (٥٥) لسنة (١٩٩٢)، الذي تم تعديله بموجب النظام المعدل رقم (٢٠) لسنة (٢٠٠٠)<sup>١</sup>، إذ أعطي الديوان بموجب النظام المعدل صلاحيات واسعة تمكنه من تحقيق أهدافه كأداة رقابية تسهم في مكافحة الفساد الإداري والحد من المخالفات الإدارية.

ويهدف الديوان إلى ضبط الأداء في الجهاز الحكومي بالتثبت من سلامة الإجراءات والأعمال الإدارية في الدوائر وتطويرها وتحسين أدائها وإنتاجها ومراقبة العاملين فيها والكشف عن جميع المخالفات والتجاوزات المرتكبة.

وتحقيقاً لأهدافه فإن ديوان الرقابة والتفتيش الإداري يتولى القيام بالعديد من المهام والصلاحيات منها ما هو آت:<sup>٢</sup>

١. الكشف عن مظاهر الخلل والتجاوز وتطوير أسبابها ومعالجتها بالمتابعة والمساءلة وتحديد المسؤولية.

٢. التحقق من فعالية الأداء لدى الدوائر وموظفيها ورفع مستوى الكفاءة والإنتاجية فيها.

٣. التحقق من تقديم الخدمات العامة للمواطنين بعدالة وبأيسر الطرق وأكثرها سرعة.

<sup>١</sup> المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان الرقابة والتفتيش الإداري، نشرة عن نشأة الديوان وإنجازاته، (٢٠٠١). ص: ٢.  
<sup>٢</sup> المصدر نفسه: ص: ٢.

٤. التأكد من تفيد الدوائر وموظفيها بالقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات والبلاغات الصادرة عن الجهات المختصة، ومتابعة تنفيذها بصورة فاعلة وسليمة.
٥. الكشف عن المخالفات والتجاوزات وإجراء التحقيقات الإدارية اللازمة بشأنها وتحديد مسؤولية المتسببين وإحالتهم إلى الجهات المختصة إذا اقتضت المصلحة ذلك ومتابعة الإجراءات المتخذة بخصوصها.
٦. الطلب من الدوائر الرجوع إلى الموظف بالإدعاء بحقوق الخزينة العامة للدولة عن أي أضرار مادية تلحق بها نتيجة المخالفات الإدارية والأفعال الإجرامية التي يرتكبها.
٧. تلقي الشكاوى الخطية والتحقق من صحة المعلومات الواردة فيها واتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوصها وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

#### إنجازات ديوان الرقابة والتفتيش الإداري:

- على الرغم من إلغاء ديوان الرقابة والتفتيش الإداري سنة (٢٠٠٢)، وإيصال مهامه في الرقابة والتدقيق الإداري إلى ديوان المحاسبة، إلا أنه أسهم في عدد من الإنجازات في مجال محاربة الفساد، من أهمها ما هو آت:
١. تحديد القوانين والأنظمة الخاصة بمحاربة الفساد ومواطن الضعف والقصور فيها.
  ٢. الاهتمام بوضع الهياكل التنظيمية في بعض الدوائر وملاءمتها لطبيعة العمل وإصدار التعليمات لتحديد مهام وواجبات الوحدات الإدارية؛ للتأكد من عدم ارتكاب أية مخالفات.
  ٣. التأكيد على أهمية التوصيف الوظيفي الدقيق والمكتوب للوظائف.
  ٤. التأكيد على ضرورة إنشاء وحدات الرقابة الداخلية في جميع الدوائر الحكومية.

<sup>١</sup> موسى اللوزي، التنمية الإدارية، ط ١، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، (٢٠٠٠). ص: ١٤٠.

٥. تشكيل لجان التحقيق في قضايا الفساد والعمل على منع الوساطة السياسية لحماية المخالفين.

٦. التوصية بضرورة إنشاء وحدات الاستشارة القانونية في كافة الدوائر.

٧. تشجيع الرقابة الشعبية.

وعن إنجازات الديوان في مجال التفتيش والتدقيق الإداري على مدى السنوات (١٩٩٥-٢٠٠٠)،<sup>١</sup> فقد قامت لجان الرقابة والتفتيش بتدقيق أعمال وإجراءات (١٩١٨) دائرة ومؤسسة حكومية في مختلف أنحاء المملكة وسجلت تقارير هذه اللجان ما مجموعه (٢٤١١٣) مخالفة على المستويات الإدارية والتنظيمية والمالية والفنية تم تصويب ما نسبته (٨٩,٨٨%) منها.

وتلقى الديوان ما مجموعه (٢٩١٥) شكوى، تم دراستها وتصويب الأوضاع الخاطئة منها بنسبة (٥٨,٦٨%) وحفظ الباقي لعدم أحقية الشكوى، وهناك قسم آخر قيد النظر والمتابعة.

وفي مجال القرارات الإدارية الصادرة عن الدوائر والمؤسسات الحكومية فقد قام الديوان بتدقيق حوالي (٦٥٧٩٠) قراراً إدارياً، وتم تصويب نسبة من القرارات المخالفة، كما تولى الديوان التحقيق في (٢٠٤) قضية أحيلت إليه من دولة رئيس الوزراء وتم اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.

لقد أسهمت هذه الإنجازات إلى حدٍ ما، في فتح الطريق أمام الجهود المبذولة في مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية، وخالصة هذه الجهود في تعديل قانون ديوان

<sup>١</sup> نشرة عن نشأة ديوان الرقابة والتفتيش الإداري وإنجازاته، مصدر سابق، ص: ٧.

المحاسبة وتوسيع مجال عمله ونطاق إشرافه، ليأخذ على عاتقه الرقابة المالية والإدارية، بعد إلغاء ديوان الرقابة والتفتيش الإداري.

إن جهود مكافحة الفساد الإداري في الأردن لم تقتصر على الرقابة فحسب، بل تعدت ذلك إلى الاهتمام بالتطوير الإداري، وعمليات الإصلاح، وإعادة الهيكلة للأجهزة الحكومية، بهدف الوصول إلى التنمية الإدارية الناجحة؛ وتحقيقاً لهذه الأهداف كان إنشاء معهد الإدارة العامة، للمساهمة في تطوير الإدارة، عن طريق برامج التدريب، وإعداد الدراسات والبحوث الإدارية، وتقديم المشورة للمؤسسات الحكومية والخاصة في المملكة. كما تم تغيير اسم المعهد مؤخراً إلى (المعهد الوطني للتدريب)، وألحق بوزارة التنمية الإدارية.

### المطلب الثالث: وزارة التنمية الإدارية:

جاء إنشاء وزارة التنمية الإدارية عام (١٩٩٤)، بهدف النهوض بعملية التطوير الإداري والرقابة على الأداء الحكومي، وربط المعهد الوطني للتدريب الإداري بالوزارة بعد أن كان مرتبطاً بديوان الخدمة المدنية، تأكيداً على اهتمام الوزارة بعملية التطوير الإداري ولتنسجم أنشطة المعهد التدريبية والاستشارية مع الخطط والبرامج التي تضعها الوزارة في مجال التطوير الإداري، وتكمن أهمية الوزارة في أنها معنية بجانبين مهمين من وسائل مكافحة الفساد الإداري هما: التطوير من جانب، والرقابة والمتابعة لأنشطة الوزارات والدوائر الحكومية من جانب آخر.

وتمارس وزارة التنمية الإدارية العديد من المهام، فعلى سبيل المثال: تتولى الوزارة وضع خطط التنمية الإدارية وتطوير الجهاز الإداري الحكومي، كما تولي الوزارة أهمية كبيرة



لموضوع الشفافية، وتبسيط إجراءات وأساليب العمل، وهي من الأساليب المهمة التي نادى بها جلّ الباحثين للحد من فرص ممارسة الفساد الإداري.

وأعطى نظام التنظيم الإداري لوزارة التنمية الإدارية المرجعية القانونية في الإشراف على تطبيق تشريعات ومراجع الخدمات المدنية، بالإضافة إلى تقديم المشورة الإدارية لأجهزة الإدارة العامة.<sup>1</sup>

وقد أسهمت وزارة التنمية الإدارية في جهود مكافحة الفساد الإداري من خلال برامج التدريب ووضع الخطط التنموية، وإعادة الهيكلة وغيرها من الإصلاحات أما الإنجازات المباشرة في مكافحة الفساد الإداري من قبل الوزارة فتبدّت في عقد الندوات المتخصصة في هذا المجال، إذ عقدت أولى هذه الندوات في الفترة بين (٢٦-٢٧/١١/١٩٩٥)، بحضور عدد من ذوي الاختصاصات الإدارية والقضائية والرقابية والإعلامية وسواها، قدم كل منهم ورقة عمل ناقش فيها ظاهرة الفساد الإداري وشخص الأسباب واقترح الحلول في حدود خبراته، وأكدت الندوة على أهمية الإصلاح السياسي، بوصفها الخطوة الأولى في مكافحة الفساد، عن طريق تعزيز الديمقراطية والتعددية والانفتاح، إضافة على التأكيد على الشفافية وتفعيل المساءلة.<sup>2</sup>

أما الندوة الثانية التي عقدها وزارة التنمية الإدارية استمراراً لجهود مكافحة الفساد الإداري، فقد كانت في شهر كانون أول (١٩٩٥)، بمشاركة عدد من الوزراء والأمناء، وحضور ممثلين عن بعض الدول العربية والصدقية، وتم مناقشة أوراق عمل متخصصة في

<sup>1</sup> رئاسة الوزراء، المملكة الأردنية الهاشمية، الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد (٢٠٠٣)، عمان، المطبعة العسكرية، (١٩٩٤)، ص: ٢٨٥٥-٢٨٥٧.

<sup>2</sup> وزارة التنمية الإدارية، ورقة مرجعية حول الفساد الإداري، مقدمة لندوة (نحو إستراتيجية لمكافحة الفساد)، المنعقدة بعمان-الأردن، (٢٦-٢٧/١١/١٩٩٥)، ص: ٥.

الفساد وسبل المكافحة، وتبادل الخبرات في هذا المجال، من أجل وضع إستراتيجيات مكافحة أكثر فعالية.<sup>١</sup>

ولكن رغم ما عملته وزارة التنمية الإدارية من جهود في مكافحة الفساد الإداري لم يكتب لها الاستمرار رغم أنها كانت تجربة ناجحة في هذا المجال لما اقتصت به من العمل على تطوير الإدارة للعمل على الحد من الفساد الإداري والوقاية منه.

وسعيًا إلى جهود أخرى في مكافحة الفساد الإداري، ورغبةً في إظهار الجدية في معالجة هذه الظاهرة الخطيرة، رأت الحكومة الأردنية ضرورة أن تتولى عملية مكافحة الفساد جهة متخصصة، يكون هدفها الأساسي وهما الأكبر محاربة هذه الظاهرة، بحيث تملك من السلطة والقوة إضافة إلى الإمكانية ما يحد من تفشي هذا الداء، فكان التوجه إلى إنشاء مديرية خاصة لمكافحة الفساد.

#### المطلب الرابع: مديرية مكافحة الفساد:

توّجت الجهود المبذولة في مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية بإنشاء مديرية مكافحة الفساد، لأن الفساد بات القضية التي تلقي بآثارها السلبية على المجتمع بعامه ومكافحته إعلاناً صريحاً أن مكافحة الفساد أصبح هماً عاماً، تجاوزت مرحلة الشعارات، فهو برنامج عمل التزمت به الحكومة في بيانها الوزاري أمام مجلس النواب،<sup>٢</sup> تنفيذاً للتوجهات الملكية السامية بضرورة مكافحة الفساد وتحقيق مبدأ الشفافية والعدالة وبناء دولة القانون والمؤسسات.

<sup>١</sup> موسى اللوزي، مصدر سابق، ص: ٣٤٦.  
<sup>٢</sup> عبد العزيز الشربيني، الفساد الإداري في العالم العربي، أخبار الإدارة العربية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عدد ٣٣، آذار، (٢٠٠١)، ص: ٨.

