

رماح

للبحوث والدراسات

مجلة دولية علمية محكمة متخصصة في الاقتصاد والعلوم الإدارية
تصدر عن مركز البحث وتطوير الموارد البشرية رماح الأردن

العدد 04 ديسمبر 2008
ISSN : 2392-5418

رماح للبحوث والدراسات مجلة دولية علمية محكمة
متخصصة في الاقتصاد والعلوم الإدارية
تصدر عن مركز البحث وتطوير الموارد البشرية رماح عمان الأردن
مدير المجلة: الأستاذ الدكتور خالد راغب الخطيب
رئيس التحرير: الأستاذ الدكتور سعادة الكسواني
هيئة التحكيم العلمي:

أ.د.فرنسوا بونو	فرنسا
أ.د. جون بيار ديتري	فرنسا
أ.د.وليام أنطوني	الولايات المتحدة الأمريكية
أ.د.فليب جيمس	الولايات المتحدة الأمريكية
أ.د.أوكيل محمد السعيد	جامعة الملك فهد السعودية
أ.د.عبد الحميد مانع الصيخ	جامعة صنعاء اليمن
أ.د.محمود الوادي	جامعة الزرقاء الأردن
أ.د.عبد الرزاق الشحادة	جامعة الزيتونة الأردن
أ.د.عبد السلام أبو قحف	جامعة الإسكندرية مصر
أ.د. رمضان الشراح	جامعة الكويت الكويت
أ.د.حيدر عباس	جامعة دمشق سوريا
أ.د.فريد كورتل	جامعة سكيكدة الجزائر
أ.د.كمال رزيق	جامعة البليدة الجزائر
أ.د.رامز الطنبور	جامعة الجنان لبنان
أ.د.درمان سليمان	جامعة الموصل العراق

شروط النشر:

- تقديم تعهد بعدم إرسال البحث لمجلة أخرى وعدم المشاركة به في مؤتمرات علمية.
- ألا تتجاوز صفحات البحث 20 صفحة. ويكون ملخص البحث بلغتين لغة البحث بالإضافة إلى لغة أخرى.

- تقدم الأبحاث مطبوعة على ورق من حجم A4 وتكون المسافة مفردة بين الأسطر مع ترك هامش من كل الجوانب لمسافة 4.5 سم ، وأن يكون الخط (Traditional Arabic) قياس 14 باللغة العربية ويكون الخط (Times New Roman) قياس 12 باللغة الإنجليزية أو الفرنسية، وفق برنامج (Microsoft Word)

- يرقم التمهيش والاحالات و يعرض في نهاية المقال بالترتيب التالي: المؤلف، عنوان الكتاب أو المقال، عنوان المجلة أو الملتقى، الناشر، الطبعة، البلد، السنة، الصفحة.
- تتمتع المجلة بكامل حقوق الملكية الفكرية للبحوث المنشورة.

- على الباحث أن يكتب ملخصين للبحث: أحدهما باللغة العربية والآخر بلغة أجنبية ثانية إنجليزية ، فرنسية ، ألمانية، إيطالية، روسية إن كان البحث محرر بالعربية، على ألا يزيد عدد كلمات الملخص عن 150 كلمة. منهج العلمي المستخدم في حقل البحث المعرفي وإستعمال أحد الأساليب التالية في الإستشهاد في المتن والتوثيق في قائمة المراجع، أسلوب إم إل أي (MLA) أو أسلوب شيكاغو (Chicago) في العلوم الإنسانية أو أسلوب أي بي أي (APA) في العلوم الإجتماعية، وهي متوافرة على الأنترنت.

- المقالات المنشورة في هذه المجلة لا تعبر إلا عن آراء أصحابها.

- يحق لهيئة التحرير إجراء بعض التعديلات الشكلية على المادة المقدمة متى لزم الأمر دون المساس بمحتوى الموضوع.

- ترسل الأبحاث على البريد الإلكتروني التالي:

أو khalidk_51@hotmail.com أو remah@remahtraining.com

أو إلى العنوان البريدي: شارع الغاردنز عمان الأردن

هاتف: 00962799424774 أو 00962795156512

REMAH

*Review for Research and Studies
A Refereed Review*

*Published by
Center For Research and Human Resources
Developments Remah-Amman – Jordan*

No: 04 December2008

ISSN : 2392-5418

The Review publishes studies and research in the following fields: economics and administration sciences

A guide for contributors

1-An article submitted for publication should be written in Arabic or English or French .it should not exceed 20 pages in length ,inclusive of figures ,drawing ,table ,appendixes ,and references.