تم تشكيل مديرية مكافحة الفساد عام (١٩٩٦)،<sup>١</sup> حيث تمثل إحدى مديريات دائرة المخابرات العامة، مما جعلها متميزة عن سائر الأجهزة التي تكافح الفساد، حيث كان لارتباطها بدائرة المخابرات العامة الأثر الكبير في تجاوزها الروتين الإداري، والسرعة في اتخاذ القرار وجمع المعلومات عن قضايا الانحراف، إضافة إلى الحد من الضغوط والتدخل في إجراءات التحقيق واستخدام الأساليب الاستخباراتية التي تقلل من فرص التحايل والإفلات من العقاب.

وتتكون الدائرة من كوادر مؤهلة ومتخصصة بمتابعة قضايا الفساد الإداري والمالي، والنشاطات غير المشروعة. ويشمل الكادر عدداً من مرتبات المخابرات العامة وضباط من الأمن العام المنتدبين كضابطة عدلية، ومدعي عام منتدب من وزارة العدل.

وتعتمد الدائرة في عملها الهادف إلى مكافحة الفساد، على جمع المعلومات بطرق استخباراتية من قبل دائرة المخابرات العامة بالإضافة إلى ما يرد الدائرة بشكل مباشر من المواطنين حول قضايا الفساد التي لهم علم بها، وهي آلية تشبه عمل صندوق الشكاوى إلى حد ما.

ويتم دراسة وتحليل المعلومات الواردة سواء المعلومات الاستخباراتية أو شكاوى وبلاغات المواطنين وتقييمها والتحقق والمتابعة الاستخباراتية لتأكيدا أو نفيها، وفي حالة ثبوت المعلومة واستكمال الأركان الرئيسية للقضية، تحول للمدعي العام، ليقوم بتحويلها إلى القضاء المدني في الحالات التي تستوجب ذلك.

إن إنشاء هذه الدائرة، من أهم الإنجازات المحلية الوطنية في مسيرة مكافحة الفساد، لما تتميز به من القوة، والسرعة، والدقة في متابعة القضايا، إضافة إلى تنسيقها المباشر مع

<sup>١</sup> سيرة الدسوقي، مؤتمر صحفي في ختام ندوة المساءلة والشفافية، جريدة الرأي الأردنية، عدد ١١٤٥٥، (٢٠/كانون الثاني/٢٠٠٢) ص: ٣.

سائر الأجهزة والدوائر المعنية؛ ولما تتميز به من أخذ دور المبادرة في متابعة قضايا الفساد وعدم اشتراط وجود مشتكٍ لمتابعة قضية معينة.

### إنجازات مديرية مكافحة الفساد:<sup>١</sup>

بلغت القيمة الإجمالية للمبالغ التي وفرتها مديرية مكافحة الفساد لخزينة الدولة (٧٠) مليون دينار، نتيجة ضبطها مخالفات وتجاوزات مالية، في عدد من الدوائر والمؤسسات الحكومية والشركات الخاصة.

وتمكنت مديرية مكافحة الفساد من اكتشاف (١٨٨) قضية فساد، بلغ عدد المتورطين فيها (١٣٩) شخصاً، في الفترة الواقعة بين (١/كانون الثاني/٢٠٠٧)، و(٣٠/تموز/٢٠٠٨)، إذ توزعت هذه القضايا على عدد من مظاهر الفساد الإداري، مثل قضايا الرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة العامة، وعدد من قضايا التزوير، وتزييف العملة، إضافة إلى الكشف عن (٢٩) محطة اتصالات غير مشروعة، كما شمل نشاط المديرية كشف قضايا تتصل بتسويق مواد غذائية فاسدة، والانحراف والتداول على المال العام، وعمليات النصب والاحتيال، وسرقة أملاك الدولة، والتهرب الضريبي، وعدد من القضايا الجمركية.

ويلاحظ مما تقدم اهتمام الحكومات المتعاقبة والقيادة السياسية بموضوع الإصلاح الإداري وإحداث التنمية الشاملة والقضاء على مظاهر الفساد والانحراف الإداري، وقد تبدى هذا الاهتمام مما تم عرضه من مواد الدستور ورقابة البرلمان، ومحاولات التطوير والإصلاح، وأحكام الرقابة الإدارية الخارجية أو الداخلية ومحاولات تفعيل الرقابة الشعبية،

<sup>١</sup> أحمد كريشان، مدير مكافحة الفساد يستعرض إنجازات الدائرة، جريدة الرأي الأردنية، عدد ١١٦٥٨، (١٤/آب/٢٠٠٢)، ص: ٤.

وإضافة إلى ذلك كله لم يتم إغفال دور الرقابة القضائية، ووضع القوانين الداعمة لتوجهات الإصلاح والمكافحة.

#### المطلب الخامس: قانون العقوبات وقانون محكمة العدل العليا:

اهتم المشرع الأردني بالمشاركة في جهود مكافحة صور الفساد، فعمل على صياغة عدد من المواد في قانون العقوبات تحرم بعض مظاهر الفساد، واعتبرها من الجرائم التي تستوجب العقوبة، وترجمة لهذا التوجه فقد أفرز قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة (١٩٦٠) الباب الثالث لتحديد الجرائم التي تقع على الإدارة العامة، في حين كان الفصل الأول من هذا الباب لعرض الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة كالرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة، والتعدي على الحرية، إضافة إلى إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة.<sup>١</sup>

وأشارت المادة (١٧٠) من القانون إلى أن عقوبة الموظف إذا ارتشى مقابل أدائه خدمةً هي من صلب عمله، يحبس مدة لا تقل عن سنتين ويغرم بما يعادل ما طلب أو قبل من نقد أو عين. أما المادة (١٧١) فحددت عقوبة الموظف المرتشى على قيامه بعمل غير حق، أو امتناعه عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، بالأشغال الشاقة المؤقتة، وبغرامة تعادل ما طلب أو قبل من نقد أو عين، كما يعاقب الراشي أيضاً بالعقوبات المنصوص عليها في المادتين السابقتين.

وأشارت المواد (١٧٤-١٧٧) إلى عقوبات الاختلاس واستثمار الوظيفة التي تراوحت بين الأشغال الشاقة المؤقتة وغرامة تعادل قيمة الاختلاس وبين الحبس ستة أشهر وغرامة

<sup>١</sup> المملكة الأردنية الهاشمية، قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة (١٩٦٠).

أقلها عشرة دنانير، كل حسب الضرر الحاصل وقيمة المبلغ المختلس، وأمور أخرى يحددها القانون.

أما المواد (١٨٢-١٨٤) فكانت لتحديد العقوبات على جرائم إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة، فعلى سبيل المثال نصت المادة (١٨٢) فقرة (١) على أن: كل موظف يستعمل سلطة وظيفته بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية، يعاقب بالحسب من شهر إلى سنتين. ولتفعيل هذه القوانين وغيرها، ولإيجاد وسيلة للحد من مخالفات متخذي القرار، ومنح المواطن الفرصة للشكوى والاعتراض، والمطالبة في الحقوق، جاءت الدعوة إلى إنشاء محكمة العدل العليا، من أجل تفعيل الرقابة القضائية، فكان صدور القانون المؤقت لمحكمة العدل العليا رقم (١١) لسنة (١٩٨٩)، الذي مهد الطريق إلى استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي، إذ اختصت هذه المحكمة في النظر في المنازعات والقرارات الإدارية، إلا إن هذا القانون المؤقت حدد مهام محكمة العدل العليا على سبيل الحصر في عدد من الاختصاصات المحددة.

وفي عام (١٩٩٢) تم إقرار قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة (١٩٩٢)، من قبل مجلس الأمة، بعد دراسته وإجراء عدد من التعديلات المهمة منها:<sup>١</sup>

١. توسيع اختصاصات محكمة العدل العليا، لتشمل جميع الطعون المتعلقة بقرارات الوظيفة العامة. والطعون في انتخابات المجالس البلدية، والغرف التجارية، والجمعيات.

<sup>١</sup> هاني الطهراوي، القانون الإداري، ط ١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، (١٩٩٨)، ص: ٦٣.

٢. منح هذا القانون محكمة العدل العليا سلطة القضاء الكامل، أي قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، وأصبح بإمكان المحكمة الحكم بتعويض المشتكي عن أي ضرر لحق به من جراء قرار حكمت المحكمة بإلغائه.

٣. كما ألغى القانون مبدأ تحصين القرارات الإدارية، الذي كان يحرم المحكمة من ممارسة اختصاصاتها والقيام بواجباتها في الرقابة القضائية على قرارات وأعمال السلطة الإدارية.

٤. إجازة القانون للمتضرر من القوانين المؤقتة الطعن فيها والمطالبة بوقف العمل في أي قانون مؤقت مخالف للدستور، وكذلك إجازة الطعن في الأنظمة المخالفة لتشريع أعلى منها.

يتضح من هذه التعديلات، محاولتها تفعيل دور محكمة العدل العليا في الرقابة على الإدارة العامة في قراراتها، وأعمالها وضبط السلطة التقديرية التي يتمتع بها معظم الموظفين العاميين، هذه السلطة التي اعتبرها أغلب الباحثين المحفز الأهم على اقتناص فرص ممارسة الفساد الإداري، إلا أن رقابة القضاء تعمل على زيادة معدل المخاطر، واحتمالية كشف أي انحراف، ومعاقبة أي منحرف.

#### المطلب السادس: هيئة مكافحة الفساد:

أنشئت هذه الهيئة بموجب القانون رقم ٦٢ لعام ٢٠٠٦ ويسمى قانون هيئة مكافحة الفساد ويعمل به من تاريخ ٢٠/١٢/٢٠٠٦.

ومع إقرار مجلس النواب مشروع قانون هيئة مكافحة الفساد، يمكن القول إن المنظومة التشريعية لمكافحة الفساد قد اكتملت تقريباً، وأصبح هذا القانون تشريعاً ناجحاً لمكافحة الفساد في الأردن.

ومرّ قانون هيئة مكافحة الفساد بعدة مراحل كادت أن تنهي إمكانية إقراره لا سيما عندما تم "توجيه" شبهات دستورية للقانون من قبل مجلس النواب، وتم استدعاء "خبراء" قانونيين من مصر ولبنان لمناقشة القانون وبطريقة لم يسبق أن تم تطبيقها في أي مشروع قانون آخر، وبدا للكثير من المتابعين أن المجلس يريد تعطيل القانون وفرص إقراره. ولكن جلالة الملك الذي طرح فكرة هيئة مكافحة الفساد كان جادا تماما في مبتغاه، وقام "بتذكير" النواب بأهمية إقرار القانون بسرعة، وفي الواقع فإن خطابا من بين كل اثنين للملك كان يتضمن الإصرار على قانون هيئة مكافحة الفساد كما وردت هذه التوصية بشكل واضح في وثيقة "كلنا الأردن". وهذا يعني أنه لو كانت هناك توجهات "نيابية" لتعطيل المشروع فإن الإصرار الملكي لن يسمح بذلك، وتم إقرار القانون بتاريخ ٢٠/١٢/٢٠٠٦.

والواقع أن القانون الذي تم إقراره احتفظ بكل عناصر القوة التي تم تزويد الهيئة بها في مسودة القانون القيم الذي قدمته الحكومة آنذاك، إذ التزم تماما بالرسالة التي وجهها الملك في حزيران ٢٠٠٥ إلى رئيس الوزراء حول مكافحة الفساد، وتم تحديد الوساطة والمحسوبة بوصفها أحد أنواع الفساد، وهذا تطور كبير ليس فقط في التشريع بل أيضا في "الثقافة المجتمعية" التي تعتقد أن الوساطة والمحسوبة هي من الميزات الإيجابية للمسئول الذي يهتم بتوظيف ودعم أقربائه.

إن إقرار قانون هيئة مكافحة الفساد يعني نقلة نوعية مهمة في مؤسسة عمل مكافحة الفساد في الأردن وإعطاء هذا الجهد بعدا مؤسسيا مدنيا لا يقتصر فقط على البعد الأمني المرتبط بدائرة المخابرات العامة أو البعد الاقتصادي المرتبط بإجراءات القطاع العام من خلال ديوان المحاسبة، بل تتوسع هذه المظلة لتشمل كل أنواع الفساد التي تخالف القانون.



لقد منح القانون هيئة مكافحة الفساد استقلالاً مالياً وإدارياً كاملاً على غرار المجلس القضائي مع إقائه مرتباً برئاسة الوزراء، كما كانت هناك شروط مهمة جداً تتعلق باختيار أعضاء الهيئة وحصانتهم وضرورة إفصاحهم عن ممتلكاتهم الشخصية والأسرية قبل بداية العمل، انسجاماً مع قانون إشهار الذمة المالية.

وجعل هذا القانون شاملاً متكاملاً نفوذه في محاسبة رئيس الوزراء والوزراء ورئيسي مجلس الأمة بشقيه وأعضائه والعاملين في الجهاز القضائي ورؤساء وأعضاء المجالس البلدية ورؤساء وأعضاء الأحزاب والنقابات والاتحادات والموظفين في الوزارات والمؤسسات الرسمية... الخ أي إنه يشمل محاسبة السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية والقائمين عليها.

#### أهداف هيئة مكافحة الفساد:

أ - وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه.

ب- الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله، بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظاً على المال العام.

ج- توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة.

د - مكافحة اغتيال الشخصية.

ونصت المادة الخامسة والسابعة من قانون هيئة مكافحة الفساد على ما هو آت:

#### المادة (٥):-

يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:

أ- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

ب- الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

ج- الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (١١) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته.

د- كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

هـ- إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.

و- قبول الوساطة والمحسوية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً.

ز- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة.

#### مادة (٧):

تتولى الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها المهام والصلاحيات التالية:-

أ- التحري عن الفساد المالي و الإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.

ب- ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغاؤها وفق التشريعات السارية المعمول بها.

ج- للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد

إلى الهيئة كان كاذباً أو كيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة.

د- بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجراءات التحقيق والتحري في الشكوى.

### المطلب السابع: قانون ديوان المظالم:

صدر قانون ديوان المظالم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ استناداً لنص المادة ٣١ من الدستور ويعمل به من تاريخ ١٦/٤/٢٠٠٨. ويعد هذا القانون مكملاً لجهود جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين الذي ينادي دائماً ويشدد على ضرورة الحد من الفساد الإداري، ويعد ديوان المظالم شريكاً مع باقي الجهات المختصة لمكافحة هذا الداء ألا وهو الفساد الإداري.

بدأ ديوان المظالم الأردني مهام عمله رسمياً منذ هذا التاريخ. وشكل ديوان المظالم جزءاً هاماً من التطور الديمقراطي في المملكة الأردنية الهاشمية. وكما نعم جميعاً فإن كل بداية تكون صعبة، وقد واجهته بعض التحديات الكبيرة، ولعل أولها كان تأسيس علاقة مع ذوي المصلحة في إنشاء ديوان المظالم وبخاصة مع المواطنين ومجلس النواب والحكومة. وأعطى هذا القانون الحق لأي مواطن أردني أن يتقدم بشكواه عن القرارات الصادرة من قبل الإدارة العامة والتي يعتقد بأنه لا مبرر لها أو بعدم صحتها. وسيقوم رئيس ديوان المظالم المستقل بالنظر بتلك الشكاوى بشكل عادل وبدون تحيز. وسيحصل المواطنون على أداة جديدة للتفاعل مع بيروقراطية تعتبر من قبل الكثيرين مغلقة ومن الصعب الوصول إليها. وسيساعد ديوان المظالم في تحطيم الحواجز بين القطاع العام والإدارة.

وسيشهد مجلس النواب تعزيز قدرته على مراقبة عمل الحكومة، من خلال التقرير السنوي لديوان المظالم الذي يقدم إلى البرلمان، والذي سيشكل أساساً متيناً لمناقشة برلمانية فاعله حول أداء الإدارة العامة. لقد أثبتت التجارب أيضاً أن مساءلة الوزراء أداة فاعلة في إقناع المؤسسات العامة المعنية بمنح كل اهتمامها للتوصيات التي تتلقاها من ديوان المظالم، ولهذا فإن مجلس النواب وديوان المظالم هما شريكان يكمل بعضهما الآخر في عملية تطوير إدارة عامة ذات فاعلية بما يصب في مصلحة المواطن والوطن برمته.

تكتسب العلاقة بين الحكومة وديوان المظالم أهمية كبيرة. فناهيك عن كونه يطرح مسائل تتركز على شكوى مقدمه إليه فإن ديوان المظالم مخول حسب القانون بطرح أية مسألة يعتبرها على درجة من الأهمية. فعلى المستوى العام سيكون ديوان المظالم قادراً على الدخول في حوار مع المؤسسات العامة المعنية، ويقدم المشورة والنصح حول كيفية الوفاء بمعايير عادلة وقانونية وذات شفافية في عمل الإدارة العامة، ونظراً للخبرة التي يتمتع بها رئيس ديوان المظالم سيكون قادراً على مساعدة الحكومة لنشر أفضل الممارسات من خلال الإدارة العامة. وبلا شك سيكون ديوان المظالم على الدوام موضع ترحيب لدى الحكومة في ظل هذه الروح من التعاون الإيجابي.

إن التحدي الأكبر الذي يقع على عاتق رئيس ديوان المظالم / وهو أن يجعل عمل ديوان المظالم يرقى إلى المستوى الأفضل من التميز الإداري وبشكل خاص (الشفافية، الحياد، النزاهة). كما أن تعيين الأشخاص المناسبين وذوي الخبرة اللازمة سيكون أمراً حاسماً ويوازيه في الأهمية الوصول إلى الشركاء، بحيث إذا لم يجد المواطنون المؤسسة مجدية، وفي حال عدم تفعيل مجلس النواب شراكته مع ديوان المظالم، وإذا لم تمنح الحكومة الاحترام اللازم لقراراته فإن هذه المؤسسة بالرغم من كل النوايا الطيبة ستفشل في مهمتها، ولكننا نأمل

أن الحال لن يكون على هذه الصورة، فالحكومة هي من اقترح تشكيل ديوان المظالم على مجلس النواب الذي أقره فيما بعد. ونتمنى من ديوان المظالم بالتعاون مع شركائه في مجلس النواب والحكومة أن يسهم بتقديم عنصر جديد في مكافحة الفساد الإداري للوصول إلى أردن ديمقراطي.

وقد نصت بعض مواد قانون ديوان المظالم على الآتي:

#### ١٤- المادة

أ - يحق لأي متضرر من أي من قرارات الإدارة العامة أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها أن يتقدم بالشكوى في مواجهة الإدارة العامة أمام الديوان وفقاً للأحوال والإجراءات المبينة في هذا القانون.

ب - يباشر الديوان التحقق من الشكاوى والتظلمات المقدمة إليه بموجب نموذج معتمد لهذه الغاية يشتمل على موجز عن وقائعها وأسبابها والجهة التي أصدرتها معززا بالوثائق والمستندات المؤيدة لها إن وجدت على أن يكون هذا النموذج موقعا من مقدم الشكوى أو ممثله القانوني.

ج- يصدر رئيس الديوان قراره بقبول الشكوى المقدمة إليه أو رفضها على أن يكون قراره معللا ومسببا في أي من الحالتين.

#### ١٥- المادة

أ - في حال صدور قرار بقبول الشكوى يباشر الرئيس اتخاذ جميع الإجراءات لحلها بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبة.

ب - تعتبر الإجراءات التي يجريها الرئيس سرية ولا يجوز الإطلاع عليها لغير موظفي الديوان المخولين بذلك من الرئيس ما لم يقرر الرئيس وجود ظروف تستوجب علنيتها أو أنها تساعد في إتمامها.

ج - يقوم الرئيس بإرسال مذكرة تشتمل على نسخة من الشكوى إلى الجهة المشكو منها على أن تقوم هذه الجهة بالرد على مذكرة الرئيس خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام المذكرة ويجوز للرئيس في حالات خاصة يقدرها تمديد هذه المدة وله طلب

تزويده بصور مصدقة من الوثائق أو الأوراق أو البيانات أو المعلومات المرتبطة بموضوع الشكوى.

د - إذا لم تقم الجهة المشكو منها بالرد على مذكرة الرئيس خلال المدة المحددة في الفقرة (ج) من هذه المادة، أو رفضت أو امتنعت عن تزويده بأي من الوثائق أو المعلومات التي طلبها فللرئيس مخاطبة رئيس الوزراء بذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

هـ - يتخذ الرئيس بناء على رد الجهة المشكو منها وفقاً لأحكام الفقرة (ج) من هذه المادة قراره في الشكوى المقدمة إليه ويشتمل قراره على نتائج الإجراءات والتوصية الصادرة عنه والمتعلقة بموضوع الشكوى.

و - ويبلغ كل من المشتكي والجهة المشكو منها قرار الرئيس بنتائج الإجراءات التي تم القيام بها.

#### المادة ١٦ -

أ - على الرئيس في أي من الحالات التي يتبين فيها وجود جريمة جزائية أن يحيل هذه الشكوى بجميع مرفقاتها إلى الجهة المختصة وله أن يقرر استكمال الإجراءات عن الشكوى الإداري من الشكوى أو وقفها أيهما انسب وفق تقديره.

ب- لا تقبل الشكوى بعد مرور سنة على الواقعة موضوع الشكوى، وللرئيس إذا وجد أن موضوعها يتعلق بمسألة ذات طابع عام أن يقبلها ولو بعد انقضاء هذه المدة.

#### المادة ١٨ -

إذا تبين للرئيس بعد استكمال إجراءاته بأن قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو الامتناع عن القيام بها تتضمن أيًا من الحالات التالية:

أ - مخالفة القانون.

ب - عدم الإنصاف أو التعسف أو عدم تحقيق المساواة.

ج - استنادها بناء على تعليمات غير قانونية أو إجراءات غير عادلة.

د - الإهمال أو التقصير أو الخطأ.

فعلى الرئيس كتابة تقرير مفصل بها وإرساله إلى الإدارة العامة المشكو منها وله الحق في تقديم التوصيات التي يراها مناسبة حول موضوع الشكوى.

لقد أسهمت جميع هذه الجهات التي تناولها هذا الفصل في جهود مكافحة الفساد

الإداري كل جهة حسب اختصاصها، وفي نطاق عملها، في الرقابة الخارجية أو الداخلية، أو

من خلال التدريب والتطوير وعمليات الإصلاح الإداري، أو من خلال وضع القوانين و سن التشريعات أو من خلال إجراء الدراسات وإعطاء الاستشارات التي تساعد في رفد مسيرة مكافحة الفساد، ومع ذلك كله لم تتوان الجهود في المملكة الأردنية الهاشمية عن التعاون على المستوى الدولي في مكافحة الفساد، فعلى سبيل المثال تقوم منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) بإجراء استطلاع سنوي لقياس مستوى انتشار الفساد في عدد من دول العالم، وذلك بإجراء عدة استفتاءات لمجموعة من الفئات في السنة الواحدة (Corruption Perceptions Index)، وتشمل العينات المبحوثة عدداً من المواطنين، والمغتربين ورجال الأعمال، إضافة إلى العاملين في مجال تحليل المخاطر، والصحفيين الدوليين، وبعض موظفي القطاع العام، في كل دولة مبحوثة، إذ يتم سؤالهم عن تقييمهم مدى تفشي الفساد في البلاد، أما المؤشر المستخدم فيتدرج من (١-١٠) حيث يدل حصول الدولة على مؤشر (١٠) خلوها من الفساد، وكلما تدنت الدرجة زاد انتشار الفساد.