2- The contributor must state in writing that the article submitted was not published before and is not under consideration by any review.

3-The Review reserves the right to omit , summarize ,rewrite any sentences in the submitted article that do not suit its house style .

1- Upon the publication of his/her contribution, the writer receives a copy of the review in which the contribution is published.

2- Contributions should be typed on one side of paper .simple spaced and with 4,5cm(one;inch)margins;it should be in Microsoft word (doc) format and traditional Arabic with 14pt font for Arabic and 12pt times new roman for English;French.

3- Two abstracts, one in Arabic and another in English ,are required, each should not exceed 150words .

4- Contributions should follow the appropriate methodology used in their individual fields.they should also follow one of the following citation and documentation styles;the MLA style or the Chicago style in the humanities(MLA Style Manual and Guide to Scholarly Publishing ;The Chicago Manual of Style),the APA Style in the Social Sciences (the Publication Manual of the American psychological Association)

- **All correspondence related to the review should**

be addressed to :

remah@remahtraining.com or khalidk_51@hotmail.com

tel : 00962795156512 or 00962799424774

CONSULTATIVE BOARD

Prof Francoi Bono	French
Prof Jean piere Detrie	French
Prof Wiliam antonie	USA
Prof Philip Jamas	USA
Prof OKIL Mohamed Said King fehad university	KSA
Prof Abdelhamid manaa elsayeh snaa university	YEMEN
Prof Mahmod elouadi Zarka university	JORDAN
Prof Abedrazzak chahada Zaytouna university	JORDAN
Prof Abedsalem abou kohf alexandrie university	EGYPT
Prof Ramadan charah kawait university	KAWAIT
Prof Haidar Abbas Damascus university	SIREYA
Prof Farid kourtel skikda university	ALGERIA
Prof Kamel Rezig blida university	ALGERIA
Prof Ramez TANBOR jinan university	LIBAN
Prof Dreman Souliamane maoussal university	IRAK

فهرس المحتويات

- 8..... الفساد الإداري و المالي ،مظهره واسبابه ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحة.....
الأستاذ الدكتور محمد خالد المهيني وزير المالية الأسبق سوريا
- 78.....مظاهر الفساد المالي والإداري.....
الأستاذ الدكتور طارق الحاج جامعة النجاح الوطنية فلسطين
- 90..... الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والإجتماعية في العراق.....
الأستاذ الدكتور حاكم محسن محمد جامعة الكوفة العراق
- 108..... الفساد الإداري والمالي ..المعضلة والعلاج تجارب بعض الدول.....
الدكتور خالد الخطيب الدكتور فريد كورتل مركز رماح الأردن
- أثر الإبداع الإستراتيجي في الحد من مظاهر الفساد الإداري دراسة تحليلية لأراء عينة من مدراء
141..... الشركة العامة لصناعة البطاريات.....
الأستاذة الدكتورة أراذن حاتم خضير الجامعة المستنصرية العراق
- 169..... دور حوكمة الشركات في الحد من الفساد الإداري والمالي
الدكتورة حكيمة بوسلمة الدكتورة نجوى عبد الصمد جامعة باتنة الجزائر

"الفساد الإداري والمالي، مظهره، وأسبابه ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته"

الأستاذ الدكتور محمد خالد المهاني

وزير المالية الأسبق

أستاذ في كلية الاقتصاد بجامعة دمشق

سوريا

المحور الأول

ماهية الفساد الإداري والمالي، مظهره وأسبابه

يتمثل الفساد في الحياة العامة باستخدام السلطة العامة من أجل تحقيق مكاسب أو أرباح أو منافع شخصية بمخالفة القوانين والتشريعات والمعايير الأخلاقية في التعامل. ومن صور الفساد الشائعة الرشوة في الوظائف العامة والاختلاس من المال العام، والاحتيال والنصب، والتزيف والتزوير في التقارير الرسمية⁽¹⁾. ويعد الفساد نوع من السلوك المنحرف عن السلوك السائد والمقبول في المجتمع، والمقترن في ذات الوقت بهدف معين يتمثل في تحقيق المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة. وبذلك يكون الفعل الفاسد بمثابة سلوك معادى يضمن للشخص الذي يقوم به الحصول على مميزات ومكاسب معينة مثل المكافأة المادية، أو الترقية السريعة، وما يترتب على ذلك من حدوث خسارة مادية أو أدبية أو مالية للتنظيمات الإدارية من جانب وللجمهور من جانب آخر.