على الرغم من كل ما سبق ذكره، من الجهود المبذولة والإنجازات المتحققة في مكافحة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية، إلا أننا نطمح في تحقيق ما هو أكثر من ذلك، وتحسن الإشارة هنا إلى أن هناك الكثير الذي يستحق العمل من أجله محاربة الفساد والوصول إلى ما حققته بعض الدول من أمثال (فنلندا)، التي حصلت على درجة خلو من الفساد تبلغ (٩،٩)، حسب استطلاع (٢٠٠٢)، وهي نتيجة أقرب إلى الخلو الكامل من مظاهر الفساد، الأمر الذي يعطي الدافع لنا في الأردن، في عدم الاستكانة والخضوع لهذا المرض، بل العمل والاجتهاد والاستفادة من تجارب الآخرين، والوصول إلى نتائج تلي طموحات المواطن، الذي لم يعد يخفى عليه شيء، بل أصبح يراقب ويحلل كل ما يدور حوله، فعلى سبيل المثال؛ أظهر

---

<sup>1</sup> Home-Page: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

استطلاع الرأي العام في كانون الأول (٢٠٠١)، أن (٣٣,٢%) من مجموع المستجيبين في العينة الوطنية، أفادوا بعدم نجاح الحكومة في محاربة الفساد، في حين (١٨,٤%) أفادوا بنجاحها بدرجة قليلة و(٢٢,٨%) أجابوا بنجاحها بدرجة متوسطة، بينما أفاد (١٠,٤%) من مجموع المستجيبين في العينة الوطنية أن الحكومة قد نجحت بدرجة كبيرة في محاربة الفساد في المملكة الأردنية الهاشمية.

أما عينة قادة الرأي فقد أفاد (٣٨,٦%) من مجموع المستجيبين أن الحكومة لم تنجح في محاربة الفساد، في حين أفاد (٨,٤%) من المستجيبين أن الحكومة قد نجحت بدرجة كبيرة في محاربة الفساد، أما باقي المستجيبين فقد توزعوا بين نجاح الحكومة بدرجة قليلة ومتوسطة في محاربة الفساد.

ومما سلف من نتائج نلاحظ اقتناعاً خجولاً عند الشارع الأردني بإنجازات الحكومة في محاربة الفساد، الأمر الذي يتطلب بذل المزيد من الجهود وتحقيق نتائج أفضل، دون إغفال أهمية ما تم تحقيقه في هذا المجال، إن قورن وسائر الدول النامية، ومنها العربية، إلا أننا نصبو إلى المزيد من النجاح لإزالة كل المعوقات التي تقف في وجه جهود مكافحة الفساد الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية.



## المبحث الثاني: معوقات جهود مكافحة الفساد الإداري في الأردن:

من خلال استعراض جهود مكافحة الفساد الإداري في الأردن، وما تم إنشاؤه من أجهزة رقابية ودوائر متابعة وتحقيق وجهات للتدريب والتطوير، وما تم عقده من مؤتمرات ومن أعمال لجان، يبرز جلياً مدى توفر الدعم السياسي المتمثل في القيادة العليا لجهود الإصلاح ومحاربة الفساد، إذ مثل هذا الدعم المرتكز الأساسي لأية إستراتيجية مكافحة، وذلك حسب اتفاق غالبية الباحثين والإداريين، وما علينا سوى الاستثمار الفاعل لهذا الدعم للوصول إلى أفضل الإنجازات وإزالة جميع العقبات التي تمنع عملية مكافحة الفساد الإداري.

وفي ضوء مراجعة الباحث للأدبيات، تم التوصل إلى العديد من المعوقات التي قد تحد من جهود مكافحة الفساد الإداري في الأردن، منها:

1. يلاحظ من خلال عرض التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري في هذه الدراسة، وجود العديد من الأجهزة التي تأخذ على عاتقها مسؤولية مكافحة بوصفه هدفاً أساسياً منفرداً، أو جزءاً من عدة أهداف أخرى، غير أن هذا التعدد أوجد شيئاً من التداخل في الصلاحيات إضافة إلى الازدواجية والتكرار في عمل هذه الأجهزة، ومما زاد المشكلة ضعف عملية التنسيق بين هذه الأجهزة وعدم لعب دور تكاملي فيما بينها بشكل مناسب.<sup>1</sup>
2. غياب وجود إستراتيجية واضحة لمكافحة الفساد الإداري، وعدم تبني خطة مدروسة محددة المعالم من قبل الحكومة أو من قبل الجهات المعنية بالمكافحة، ويلاحظ على أغلب جهود مكافحة أنها جاءت استجابة للإرادة الملكية السامية، كما تتسم هذه الجهود بالموسمية، ورد الفعل وعدم الاستمرار بنفس القوة التي بدأت بها، خاصة في عمل اللجان.

<sup>1</sup> يحيى الرشدان، البعد المؤسسي للأجهزة المعنية بالتنوير الإداري والرقابة على الأداء الحكومي: دراسة تحليلية. المعهد الوطني للتدريب، (١٩٩٦). ص: ١٧-١٩.

٣. كما يلاحظ على جهود مكافحة في الأردن أن طابع المعالجة الجزئية هو الشائع، من خلال التركيز على جانب واحد من المشكلة وإغفال باقي الجوانب، فمعظم جهود مكافحة تركزت على الرقابة والاهتمام بالوسائل العلاجية عن طريق الاستجابة اللاحقة للحدث، في حين كان الاهتمام قليلاً بوسائل المكافحة الوقائية ومعالجة الأسباب الجذرية.

٤. ما زالت العلاقات الاجتماعية والضغط السياسية تشكل عائقاً في وجه الأجهزة المعنية بالمكافحة في تحقيق أهدافها، إذ يحتاج إلى المزيد من الصلاحيات والقوة لتخفيف وطأة هذه الضغوط.

٥. وجود بعض القوانين والأنظمة التي تحتاج إلى تعديل، لأجل زيادة الشفافية فيها والتقليل من السلطة التقديرية في تطبيقها، لا سيما أن معظم المخالفات المرتكبة ناتجة عن عدم التطبيق السليم لأحكام القوانين والأنظمة المعمول، وعدم مواكبة بعض هذه التشريعات للتطورات، مثل قانون الإجراءات رقم (٣١) لسنة (١٩٥٢)، وقانون التقاعد رقم (٣٤) لسنة (١٩٥٩) .. وغيرها.<sup>١</sup>

٦. هناك ملاحظة من قبل بعض الجهات التابعة لرقابة ديوان المحاسبة في الرد على الاستيضاحات، حيث بلغ عدد الاستيضاحات القائمة منذ سنة (١٩٨٢) ولم يرد عليها (١٤٥٥) استيضاحاً مما يتطلب ضرورة إبلاء مخاطبات ديوان المحاسبة المزيد من العناية للرد عليها وتصويب المخالفات التي وردت فيها.<sup>٢</sup>

٧. ضيق نطاق اختصاص محكمة العدل العليا، فقد حدّ من فعاليتها في الرقابة على القرارات والأعمال الإدارية، لذا فلا بد من منح محكمة العدل العليا حق الولاية العامة لنظر كافة المنازعات الإدارية، وعدم تحديد اختصاصاتها على سبيل الحصر، كما أن ارتفاع تكاليف

<sup>١</sup> تقرير ديوان المحاسبة، مصدر سابق، ص: ٧.  
<sup>٢</sup> المرجع نفسه، ص: ٨.

الدعاوى وتعدد الإجراءات لدى المحكمة من المعوقات المهمة في وجه مكافحة الفساد

الإداري.<sup>1</sup>

### المبحث الثالث: التخطيط لتقليل تكلفة الفساد الإداري:

تعدّ عملية التخطيط لتقليل تكاليف أنماط الانحراف (فساد، جريمة، جنح... الخ)، من الأمور الصعبة والملحة في الوقت نفسه. وتأتي صعوبتها من اتصالها بالعديد من المشاكل التي تواجهها المجتمعات البشرية في ظروف التغيير السريع التي تتعرض له كافة النماذج الاجتماعية من جانب، وطبيعة الوعي والتخطيط لدى القائمين بعملية تنمية الطابع الأيديولوجي الذي يحدد اختيار الأفراد لأسلوب معين في فهم مشاكل المجتمع، واتجاه تطوره، وسياسة الدفاع الاجتماعي الملائمة له من جانب آخر.<sup>2</sup>

ويأتي إلحاح عملية التخطيط لأجل تقليل تكاليف الفساد الإداري من تزايد صور سلوك الفساد وتكرار حدوثها بشكل بالغ أصبح يؤثر بصورة مباشرة على تنظيمات الإنتاج والخدمات وكفايتها الوظيفية ومسيرة التنمية بالدول، ودرجة الاستقرار الاجتماعي فيها. مما دفع معظم الدول لتخصيص جانب كبير من ميزانياتها لمواجهة أنماط الانحراف بعامة، وأنماط الفساد الإداري بخاصة، في الوقت الذي ما زالت فيه صور الانحراف والفساد آخذة في التزايد، زيادةً على ما ينفق عليها من اعتمادات مالية في مجال الوقاية والعلاج، لافتقاد العمل للخطة المحكمة والمتكاملة الأبعاد في مجال الدفاع الاجتماعي بعامة وفي الرقابة والمحاسبة... الخ في التنظيمات الرسمية بخاصة.

<sup>1</sup> هاني الطهراوي، مصدر سابق، ص: ٦٤.

<sup>2</sup> مودي، جورج (١٩٩٧). تكاليف الفساد الكبير، نشرة الندوة، المجلد الرابع، العدد الثاني، القاهرة، منتدى البحوث الاقتصادية، ص: ١٠.

وتقضي مناقشة هذه المشكلة وضوح الرواية بطبيعة التغيرات التي طرأت على الظاهرة الانحرافية وظروف التغيرات التي تتعرض لها المجتمعات وطبيعة الأبنية الإدارية بتنظيمات الإنتاج والخدمات المختلفة، والعوامل الدافعة، لظهور صور الفساد الإداري والانحراف حديثة الطابع الأيديولوجي الذي يحكم سياسة العمل في مجال الدفاع الاجتماعي والرقابة في التنظيمات، وتحديد العضلات التي تواجه عملية التخطيط تلك، لتقليل الميزانية المعتمدة في هذا المجال، والسبل الكفيلة للتغلب على تلك العضلات والتحديات التي تواجهها في التخطيط والعمل في مجال الوقاية والعلاج من الفساد الإداري في تنظيمات الإنتاج والخدمات في المجتمع.

وفي ضوء ذلك تسير الدراسة في تناولها مشكلة التخطيط؛ لتقليل تكاليف الانحراف

بعمامة والفساد الإداري بخاصة بمعالجة الموضوعات الآتية:<sup>1</sup>

أولاً: اعتبارات فهم صور الانحراف (الفساد والجريمة...) من حيث تكاليفها وأسلوب التقليل من نفقاتها.

ثانياً: صياغة خطة التقليل من تكلفة الانحراف والفساد الإداري.

ثالثاً: تحديات عملية التقليل من تكلفة الانحراف والفساد.

رابعاً: توجيهات مواجهة تحديات الإقلال من تكلفة الفساد الإداري بوصفه نمواً انحرافياً.

خامساً: مستقبل التخطيط لتقليل تكلفة الفساد الإداري.

---

<sup>1</sup> شيريل، جري ودانيال، كوفمان (١٩٩٨). الفساد والتنمية، عدد ١، مجلد ٣٥، ص: ١٠.

أولاً: اعتبارات فهم الانحراف (الفساد والجريمة....) من حيث تكاليفها وأساليب

التقليل من نفقاتها:

الاعتبار الأول: يتمثل في ضرورة فهم التغيرات التي طرأت على صور وأبعاد الظاهرة الانحرافية، التي أصبحت ذات طابع منظم في أغلب حالاتها، التي تفاقمت صورها الاقتصادية المرتبطة بالفساد الإداري مثل الرشوة والاختلاس، واتسام العمل بها بالطابع المنظم جماعياً، وغياب الرأي العام الراض لبعض صورها الحديثة، مثل: الإهمال والرشوة إذ أصبحت تشكل أسلوباً عاماً للحياة يتأرجح بين الرفض والقبول من قبيل السلطة السياسية الضبطية، والمجتمع بجماهيره الغفيرة، ومثل ذلك رفض السلطة السياسية الضبطية لجرائم الجمارك وتهريب النقد وسلبية الجماهير والرأي العام بالنسبة لها، وعدم وضوح الخطورة الإجرامية لجرائم الإهمال أمام السلطة القضائية والضبطية، وتقبل الجماهير في معظم المجتمعات لسلوك الرشوة إذ أصبح أسلوباً للحياة في تلك المجتمعات. وأصبحت تحكم سلوك أعضاء التنظيمات الرسمية بشكل واضح ولا سيما بين أعضاء البناء الإداري في التنظيمات الرسمية المختلفة، وهم ذوو الياقة البيضاء الذين يتوفر لديهم قيم ومعايير بربرية لكافة صور الفساد على مستوى البناء الإداري.

الاعتبار الثاني: يتعلق بضرورة اعتبار خطة التنمية في مجال الدفاع الاجتماعي

على مستوى المجتمع وفي مجال الرقابة والمحاسبة والإشراف على مستوى التنظيمات الرسمية المختلفة جزءاً من خطة التنمية العامة في الدولة؛ لأن العمل في مجال الدفاع الاجتماعي يرتبط بالعمل في المجالات الأخرى المتعلقة بالتعليم والإنتاج والصحة والخدمات، كما أن الوقاية من الفساد الإداري داخل التنظيمات الرسمية يرتبط بنظام المراقبة والمتابعة

والمراجعة والإشراف والمحاسبة الدورية لنشاط الأجهزة الإدارية داخل تنظيمات الإنتاج والخدمات<sup>1</sup>.

**الاعتبار الثالث:** يتمثل في ضرورة فهم المجتمع وظروفه والتنسيق بين قطاعاته والأيدولوجية التي تحكم العمل الإداري في قطاعاته والأهداف التي توجه نشاط قطاعاته في الإنتاج والخدمات، لأن ذلك يؤثر على سياسة العمل في مجال الدفاع الاجتماعي.

**الاعتبار الرابع:** يتعلق بوعي العاملين في مجال التخطيط وتنفيذ سياسة الإبداع الاجتماعي التي تنتهجها الهيئة الدولية للتوفيق بينها وبين سياسة الدفاع الاجتماعي على النطاق المحلي، وربط سياسة الدفاع الاجتماعي بالإجراءات الوقائية من الفساد الإداري داخل التنظيمات الرسمية.

**والاعتبار الخامس:** يشير إلى طبيعة الأجهزة العاملة في مجال الدفاع الاجتماعي ومدى قدرتها على القيام بعبء سياسة التنمية المستهدفة في مواجهة صور الفساد الإداري المختلفة، والتنسيق بينها وبين أجهزة مراقبة النشاط الإداري داخل التنظيمات الرسمية.

**الاعتبار السادس:** يتمثل في طبيعة الإحصاءات الجنائية ومدى تعبيرها عن الواقع الفعلي لظاهرة الفساد الإداري بجانبها السلبي.

**الاعتبار السابع:** يتمثل في تعيين المعدل المستهدف لتقليل تكلفة صور الفساد الإداري عنده بما لا يؤثر على اقتصاد المجتمع ودرجة الاستقرار الاجتماعي به، والأداء الوظيفي لتنظيمات قطاعات الإنتاج والخدمات.

**الاعتبار الثامن:** استناد التنمية في مجال الدفاع الاجتماعي والرقابة بالتنظيمات الرسمية على وضوح الرؤية بظروف المجتمع والأجهزة الإدارية وطبيعة الفساد الإداري

<sup>1</sup> شيريل، جراي ودانيال، كوفمان (١٩٩٨). المرجع السابق، ص: ١٥.

وأبعاده، والأداء الوظيفي للأجهزة الإدارية العاملة في تنظيمات الإنتاج والخدمات ومستهدفات التنمية في هذا المجال؛ لترشيد القرار والعمل بخطط التنمية في مجال الدفاع الاجتماعي والرقابة الإدارية داخل التنظيمات الرسمية للإنتاج والخدمات.<sup>1</sup>

**الاعتبار التاسع:** يشير إلى ضرورة وجود أساس نظري واضح لتفسير وتحليل صور الفساد الإداري الظاهر منها أو الخفي، وتحديد المجالات المختلفة المرتبطة بمجال الدفاع الاجتماعي وسياسته على مستوى المجتمع والرقابة الإدارية والمحاسبية داخل التنظيمات الرسمية للإنتاج والخدمات التي تستند إليها الأجهزة العاملة في مجال الوقاية والعلاج وتقييم كفاءتها الوظيفية في الأداء وتحديد احتياجاتها من العاملين المتخصصين ومن الأدوات الفنية وتعيين مستهدفات التنمية في مجال الدفاع الاجتماعي على مستوى المجتمع والرقابة الإدارية والمحاسبية في نطاق تنظيمات الإنتاج التي طرأت على المجتمع وتنظيماته، وتحديد الأسلوب المتبع في السياسة الجنائية والرقابية ومدى صلاحيته لتحقيق مستهدفات التنمية في مواجهة الفساد الإداري، على أن يتم ذلك بالاستناد إلى الأسلوب العلمي.

#### **ثانياً: صياغة خطة التقليل من تكلفة الاتحراف والفساد وتنفيذها:**

إذا ما أردنا تقليل نفقات الفساد الإداري فمن الضروري أن يتم صياغة عناصر خطة التنمية في مجال الدفاع الاجتماعي والرقابة، على أساس ارتباط تلك النفقات بخطة التنمية العامة في الدولة وتنظيماتها الرسمية للإنتاج والخدمات من جانب، واستنادها على سياسة الرقابة الإدارية المعلنة للتنظيمات الرسمية التي يجب أن تتسق مع سياسة الدفاع الاجتماعي

<sup>1</sup> شيريل، جراي ودانيال، كوفمان (١٩٩٨). المرجع السابق، ص: ١٦.

والرقابة والمتابعة المعلنة على مستوى المجتمع من جانب آخر على أن تشمل مرحلة الصياغة تلك، الجوانب التالية:<sup>1</sup>

- تحديد الحالات التي تتطلب صياغة التشريعات الملائمة ونوعية هذه التشريعات وتطوير النصوص التشريعية القائمة، بما يجعلها صالحة للتطبيق في ظروف التغيرات التي طرأت على المجتمع وتنظيمات الإنتاج والخدمات المختلفة.
- تحديد أسلوب الوقاية الملائم.
- تحديد أسلوب العلاج الملائم.
- تحديد الأجهزة اللازمة لعملية الوقاية من صور الفساد الإداري، وأسس تطوير الأجهزة القائمة بالرقابة والمتابعة لتتمكن من القيام بدورها في عملية التنمية لأجهزة الرقابة الإدارية والمتابعة والمحاسبة لنشاط الإدارات العاملة في نطاق تنظيمات الإنتاج والخدمات سواء من حيث التدريب أو المتابعة والمحاسبة والرقابة والضبط لحالات الفساد الإداري.
- تحديد احتياجات الأجهزة العاملة في مجال الرقابة الإدارية والمحاسبة على مستوى المجتمع أو داخل تنظيمات قطاعات الإنتاج والخدمات فنياً وبشرياً وتنظيمياً ومالياً بحسب الدور الموكل لكل من الأجهزة الإدارية المعنية بالوقاية من الفساد الإداري والحد منه.
- تصنيف صور الفساد الإداري من حيث خطورتها على أساس البحث العلمي بالاستناد إلى معايير واضحة اجتماعياً واقتصادياً ونفسياً وقانونياً؛ لتعيين خطورتها الاجتماعية على اقتصاد المجتمع وتنظيماته وحياة الأفراد والاستقرار الاجتماعي وتعيين أسلوب العمل اللازم لكل منها، بما يجعل العمل في مواجهتها متلائماً مع درجة خطورتها داخل

<sup>1</sup> الألفي، حسن (٢٠٠٠). مرجع سابق، ص: ٤٦.



تنظيمات الإنتاج والخدمات مثل الرشوة والاختلاس وعلى مستوى المجتمع مثل السوق السوداء التي ترتبط مباشرة بالفساد الإداري.

ومن هنا تبدأ مرحلة التنفيذ لخطة التنمية في مجال الوقاية من الفساد الإداري لتقليل تكلفة صور الفساد وتقتضي هذه المرحلة أن يسير العمل في مجال الرقابة الإدارية وتطوير أساليب المحاسبة والمراجعة متوازناً مع العمل في إطار خطة التنمية العامة للدولة، وأن يكون العمل متساوياً ومتكاملاً مع السياسة المعلنة للدولة في الرقابة العامة، وأن يتم العمل بها في مختلف قطاعات الإنتاج والخدمات بشكل متوازن على أن تقوم الأجهزة الإدارية بأدوارها المحددة لها على أساس من التعاون وتبادل المعلومات مع أجهزة الرقابة الإدارية والمتابعة والمحاسبة للتعرف إلى سير النشاط والرقابة العامة المعلنة على مستوى المجتمع.

ويأتي التقييم عملية مستمرة، تبدأ بمرحلة التحضير وتنتهي بمرحلة التنفيذ لمراجعة الأجهزة الإدارية في القطاعات المختلفة وتقييم دورها الوظيفي ومنجزاتها في عملية التقليل من تكاليف الفساد الإداري ومدى استخدامها لميزانيتها في المجالات المحددة لها، وأن تتم عملية التقييم تلك على أساس علمي، مستندةً في ذلك على المقارنة بين ما هو مستهدف من الأجهزة وبين ما حققته في هذا المجال؛ لترشيد العمل في الأجهزة التي لم تستهدف.

### ثالثاً: تحديات عملية التقليل من تكلفة الانحراف والفساد:

هناك معضلات وتحديات تواجهنا في عملية التخطيط إذا ما أردنا تقليل تكاليف صور الفساد الإداري المختلفة سواء بالنسبة للرشوة أو الاختلاس والسوق السوداء، والإهمال والتسيب... الخ. وتتمثل تلك التحديات في:<sup>1</sup>

<sup>1</sup>الأعرجي، عاصم (١٩٨٨). مرجع سابق، ص: ١٧٠.

١. أن البحث العلمي لم يحقق بعد معالجة ظاهرة الفساد الإداري من حيث أبعادها وطبيعة التغيرات التي طرأت على صورها وأبعادها في ظروف المجتمعات المعاصرة، والعوامل الدافعة إليها، ومردوداتها السلبية على التنظيمات الرسمية، والمجتمع وأعضائه.
  ٢. أننا لم نتفق بعد على أساس نظري لتفسير ظاهرة الفساد الإداري، وإن كان التوجه (الفيثوميتولوجي) قد بات يشكل إطاراً نظرياً عاماً للعلوم الاجتماعية بعامة وعلم الاجتماع بخاصة، فما تزال المعالجات (الفيثوميتولوجية) للفساد الإداري في مهدها، ولم تتوفر لدينا بعد الرؤية الواضحة لمصادر الفساد، وعوامله ومردوداته السلبية على تنظيمات الإنتاج والخدمات بخاصة والمجتمع بعامة، وتحديد مصادره والعوامل الدافعة إليه.
  ٣. أننا لم نستقر بعد على الأسلوب الذي يتم به التنسيق بين سياسة الدفاع الاجتماعي التي أعلنتها الهيئة الدولية وسياسة الدفاع المعلنة من قبل الدول، وسياسات الرقابة الإدارية والمحاسبة المعلنة بالنسبة لقطاعات الإنتاج والخدمات، كما أن رؤية أبعاد الفساد الإداري وأثره على سياسة الدفاع الاجتماعي، لم تحظَ بعد باهتمام من قبل الهيئات الدولية والمجتمعات وإن توفر حول صور الفساد عدد من الدراسات العلمية المحدودة.
  ٤. أن التفاوت ما زال قائماً بين سياسة الدفاع الاجتماعي المعلنة من قبل الدول وأسلوب العمل في مجال الوقاية والعلاج من الجريمة.
  ٥. ما زال بعض الدول لا تعتمد على نتائج البحوث العلمية وترشيد العمل في مجال الدفاع الاجتماعي والرقابة الإدارية في ضوء تلك النتائج العلمية.
- ما زالت الإحصاءات الجنائية لمعظم الدول مضللة ولا تعكس الدفاع الفعلي للفساد الإداري في تلك الدول؛ مما يمنع تقييم العمل في مجال الدفاع الاجتماعي في ضوء تلك الإحصاءات، كما لا يمكننا ترشيد الرقابة الإدارية والمتابعة والمحاسبة في ضوءها.