كذلك فإن انتشار الفساد بصورة المختلفة يكون نتاج تفاعل مجموعة من الأسباب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، كما تنعكس آثاره على كافة قطاعات المجتمع، الأمر الذي يستوجب وضع مجموعة من الآليات لمكافحة الفساد والرشوة.

أولاً- مفهوم الفساد الإداري والمالي وخصائصه:

1- مفهوم الفساد :

الفساد Corruption: مفردة تناوّلها العديد من كتب الأدب والتاريخ والسياسة، ووردت في الكتب السماوية لتنبه الناس وتوعيتهم إلى جلال المصاب بهذه الظاهرة.

(1) Guld, Jloys, Klolb, W: Dictionary social sciences (ed), N.Y., Free Press, 1969, p. 648.

لهذا تعددت المشارب واختلفت التفسيرات في معناها، وسنعرض فيما يأتي لمفهوم هذه المفردة: ففي اللغة/ يقال (فَسَدَ) الشيء، (يُفْسَدُ) بالضم (فساداً) فهو (فاسد) و(أفسده ففسد) والمفسدة هي ضد المصلحة.

والفساد: يعني أخذ المال ظلماً، أو يعني التلف والعطب ويراد به لغوياً الجذب والقحط، ويراد بالمفردة أيضاً معنى التحلل العضوي للمادة بتحليل الجراثيم (كتفسير علمي صرف)⁽²⁾.

كذلك فالتفسير لمعنى كلمة (Corruption) الإنكليزية يعني:

السبب في التغيير من الصالح إلى السيئ. (Cause to change from good to bad).
أو بكلمة واحدة تعني المفردة: مضاد النزاهة Dishonest، أو الأذى Wicked، أو السوء Bad.

وتعني كذلك: تعفن الجثة بعد الموت. (The corruption of the body after death).
أو تعني أيضاً الفساد والإفساد، أو التعفن، أو العمل القابل للرشوة.

في حين أن كلمة (Venality) الإنكليزية تعني أيضاً: (الفساد القابل للرشوة)⁽³⁾.

بعد ذلك إذا ما انتقلنا من تفسيرات المراجع للمفردة إلى معناها الوارد في (القرآن الكريم) لأصبحنا أمام العديد من التفسيرات التي من الصعب استحضارها جميعاً، لذلك ولتطلبات البحث سنتناول بعض آراء المفسرين لمعنى مفردة (الفساد) طبقاً للآيات الكريمة التي سنوردها ومن خلالها نحاول إعطاء المعنى من زاوية الرؤية الإسلامية التفسيرية للمفردة:

فشرح غريب⁽⁴⁾ يفسر المفردة على أنها تعني (الخلل والخراب) لقوله تعالى:

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ) صدق الله العظيم⁽⁵⁾.

أو أنها تعني (المعاصي) لقوله تعالى:

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ (فَأَكْثَرُوا فِيهَا الْفَسَادَ) صدق الله العظيم⁽⁶⁾.

في حين أن ابن كثير يفسر المفردة لقوله تعالى:

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ (ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ) صدق الله العظيم⁽⁷⁾.

(2) الجر، خليل / المعجم العربي الحديث/ باريس/ مكتب لاروس/ 2006/ ص907.

(3) بعلبكي، منير / قاموس المورد 86/ بيروت/ دار العلم للملايين/ ص1026.

(4) صخر (العالمية للحاسبات)/ برنامج القرآن الكريم (شرح غريب)/ المملكة العربية السعودية/ بلا تاريخ/ قرص ليزري مدمج CD.

(5) القرآن الكريم/ سورة الروم/ الآية (41).

(6) القرآن الكريم/ سورة الفجر/ الآية (12).

(7) القرآن الكريم/ سورة الروم/ الآية (41).

على أنه (انقطاع المطر والقحط) فانقطاع المطر عن البر يعقبه القحط وعن البحر يعني هلاك مخلوقاته.

أو أنه (القتل واغتصاب المال) لرواية محمد بن عبد الله بن يزيد عن مجاهد هو (ظَهَرَ الفَسَادُ فِي البَرِّ) أي قتل ابن آدم و(البَحْر) أي أخذ السفينة غصباً.
أو أنه (العصيان لطاعة الله) لرواية (أبو العالية): من عصى الله في الأرض فقد أفسد في الأرض لأنه صلاح الأرض والسماء بالطاعة⁽⁸⁾.

جدير بالذكر أن المفردة وردت في مواضع كثيرة بمعناها الصريح أو بالمعاني المقاربة في المصحف الشريف، وكذلك في الكتب السماوية للديانات الأخرى، إلا أننا لسنا هنا في معرض الإشارة لها جميعاً بل إن الغاية المرجحة في هذا الموضوع من بحثنا هو الإشارة لها فحسب لبيان البعض منها التي تقارب معانيها مغزى دراستنا هذه.

بعد التطرق للمفاهيم العمومية لمفردة (الفساد) لا بد من انتقالنا إلى الخاص المبتغى من معاني الفساد، حيث أن المفردة بدأت تنتشر وتفهم مع تفاقم حالة سوء الإدارة، واستغلال المال العام واستغلال النفوذ تحقيقاً للنفع الخاص. ومن حيث انتهينا بالعموميات سنبدأ بالمعاني الخاصة.
فالقرآن الكريم في المعاني المقاربة لكلمة الفساد أكد على الشديدها منها فجاءت مفردة (العتو) لتعبر عن أشد أنواع الفساد لقوله تعالى:

بسم الله الرحمن الرحيم (ولا تعتوا في الأرض مفسدين) صدق الله العظيم⁽⁹⁾.

وللأثر الإسلامي مفردات مقاربة تدل على المعاني المتخصصة المقاربة لمفردة الفساد، كمفردة (السحت) ومفردة (الرشوة) فالأولى تعني معنى الثانية، والثانية يراد بها أشد أنواع أكل الأموال بالباطل (لأنها دفع المال إلى الغير لقصد إحالته عن الحق) وقد شمل التحريم فيها أركان صنعها الثلاثة:

(الراشي) مقدم الرشوة، (المرتشي) آخذ الرشوة، (الرائش) الوسيط بين الاثنين. لقول رسول الله ﷺ [لعن الله الراشي والمرتشي والرائش].

إن تقادم الزمن أعطى لمفردة (الفساد) الكثير من (المرادفات) لعل مفردة (البرطلة) واحدة منها والتي تعطي معنى تخصيصياً للفساد، أخذ به الكثير من علماء المسلمين والعرب فهذا العلامة (المقريني) يعرف مفردة (البرطلة) (على أنها الأموال التي تؤخذ من ولاة البلاد ومحتسبيها وقضاةها وعمالها بالظلم). (أي بمعنى ما يأخذه الولاة وبقية المذكورين في التعريف من عامة الناس)

⁽⁸⁾ تفسير ابن كثير / الإمام أبي الفداء إسماعيل ابن كثير القرشي الدمشقي / تفسير ابن كثير (ج/3) / بيروت / دار المفيد / 2005 / ص 436.
⁽⁹⁾ القرآن الكريم / سورة البقرة / الآية (60).

وفي تعريفه قرابة من معنى الفساد في عالم اليوم وخصوصاً التفسيرات التي تنطلق من وجهة نظر إسلامية.

حيث يعرف الفساد على أنه (قبول صاحب السلطان مالاً أو هدية ذات قيمة مالية (رشوة) مقابل أداء عمل هو ملزم بأدائه رسمياً بالمجان أو ممنوع من أدائه رسمياً، أو هو قيام الموظف الرسمي بممارسة سلطاته التقديرية بطريقة غير مشروعة يشتم منها رائحة استغلال المنصب الإداري أو سوء استخدام السلطة الرسمية وترجيح المصلحة الشخصية على المصلحة العامة)⁽¹⁰⁾.

ويرى آخرون أن مفردة (الفساد) تعرف على أنها (علاقة تعاقدية غير مشروعة بين فاعلين يقع فعلهما تحت طائلة القانون، وهما (الفساد) و(المفسود) حيث أن الأخير هو كل شخص يجوز سلطة ويستعملها استعمالاً احتيالياً، و(الفاسد) هو كل من يجوز وسيلة مادية لشراء تلك السلطة، أو بالأحرى شراء قرار بعينه يمكن أن يصدر عن تلك السلطة)⁽¹¹⁾.

أما (صموئيل هانتنتون Huntington) فيذهب في تعريفه لمفردة (الفساد) على أنها: سلوك الموظفين الحكوميين الذين ينحرفون عن القواعد المقبولة لخدمة أهداف خاصة)⁽¹²⁾.