- ما زال اهتمام بعض السلطات السياسية بمجال الدفاع الاجتماعي غير كافٍ ولا يخدم سوى مصالحها، كما أن الرقابة الإدارية تخضع (لأيدولوجية) تلك السلطات التي تسعى إلى إخفاء حقيقة الفساد الإداري.
- ما زالت الفروق بين الدول المتقدمة والدول النامية في مجال التنظيمات الإدارية والأبنية الإدارية، ونظم الرقابة والمتابعة والمحاسبة للحد من صور الفساد الإداري، وأسلوب مواجهتها غير محددة المعالم مع أنها تختلف اختلافاً واضحاً فيما بينها. ولم تصل بعد إلى أدنى معدلات الإنفاق لمواجهة الفساد الإداري الذي يؤثر على اقتصاد المجتمع النامي والمتقدم. وعدم توفر الفنيين والمخططين بالقدر الكافي في مجال الأجهزة العاملة في مواجهة الفساد الإداري ومن ثم تدفع تلك الأجهزة أموالاً باهظة بسبب غياب الخبرة الواعية بمجالات الإنفاق وأسلوب العمل اللازم الذي يناسب هذه الأجهزة للحد من تفشي صور الفساد الإداري في التنظيمات الرسمية بالمجتمع.
- ولم يتح بعد للدول النامية الفرصة للتعرف إلى خبرات الدول المتقدمة في مجال الاقتصاد من تكاليف الفساد الإداري، كما أن الأبنية الإدارية لتلك الدول النامية لم تصل بعد إلى مستويات التعقيد والتطور الذي حققته تنظيمات الإنتاج والخدمات في الدول المتقدمة. وليس سهلاً الأخذ بأساليب الرقابة والمحاسبة في إدارة قطاعات الإنتاج والخدمات أسوة بالدول المتقدمة. وعن الأخذ بها لا تتوفر المعرفة الكافية بأبعاد التنظيم الإداري ومردودات الأخذ به وأساليب الضبط والرقابة الإدارية المطلوبة؛ لتسيير أمور تلك الأبنية الإدارية دون التخبط بين صور الفساد الإداري المختلفة.
- عدم وجود نموذج نظري للتخطيط للتقليل من تكاليف الفساد الإداري من قبل الهيئة الدولية، أو المجتمعات المعنية بفهم الفساد الإداري.

• عدم قيام الهيئة الدولية بدور جاد وفاعل لمساعدة بعض الدول في عملية صياغة خطة التقليل من تكاليف الفساد الإداري والتعاون معها على تنفيذها بحيث تكون نموذجاً يحتذى به من قبل الدول الأخرى في مجال الوقاية من الفساد الإداري في قطاعات الإنتاج والخدمات.

• قصور التعاون بين الأجهزة العاملة في مجال الدفاع الاجتماعي ببعض الدول وعدم تبادلها المعلومات التي تعكس نشاطها في هذا المجال، إضافة إلى عدم توفر نماذج للرقابة الإدارية التي تساعد على الوقاية من الفساد الإداري.

٦. أن تكون خطط التقليل من تكاليف الفساد الإداري قائمة على أساس متكامل كالفهم الصادق للفساد بوصفه سلوكاً انحرافياً، وأساليب مواجهته والعمل في مجال الوقاية والإصلاح لتشمل تلك الوقاية كافة الجوانب التي تكفل مواجهة الفساد بفاعلية، وفي ضوء ذلك يجب توزيع النفقات لتغطي المجالات المختلفة، على أن تراعي طبيعة الأدوار الوظيفية التي تقوم بها الأجهزة العاملة في مجال الدفاع الاجتماعي وأجهزة الرقابة لتكون هذه الأجهزة قادرة على أداء دورها مع توفر الخبرة الكافية لها لاستخدام ميزانيتها المخصصة استخداماً أمثل وبأعلى قدر من الكفاية والفاعلية في مواجهة الفساد الإداري في تنظيمات الإنتاج والخدمات وعلى مستوى المجتمع.<sup>1</sup>

وبناءً على ذلك يؤمل أن يسير العمل في مجال التخطيط لتقليل نفقات الفساد الإداري في مسالكه الصحيحة للوصول إلى النتائج المرجوة منه، حتى يأتي بنتائج طيبة تمكننا من تقليل النفقات وتكاليف الرشوة والاختلاس والإهمال... الخ، بالقدر الذي يدعم اقتصاد الدولة ويحقق لها الاستقرار الاجتماعي، ويكفل للتنظيمات الرسمية الدعم لتحقيق دورها الوظيفي بفاعلية.

<sup>1</sup> الأعرجي، عاصم (١٩٨٨). مرجع سابق، ص: ١٧٩.

إن أهم وأخطر المجالات بالنسبة لتقدير تكلفة الانحراف المتمثلة في صور الفساد المختلفة، وبوجه خاص تلك الصور المرتبطة بالجرائم الاقتصادية المتمثلة في الاختلاس والرشوة وهي التي تعكس الفساد الإداري في تنظيمات الإنتاج والخدمات.

رابعاً: توجيهات مواجهة تحديات التقليل من تكلفة الفساد الإداري كنمط انحرافي:

تتمثل التوجيهات المستخلصة من التجارب لمواجهة المعضلات التي تواجه سياسات وخطط التقليل من تكلفة الفساد فيما هو آت:-

١. دعم البحوث العلمية في ضوء التوجيهات المعاصرة في مجال الفساد الإداري وتبصير الدول والأجهزة الإدارية المختصة في مجال قطاعات الإنتاج والخدمات لأهمية الاستفادة منها في التخطيط لتقليل نفقات الفساد الإداري.

٢. ضرورة ربط خطط التنمية في مجال الدفاع الاجتماعي بخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية للدولة، وإدراج خطط الرقابة الإدارية والمحاسبية ضمن خطط التنمية.

٣. ضرورة قيام الهيئة الدولية بمجهودات واضحة في مجال التخطيط لتقليل تكاليف الفساد الإداري حتى يمكن الاسترشاد به على مستوى الدولة.

٤. ضرورة إسهام الهيئة الدولية في مجال الدفاع الاجتماعي؛ لتقليل تكاليف الفساد ببعض الدول لتكون هذه التجارب بمثابة نماذج تحتذي بها الدول الأخرى.

٥. توخي الصدق من بعض الدول في عرضها للإحصاءات الجنائية والتخلص من الحساسية الدولية حتى يمكن الاستفادة من تجاربها وتقييمها.

٦. تقديم الدعم المالي من الهيئة الدولية لمراكز البحوث الاجتماعية والجنائية العاملة في مجال الدفاع الاجتماعي لكي تتمكن من توسيع نطاق عملها في مجال البحث والدراسة وتدريب الفنيين والمتخصصين، توسعة نطاق بحوثها لتشتمل نطاق الفساد الإداري.
٧. القيام بجهد إيجابي من قبيل الهيئة الدولية في مجال البحث العلمي لتميط أقوال الفساد الإداري على أساس خطورتها بعقد المقارنة بين بعض الدول المتقدمة والنامية، حتى تفيد الدول الأخرى من مجال تنميط أفعال الفساد الإداري ودراساتها.
٨. ضرورة قيام الهيئة الدولية بجهود إيجابية لتقييم برامج التنمية في مجال الدفاع الاجتماعي والرقابة الإدارية في بعض الدول للتعرف إلى مدى ما حققته هذه البرامج في مسألة تقليل نفقات الفساد الإداري بصوره المختلفة.

#### خامساً: مستقبل التخطيط لتقليل تكلفة الفساد الإداري:

بقي أمامنا اعتبارات علمية أساسية على المستوى المحلي في قياس تكلفة الفساد الإداري والتعرف إلى آثارها الاجتماعية والاقتصادية؛ تمهيداً للتخطيط من أجل تقليل تكلفتها سواء بالنسبة للأضرار الاجتماعية والاقتصادية المترتبة عليها، أو من ناحية ما ينفق من قبل الدولة على أساليب الوقاية والعلاج، وأيضاً ما ينفق من قبل تنظيمات الإنتاج والخدمات على الرقابة والمتابعة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fridrich Staphenurst & Petter Langeth, (1997). The Role of the Public Administration in Fighting Corruption. International Journal of Public Sector Management, Vol. 10, No. 5, pp. 335.

## الفصل الرابع

### الخاتمة

#### المبحث الأول: النتائج:

النتائج المتعلقة بالسؤال الأول: ما الأسباب الأكثر تأثيراً في إحداث الفساد الإداري

من وجهة نظر المعنيين بمكافحة الفساد الإداري؟

أ- هل يمكن اعتبار السياسة السبب الرئيسي للفساد، وكيف تعزل ذلك؟

بعد إجراء المقابلات المختلفة مع أفراد عينة الدراسة حول السؤال المطروح، أبدى

جميع أفراد العينة تجاوبهم مع السؤال حيث توجد لديهم وجهات نظر حول الموضوع، وفيما

يأتي عرض لوجهة نظر هؤلاء المقابليين وهي كالآتي:

بينَّ المقابلون أنَّ الاستبداد والطغيان يؤديان للفساد، إذ إنَّ شعور الإنسان بالاستبداد

والظلم والطغيان، يؤدي إلى الفساد، كما أنَّ الحكومات على اختلاف أنواعها ليست مستعدة

لمعاقبة المستبدين الذين يعيشون فساداً هنا وهناك، كما أنَّ هناك علاقة بين النخبة السياسية

الحاكمة وجماعة الطغاة والمستبدين، حيث إنَّ كلاهما يحقق مصالح الآخر.

ويرى الباحث أنَّ السياسة لها دور في استشراف الفساد من خلال التغطية على جماعة

الفاستدين والطغاة.

ب- هل يمكن أن نعد العامل الاقتصادي من أسباب الفساد الإداري؟ ما هو تعليقك على

الموضوع؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة تفاعل أفراد العينة مع السؤال، أبدوا

رغبتهم في الإجابة عنه، وقد لخص الباحث الأفكار التي استقاها من هؤلاء المقابليين كالآتي:

بيّن المقابلون أن سيادة الفقر المدقع ووجود فجوة بين الأغنياء والفقراء، وتدني

رواتب الموظفين قد تدفع بكل هؤلاء إلى ممارسة الفساد الإداري، إذ يعتمدون غالباً إلى ذلك

بسبب نقص الحاجات الأساسية للمواطن، لذلك فإن الفقر والعوز يعد تربة خصبة للفساد.

ويرى الباحث أنه ليس بالضرورة أن يؤدي وجود وضع اقتصادي متردٍ إلى الفساد،

إذ تمر الشعوب بعقبات اقتصادية مختلفة لا تؤدي بها إلى ذلك، ومثال ذلك الأزمات

الاقتصادية في عصر الخلفاء الراشدين.

ج- هل يمكن أن يعدّ ضعف الإدارات المختلفة وانعدام الأخلاقيات الوظيفية من أسباب الفساد

الإداري؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة أبدى أفراد العينة تجاوبهم من خلال

المقابلة، وأن انعدام أو ضعف الأخلاقيات للعمل الوظيفي الحكومي، وغياب المساءلة العامة

والمسؤولية كلها تؤدي إلى الفساد وتمهد له، لذلك فإنه ينبغي وجود إدارات قوية تحرص على

القضاء على أسباب الفساد. ويرى الباحث أن الإدارة الفعالة والقوية التي تحرص على متابعة

عملها تنقل من عمليات الفساد وكذلك قد تقضي عليها مع استمرار عملية المتابعة.



#### د - ما علاقة البيروقراطية بالفساد الإداري؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة، طرح العديد سؤالاً يتعلق بتحديد المقصود بالبيروقراطية، فعمد الباحث إلى شرح هذا المفهوم لأفراد العينة، وبعدها أبدى العاملون رغبتهم في الإجابة عن السؤال، وأوضحوا أن هناك أعداداً كبيرة تعمل في القطاع العام الحكومي الذي يؤدي بدوره إلى التأثير على توزيع السلع والخدمات، وكلما زاد حجم القطاع زاد الفساد الإداري، وهذا يؤدي إلى وجود بيروقراطية ذات توجهات تعنى بالتوزيع لا بالإنتاج، الوقت الذي تضطلع فيه البيروقراطية بمهمة التخطيط بدلاً من تركها لآلية السوق.

ويرى الباحث أن حجم المجتمع وزيادة حجم القطاع العام، يزيد من الفساد الإداري في المجتمع.