في حين أن (الشفافية الدولية International Transparency) تعرف (الفساد) على أنه:

(سوء استخدام السلطة العامة لربح أو منفعة خاصة)

أو أنه:

(عمل ضد الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة)⁽¹³⁾.

على أن هناك من يذهب إلى تعريف المفردة بتقسيمها إلى نوعين:

- **الفساد الصغير**: ويشمل: آلية دفع الرشوة والعمولة، وآلية وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع للأقارب.

- **الفساد الكبير**: ويشمل: صفقات السلاح والتوكيلات التجارية للشركات متعددة الجنسية)⁽¹⁴⁾.

مستنداً في تقسيمه أعلاه إلى تعريف البنك الدولي للمفردة على أنها:

(استعمال الوظيفة العامة للكسب الشخصي)⁽¹⁵⁾.

(10) أبو سن، أحمد إبراهيم / استخدام وسائل الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري/ المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب/ السعودية/ المجلد - 11/ العدد - 31/ محرم 1417هـ/ص91.
(11) اللامي، مازن زاير، الفساد بين الشفافية والاستناد. مطبعة دانية، الطبعة الأولى، بغداد: 2007ص20.
(12) هانتنتون، صموئيل / النظام السياسي لمجتمعات متغيرة/ سمية فلو (مترجمة)/ بيروت/ دار الساقي/ 1993/ ص77.
(13) Gerard Carney/ Conflict of Interest/ Ti working paper/ Berlin/ 1998/ p.1.
(14) عبد الفضيل، محمود / الفساد وتداعياته في الوطن العربي/ المستقبل العربي/ العدد 243/ مايس 2004/ ص4-5.
(15) البنك الدولي للإنشاء والتعمير/ تقرير عن التنمية في العالم (1997)/ الحد من الفساد والتفرقات التحكيمية للدولة/ مركز الأهرام للترجمة والنشر (مترجماً)/ القاهرة/ 1997/ ص112.

يذكر أنه لصندوق النقد الدولي (IMF) مفهومه الخاص (للفساد) الذي يرى فيه: (علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف باستنتاج الفوائد من هذا السلوك، لشخص واحد، أو لمجموعة ذات علاقة من الأفراد).

مما تقدم نخلص إلى حقيقة مفادها:

أنَّ الفساد ظاهرة عرفت تفسيرها معاجم اللغة والكتب السماوية وآراء المتخصصين، فهي تعني تحول الشيء من حالته الطبيعية المقبولة إلى حالة متفسخة غير مقبولة. إنها استغلال فرد أو (مجموعة أفراد) ذوي منصب حكومي لوضعهم الوظيفي للحصول من ورائه على مردود يكون (مادياً، أو معنوياً) بقبول رشوة أو بتهيئة منصب لمحاسبيهم. إنه ببساطة إساءة للثقة العامة واعتداء على النزاهة التي ترجى في الموظف العام، فهو النخر في جسد المجتمع الذي يفضي إلى تهتكه وسقوط القيم الأخلاقية فيه، الناجمة عن تفكيك وسائل السيطرة للنظم السياسية الفاقدة للمصداقية في ممارستها، المتجاوزة عن استغلال الحق العام للنفع الخاص.

2- خصائص الفساد:

تتلخص أهم خصائص الفساد فيما يلي :

- يعد الفساد في مراحله الأولى مجرد ظاهرة مرضية أو مرضاً عضوياً ينتقل عبر ميكروبات غير مرئية، من المصابين إلى الأصحاء، لكنه سرعان ما يتحول إلى وباء ينتشر ويتفشى في الوسط الإداري في المجتمع، والقول بأن ميكروبات الفساد غير مرئية يستمد من السرية التي تتكتم بها عناصره وأدواته⁽¹⁶⁾.
- تتباين الوسائل والأساليب التي يتستر الفساد بها تبعاً للجهة التي تمارسه، فالقيادات غالباً ما تستر فسادها باسم المصلحة العامة وتغلفه بالاعتبارات السيادية وتغلق ملفاته بالتظاهر بأنها تنفذ توجيهات عليا يتعذر الكشف عنها، أما القاعدة فإنها تلجأ إلى التزوير والتدليس والتغريب وتنفيذ من الثغرات وتتحين الفرص أو تنتهز الظروف الاستثنائية التي تسمح بتمرير فسادها بعيداً عن أنظار العاملين والمتعاملين الآخرين.
- يتفاعل الفساد مع الظروف والمتغيرات المحيطة به ليجعلها مناخاً وبيئة مشجعة لنموه وترعرعه، فالتسيب، وعدم الانضباط في العمل، والتأخير عن مواعيد الحضور وضعف الإنتاجية وإهدار

16 كينجارد، روبرت. السيطرة على الفساد، ترجمة د. علي حسين حجاج. مراجعة فاروق جراز. الطبعة (بدون)، دار البشير، عمان، الأردن، ص 55.