#### هـ - هل يمكن اعتبار الاستعمار من الأسباب التي تحدث الفساد الإداري؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة، وجد الباحث أن للحقبة الاستعمارية تأثيراً كبيراً على تفشي الفساد، إذ إن هدف الاستعمار هو خلق التوترات المختلفة التي تؤدي إلى وجود الفساد، ولعل خير دليل على ذلك أن الاستعمار يريد أن يشيع الفساد في المجتمع من أجل أن يستطيع تحقيق أهدافه.

ويرى الباحث أن غياب الاستعمار يؤدي إلى غياب الفساد الإداري، إذ أن الفساد فيها اضمحل وتلاشى تقريباً في فترة ما بعد الاستعمار عنها فترة ما قبل الاستقلال.

النتائج المتعلقة بالسؤال الثاني: ما أكثر أشكال الفساد الإداري شيوعاً في الأجهزة الإدارية الأردنية؟

أ- هل يمكن أن تعود أشكال الفساد الإداري في الأجهزة الإدارية الأردنية؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة، بين أفراد العينة أن هناك أشكالاً عديدة من الفساد الإداري موجودة في الأجهزة الإدارية الأردنية، ومن أشكال الفساد الإداري الموجود في هذه الأجهزة:

١. ( المحسوبية والشللية ).

٢. الرشوة.

٣. الاعتداء على المال العام.

٤. الاختلاس.

ويرى الباحث أن أشكالاً وصوراً مختلفة للفساد الإداري موجودة في الأجهزة الحكومية الأردنية كما توجد في مختلف دول العالم.

ب- برأيك ما هو أكثر أنماط وأشكال الفساد الإداري شيوعاً في هذه الأجهزة؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة لاحظ الباحث أن هناك وجهات نظر مختلفة حول هذا الموضوع، حيث لا يوجد اتفاق بين أفراد العينة حول أكثر أنماط وأشكال الفساد الإداري شيوعاً، ويمكن أن يعزى ذلك إلى أن أشكال الفساد الإداري تتفاوت من جهاز إداري لآخر، إذ إن الفساد الإداري موجود ولكنه ضمن أشكال مختلفة في هذه الأجهزة.

ويرى الباحث أن أشكال الفساد المختلفة موجودة في الأجهزة الحكومية ولكن بدرجات مختلفة، ولا يمكن الحد من الظاهرة إلا بدرجات متفاوتة.

ج- ما الأسباب التي تؤدي إلى وجود أشكال الفساد الإداري في الأجهزة الإدارية الحكومية؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة، وجد الباحث أن ثمة اتفاقاً على أن

الأسباب المؤدية إلى الفساد الإداري يمكن تلخيصها، كالآتي:

١. الأسباب السياسية: شيوع الطغيان والظلم.

٢. الأسباب الاقتصادية: الفقر والعوز وقلة الرواتب.

٣. ضعف أو انعدام الإدارة.

٤. البيروقراطية السائدة في المجتمع.

٥. ظهور المذاهب المختلفة والأقليات.

٦. الاستعمار بما يفرضه من قيود.

ويرى الباحث أنها أسباب منطقية لوجود الفساد الإداري.

د- ما الفرق بين الفساد الصغير والفساد الكبير؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة بين هؤلاء أن هناك فرقاً بين الفساد

الصغير والفساد الكبير، وقد لخص الباحث ذلك، كالآتي:

• الفساد الصغير: هو الفساد الذي يمارسه صغار الموظفين من خلال مظاهر الفساد

المختلفة كالرشوة أو الاختلاس والهدف تغطية مصاريف الحياة اليومية.

• الفساد الكبير: هو الفساد الذي يمارسه كبار الموظفين والسياسيين من أجل تحقيق مكاسب كبيرة لهم.

ويرى الباحث أن الفساد الكبير أشد خطورة، إذ من الممكن أن يقضي على مقدرات الشعب والحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

هـ- برأيك كيف يمكن تفصي أشكال الفساد في الأجهزة الإدارية الحكومية؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة بين هؤلاء أن هناك طرقاً مختلفة لتحقيق ذلك، وقد أبرزها الباحث كالاتي:

١. وجود لجنة مراقبة داخلية في هذه الأجهزة للحفاظ على المال العام.
  ٢. تعيين لجان من ديوان المحاسبة لمتابعة جميع حالات التجاوز التي تحدث في هذه الأجهزة.
  ٣. مراقبة أداء الأجهزة الحكومية والموظفين من أجل تفصي حالات الفساد.
  ٤. فرض الجزاءات بحسب شكل الفساد الإداري الموجود.
- ويرى الباحث أن المتابعة الحثيثة لهذه الأجهزة تسهم في التقليل أو الحد من أشكال الفساد الإداري.

النتائج المتعلقة بالسؤال الثالث: ما وسائل مكافحة الأكثر فعالية في الحد من ظاهرة الفساد

الإداري في ضوء القوانين والتشريعات الأردنية؟

أ- هل يمكن لوجود المؤسسة على مستوى الدولة وسيادة القانون مكافحة الفساد الإداري؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة، أبدى العديد منهم الرغبة في الإجابة عن

هذا السؤال، وقد لخص الباحث ذلك، كالآتي:

يرى أفراد العينة أنه إذا كانت العوامل السياسية هي سبب الفساد الإداري، فإنه لا بد

من المناداة بالمؤسسية على مستوى الدولة وسيادة القانون، كما لا بد من الابتعاد عن

الاعتبارات الطائفية والعرقية واعتماد المساواة بين المواطنين.

ويرى الباحث أن هذا أمر مقبول فلا بد من المناداة بالمؤسسية كحل جذري لهذه

المشكلات (الفساد الإداري).

ب- ما الأساليب التي اتبعتها الإسلام في مكافحة الفساد الإداري؟

بعد إجراء المقابلة مع أفراد عينة الدراسة، أبدى أفراد العينة إعجابهم ورغبتهم في

الإجابة عن هذا السؤال، إذ بين هؤلاء من خلال نقاط عدة منهج الإسلام في ذلك:

١. استخدام أسلوب الترغيب كالحوافز المادية (المكافأة) والحوافز المعنوية (رضا الله).

٢. أسلوب الترهيب: من خلال بيان أن هناك عقوبة دنيوية وأخروية على هذه التجاوزات.

ويرى الباحث أن الإسلام وخلال فترة وجيزة استطاع أن يقضي على أشكال الفساد من خلال التزام أفراد بمنهج الله عز وجل.

### ج- ما دور الشعب في مكافحة الفساد الإداري؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة أبدى هؤلاء ارتياحهم لهذا السؤال، حيث بين هؤلاء أن الموظفين والسياسيين هم من أفراد الشعب، وبوجود ثقافة واعية عند الشعب فإنهم يستطيعون التقليل من الفساد الإداري أو الحد منه لإدراكهم بأن ذلك سيعود عليهم بالعاقبة الوخيمة.

ويرى الباحث أنه لا بد من إيجاد آليات مختلفة يتم من خلالها تنقيف الشعب وذلك للقضاء على جميع أشكال الفساد فيه بطرق فاعلة ومناسبة.

### د- هل لوسائل الإعلام دور في مكافحة الفساد الإداري؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة بين هؤلاء أنه يمكن لوسائل الإعلام أن تلعب الدور الأبرز في مكافحة الفساد الإداري من خلال جميع أشكال هذه الوسائل من مسوعة ومرئية ومقروءة، حيث إن وسائل الإعلام هي مرآة للشعب وتستطيع أن تبرز كل هذه المظاهر للفساد وذلك من أجل أن ينتبه العامة لها ولمخاطرها.

ويرى الباحث أنه لا بد من تفعيل وسائل الإعلام المختلفة للكشف عن جميع أشكال الفساد الإداري، وذلك للقضاء على جميع صورته وأشكاله.

النتائج المتعلقة بالسؤال الرابع: ما مستويات الفساد الإداري في القطاع الحكومي؟

أ- هل يمكن اعتبار استغلال النفوذ والمنصب العام من مستويات الفساد الإداري؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة بين هؤلاء أن هناك شكلين للنفوذ أحدهما قد يكون مستمداً من الصلاحيات الممنوحة للشخص، والآخر قد يكون مستمداً من مكانة الشخص الاجتماعية والسياسية.

ومهما يكن فإن استغلال المنصب والنفوذ قد يؤدي إلى تعيين الأفراد دون أحقية وإلغاء القوانين والتحكم بالأشخاص وهذا يؤدي إلى شيوع الفساد الإداري.

ويرى الباحث أنه لا بد من التركيز بوجوب عدم استغلال الأفراد لنفوذهم وسلطتهم لإكساب البعض حقوقاً ليست لهم وحرمان الآخرين منها.

ب- ما المستوى الإداري الذي يمارس عمليات الاختلاس والاستيلاء على المال العام؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة بين هؤلاء أن مظاهر الاعتداء على المال العام أصبحت تنتشر بمعدلات مرتفعة، وذلك من خلال ما تروجه المعتقدات الاجتماعية السائدة من إباحة المال العام، وأن الاعتداء عليه أمر شائع ومقبول، وهذا ما نراه سائداً في الدول النامية بشكل خاص.

ويرى الباحث أنه من خلال التقارير العالمية، فإن الدول النامية هي أكثر الدول اعتداء على المال العام وذلك بسبب غياب وسائل الرقابة التي تحد من ذلك.

### ج- في أي مستوى إداري تشيع عمليات التزوير كأحد أشكال الفساد الإداري؟

بعد إجراء المقابلات مع أفراد عينة الدراسة بين هؤلاء أجمعوا على أن عمليات التزوير كثيراً ما تشيع في فئة الموظفين، إذ يمارس هؤلاء التزوير من أجل الحصول على مكاسب أو تحقيق مصالح شخصية لهم، لذلك يعمدون إلى التلاعب بالمستندات والوثائق والقيود الرسمية بقصد التضليل والحصول على منافع مادية أو معنوية. ويرى الباحث أن عمليات التزوير سائدة في الأجهزة الحكومية وذلك من أجل أن يحقق أصحابها أموراً مادية قد يرونها مهمة بالنسبة لهم.

#### نتائج هذه الدراسة:

- ١ . توجد عدة أسباب لشيوع الفساد الإداري منها العوامل السياسية والاقتصادية وضعف الإدارة وانعدامها وشيوع البيروقراطية وغلبة الاستعمار.
- ٢ . توجد أشكال وأنماط للفساد الإداري شائعة في الأجهزة الحكومية كالرشوة والاختلاس والتزوير والاعتداء على المال العام.
- ٣ . هناك عدة أسباب تؤدي إلى شيوع الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية منها استغلال المنصب والنفوذ، والشللية والمحسوبية وغيرها.
- ٤ . يوجد فرق واضح بين الفساد الصغير والفساد الكبير.
- ٥ . يمكن أن تستدل على أشكال الفساد من خلال تعيين اللجان المختصة التي تتابع ذلك وتعد التقارير المختلفة عنه.



٦ . من الوسائل والأساليب التي تحد من الفساد الإداري وجود المؤسسة

والترغيب والترهيب والوعي الثقافي عند الشعب.

٧ . يمكن لوسائل الإعلام أن تلعب دوراً فاعلاً في التقليل أو الحد من الفساد

الإداري.

٨ . يشيع الفساد في المستويات الإدارية المختلفة بغية تحقيق منافع مادية ومنافع

معنوية.

## المبحث الثاني: التوصيات:

- ضرورة الكشف عن مشكلات الفساد الإداري التي تعاني منها المجتمعات النامية والمتقدمة، لما لهذه الظاهرة من أثر في إعاقة الخطط التنموية وأثرها السلبي على المجتمع.
- عمل مزيد من الدراسات التي تتناول الفساد الإداري في أجهزة الدولة المختلفة وذلك لرفد البحوث والدراسات بنتائج يمكن أن تسهم في إيجاد آليات مقترحة قد تؤدي إلى الحد من ظاهرة الفساد الإداري.
- حث الباحثين في الجامعات المختلفة على تناول هذا الموضوع وبحثه من جميع جوانبه وذلك من أجل الخروج بنتائج عملية تساعد في الحد من الفساد الإداري.
- ضرورة متابعة نتائج الدراسات والبحوث، وكذلك أحدث القوانين والتشريعات التي تناولت الفساد الإداري وذلك للاستفادة منها في الخروج بمقترحات قد تسهم في الحد من هذه الظاهرة المقلقة.
- تفعيل دور الإعلام بجميع أشكاله في إظهار مخاطر الفساد الإداري على المجتمع وتبديد موارده وتعريف وتنقيف الشعوب به.
- إيجاد السبل اللازمة للوقاية السابقة من ظاهرة الفساد الإداري وتفعيلها ودعمها من خلال خطة التنمية العامة للدولة.

## المراجع:

### أولاً: المراجع العربية:

إبراهيم، صفاء الدين، الصرايرة، وأكثر، (٢٠٠١). العلاقة بين تدني المستوى المعيشي للموظفين والفساد الإداري من وجهة نظر الموظفين، دراسة ميدانية في الدوائر الحكومية لمحافظة جرش، الإداري، السنة ٢٣، العدد ٨٧٦، ديسمبر، ص: ٤٣ - ٧٧.

أحمد كريشان، مدير مكافحة الفساد يستعرض إنجازات الدائرة، جريدة الرأي الأردنية، عدد ١١٦٥٨، (١٤/آب/٢٠٠٢)، ص: ٤.

الأعرجي، عاصم (١٩٨٨). نظريات التطوير والتنمية الإدارية، بغداد: مطبعة التعليم العالي، ص: ٦٠.

حجازي، أحمد مجدي (١٩٩٠). صناعة الفساد في العالم الثالث، مجلة كلية الآداب، جامعة القاهرة، العدد ١، مجلد ٧٥، ص: ١٢٧.

داغر، منقذ (١٩٩٤). علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظمتها، دراسات إستراتيجية، العدد ٦٠، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الإمارات.

ديوان المحاسبة، التقرير السنوي الثامن والأربعون، (١٩٩٩). ص: ٤٥.

رئاسة الوزراء، المملكة الأردنية الهاشمية، الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد (٢٠٠٣)، عمان، المطبعة العسكرية، (١٩٩٤)، ص: ٢٨٥٥-٢٨٥٧.

راشد، أحمد (١٩٧٤). بعض الجوانب الاجتماعية في التطوير الإداري، المجلة الاجتماعية القومية.

الرشدان، يحيى، البعد المؤسسي للأجهزة المعنية بالتطوير الإداري والرقابة على الأداء الحكومي: دراسة تحليلية. المعهد الوطني للتدريب، (١٩٩٦). ص: ١٧-١٩.

أبو سن، أحمد، (١٩٩٧). استخدام أساليب الترغيب والترهيب في مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، مجلد ١١، عدد ٢١، محرم، ص: ٩١ - ١٠٧.

السيد، مصطفى كامل وزرنوقة، سلام سالم (١٩٩٩). الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية والعلوم السياسية، القاهرة، ص: ٤٧-٤٨.

سيرة الدسوقي، مؤتمر صحفي في ختام ندوة المساءلة والشفافية، جريدة الرأي الأردنية، عدد ١١٤٥٥، (٢٠/كانون الثاني/٢٠٠٢) ص: ٣.

شحاتة، إبراهيم (١٩٩٩). ما هي أسباب الفساد الإداري؟ المدقق، العدد ٤٠.

الشربيني، عبد العزيز، الفساد الإداري في العالم العربي، أخبار الإدارة العربية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عدد ٣٣، آذار، (٢٠٠١)، ص: ٨.

الشهابي، إنعام، وداعر، منقذ، (٢٠٠٠). العوامل المؤثرة في الفساد الإداريين المجلة العربية للإدارة، مجلد ٢٠، عدد ٢، كانون أول، ص: ١٠٧ - ١٤٥.

شيريل، جراي ودانيال، كوفمان (١٩٩٨). الفساد والتنمية، عدد ١، مجلد ٣٥، ص: ١٠.

الطهراوي، هاني، القانون الإداري، ط ١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، (١٩٩٨)، ص: ٦٣.

الظاهر، خالد، (١٩٩٧). الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري، رسالة مجلس الأمة، مجلد ٦، عدد ٢٥، ص: ٦١ - ٦٧.

عايش، حسني (١٩٩٧). الفساد: عوامله وعلاته وسبل التصدي له، دراسات عربية، السنة ٣٣، العدد ١١-١٢، تشرين الأول، ص: ٩٦-١١١.

العبادي، محمد وليد، بحث في أثر الفساد الإداري على الوظيفة العامة (٢٠٠٤) عربية، زياد، (٢٠٠٠). الفساد أشكاله، أسبابه، وآثاره السلبية، الرائد العربي، السنة ١٧، عدد ٦٩، الربع الرابع، ص: ١٥ - ٢٥.

فهمي، صلاح الدين (١٩٩٤). الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض: المركز العربي للدراسات الأمنية.

القريوتي، محمد قاسم (٢٠٠٠) السلوك التنظيمي، دراسة السلوك الإنساني الفردي والجماعي في المنظمات المختلفة، عمان دار الشروق للطباعة والنشر.

الكبيسي، عامر (١٩٩٧). الفساد الإداري في المجتمعات النامية والمتقدمة: رؤية منهجية للتشخيص والتحليل، عمان: جامعة عمان الأهلية، دراسات غير منشورة، ص: ١.

الكبيسي، عامر، (٢٠٠٠). الفساد الإداري: رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة مجلد ٢٠، عدد ١، حزيران، ص: ٨٥ - ١٢٢.

كليتجارد، روبرت، (١٩٩٨). التعاون الدولي لمكافحة الفساد. التمويل والتنمية، مجلد ٣٥، عدد ١، مارس، ص: ٣ - ٦.

مركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، (١٩٩٣). الفساد في الحكومة، عمان، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص: ٥٢-٥٣.

المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان الرقابة والتفتيش الإداري، نشرة عن نشأة الديوان وإنجازاته، (٢٠٠١). ص: ٢.

المملكة الأردنية الهاشمية، قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة (١٩٦٠).

- المنظمة العربية للعلوم الإدارية، (١٩٩٥). أخبار الإدارة، العدد ١٣، ص: ٥.
- المنيف، ماجد عبد الله (١٩٩٨). التحليل الاقتصادي للفساد وأثره على الاستثمار والنمو،  
مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد ١٢، ص: ٤٥.
- مودي، جورج (١٩٩٧). تكاليف الفساد الكبير، نشرة الندوة، المجلد الرابع، العدد الثاني،  
القاهرة، منتدى البحوث الاقتصادية، ص: ١٠.
- موسى اللوزي، التنمية الإدارية، ط ١، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، (٢٠٠٠). ص:  
١٤٠.
- الهيجان، عبد الرحمن (١٩٩٨). إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلد  
العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد ١٢، العدد ٢٣.
- وزارة التنمية الإدارية، ورقة مرجعية حول الفساد الإداري، مقدمة لندوة (نحو إستراتيجية  
لمكافحة الفساد)، المنعقدة بعمان-الأردن، (٢٦-٢٧/١١/١٩٩٥)، ص: ٥.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- Abdullah F. Hayajenh, Ahmed S. Maghrabi, Taher H. Al – Dabbagh.  
(1994). "Assessing the Effect of Nepotism on Human Resources Mangers". International Journal of Manpower, Vol. 15, No. 1 , pp. 60 – 67.
- Aminuzzaman, S. M. Accountability and Promotion of Ethics and Standards of Behavior of Public Bureaucracy in Bangladesh, Asian Review of Public Administration, Vol. 8, No. 1, pp. 13 – 217.
- C. S. Bhargava (1999). **India's Watergate**, Arnold Heineman Pub, New Delhi, P. 9.
- Caiden, G. Caiden, N. (1977). Administrative Corruption, **PAR**, Vol. 37, Issue 3.
- D. Osterfeld, (1995). Corruption and Development, **Journal of Economic Growth**, Vol. 2, No. 4, P. 14.
- E. Etzioni, Halevy, (1995). Elite Power, Manipulation and Corruption: A Demo-Elite Perspective, **Government and Opposition**, Vol. 24, No. 2, P. 229.
- Fridrich Staphenurst & Petter Langeth, (1997). The Role of the Public Administration in Fighting Corruption. International Journal of Public Sector Management, Vol. 10, No. 5, pp. 311 – 330.

Goudi A. W. & D. Stange, Corruption: the issues, OECD Development Center Technical Papers No. 122, Paris: OECD.

Home-Page: [www.audit-bureau.gov.jo](http://www.audit-bureau.gov.jo).

Home-Page: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

J. G. Peter & S. Welch, (1978). Political Corruption in America: A Search for Definition and Theory, **Political Science Review**, Vol. 72, No. 3, PP. 974-984.

K. R. Hope, (1987). Administrative Corruption and Administrative Reform in Developing States, **Corruption and Reform**, Vol. 2, No. 2, P. 129.

Klitgard, Robert, (1984). **Managing the Fight Against Corruption: A Case Study**, Public Administration and Development, Vol. 4, No. 1, P. 84.

Kursany Ibrahim & El-Wathiq, Kameir, (1985). Corruption as a Fifth of Production in the Sudan, **Development and Peace**, Vol. 6, P. 148.

Naomi, J. Caiden, (1979). Shortchanging the Public, **Public Administration Review**, Vol. 39, No. 3, P. 295.

Ouma, O. A., Corruption in Public Policy and its Impact on Development: The Case of Uganda Since 1979. Public Administration and Development, Vol. 11, No. 5, pp. 473 – 489.



- S H Alatas, (1980). **The Sociology of Corruption**, Times Books International, Singapore, (foreward by H. Lasswell).
- Simpson, B. Werner, (1983). New Direction in the study of Administrative Corruption, **Public Administration Review**, Vol. 43, No. 2, PP. 147-150.
- Webster's (1975). **New Collegiate Dictionary** (USA: G. & C. Merriam Company ,,P. 256.
- World Bank. (1996). Government That Works: Reforming the Public Sector, Dhaka, UPL ,,pp. 66 – 71.

## أسئلة المقابلة

السؤال الأول: ما الأسباب الأكثر تأثيراً في إحداث الفساد الإداري من وجهة نظر المعنيين

بمكافحة الفساد الإداري؟

أ- هل يمكن اعتبار السياسة السبب الرئيسي للفساد، وكيف تعلل ذلك؟

ب- هل يمكن أن نعتبر أن من أسباب الفساد الإداري العامل الاقتصادي؟ ما هو تعليقك

على الموضوع؟

ج- هل يمكن أن يعد ضعف الإدارات المختلفة وانعدام الأخلاقيات الوظيفية من أسباب

الفساد الإداري؟

د- ما علاقة البيروقراطية بالفساد الإداري؟

ه- هل يمكن اعتبار الاستعمار من الأسباب التي تحدث الفساد الإداري؟

السؤال الثاني: ما أكثر أشكال الفساد الإداري شيوعاً في الأجهزة الإدارية الأردنية؟

أ- هل يمكن أن تعود أشكال الفساد الإداري في الأجهزة الإدارية الأردنية؟

ب- برأيك ما هو أكثر أنماط وأشكال الفساد الإداري شيوعاً في هذه الأجهزة؟

ج- ما الأسباب التي تؤدي إلى وجود أشكال الفساد الإداري في الأجهزة الإدارية

الحكومية؟

د- ما الفرق بين الفساد الصغير والفساد الكبير؟

ه- برأيك كيف يمكن تقصي أشكال الفساد في الأجهزة الإدارية الحكومية؟

السؤال الثالث: ما وسائل مكافحة الأكثر فعالية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري في

ضوء القوانين والتشريعات الأردنية؟

أ- هل يمكن لوجود المؤسسة على مستوى الدولة وسيادة القانون مكافحة الفساد

الإداري؟

ب- ما هي الأساليب التي اتبعتها الإسلام في مكافحة الفساد الإداري؟

ج- ما دور الشعب في مكافحة الفساد الإداري؟

د- هل لوسائل الإعلام دور في مكافحة الفساد الإداري؟

السؤال الرابع: ما مستويات الفساد الإداري في القطاع الحكومي؟

أ- هل يمكن اعتبار استغلال النفوذ والمنصب العام من مستويات الفساد الإداري؟

ب- ما المستوى الإداري الذي يمارس عمليات الاختلاس والاستيلاء على المال العام؟

ج- في أي مستوى إداري تشيع عمليات التزوير كأحد أشكال الفساد الإداري؟