- الوقت وغيرها من مشاكل إدارية تعد بيئة ملائمة للفساد لكونها تحفز أصحاب المعاملات الضائعة والمتأخرة للبحث عن من يساعدهم ولو بطرق غير مشروعة.
- تختلف أنماط الفساد وأدواته باختلاف الجهات التي تتعامل به والمجالات التي يمارس فيها، فالفساد الذي يشيع في منظمة صحية يختلف في شكله وأسلوبه يختلف عن ذلك الذي يشيع في المنظمة الجامعية أو المنظمة الإنتاجية. وهذا ما يُعقد صيغ المواجهة المركزية والشاملة للفساد. فمحاربه تستوجب وضع صيغ نوعية وقطاعية تنهض بها المنظمات المعنية لكونها الأقدر على تشخيص ممارسات فسادها أكثر من غيرها.
- إن أخطر ممارسات الفساد تتم عبر وسطاء مجهولين يلعبون الدور الرئيسي في تسهيل مهمة الطرفين دون أن يعرف أحدهما الآخر أو على الأقل دون أن يتقابلا وجهاً لوجه.
- إن ممارسات الفساد يتم التخطيط لها من قبل متمرسين محترفين، ولها وسائل وأساليب وشبكات محكمة لتنفيذ خططها بتوقيت وتدابير يجعل كشفها أو إثبات غاية في الصعوبة.
- أن الفساد ظاهرة دولية سهلة الانتقال عبر الحدود وينتشر في كافة المجتمعات متقدمة أو نامية وإن كانت المجتمعات الفقيرة (أو النامية) لا تقوى على تحمله ومقاومته ودفع تكاليفه.
- إن الحروب والكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية تعد ظروفاً مشجعة لانتشار الفساد.
- وبعد عرض خصائص الفساد، نود أن نعرض لكيفية التفاعل بين صور الفساد المختلفة
- والرشوة في التنظيمات الإدارية،** حيث يوجد ارتباط بين صور الفساد الإداري المختلفة مثل الرشوة والاختلاس والسرقة والمحسوبية والتمييز في الهيكل الإداري والسرية، فهذه الصور يؤثر كل منها على الآخر، وذلك على النحو التالي :
- التحيز في تعيين الأقارب أو ترقية أشخاص ما، أو اختيارهم لمواقع معينة بغض النظر عن كفاءتهم أو مهاراتهم، يتأثر إلى حد كبير بمشاعر الولاء الشخصي باعتباره فضيلة مؤكدة، عن الالتزام الموضوعي بفكرة العدالة وتحقيق المصلحة العامة، وقد يترتب على ذلك مصالح خاصة للمديرين سواء كانت هذه المصالح مادية أو معنوية أو مالية وبذلك تتحقق المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة، ومن ثم يكون للتمييز علاقة واضحة بانتشار الرشوة بالتنظيمات الاجتماعية.
 - تعد السرية في البناء الإداري البيروقراطي سلوكاً واضحاً، وإذا كان للسرية ضرورة في بعض الأمور المتعلقة بالمصلحة العامة فإنها أحياناً تضر بالمصلحة العامة من أجل مصالح شخصية، مثل قيام المسؤولين الإداريين بأفعال فاسدة كتعيين أشخاص غير مؤهلين أو إهمالهم

إهمالاً جسيمياً في العمل، ودفعهم رشواى لبعض العاملين ممن تتوافر لديهم معلومات عن تلك الأفعال مقابل التكتم على تلك الأمور وعدم إفشائها، خوفاً من التعرض للحرج والضرر، وبذلك تضار المصلحة العامة من أجل تحقيق مكاسب شخصية، وهكذا تؤثر السرية بالتنظيمات الاجتماعية على انتشار الرشوة.

● يرتبط الاختلاس كفعل فاسد بالرشوة فقد يلجأ المختلس إلى الرشوة باعتبارها آلية من آليات إنجاز عملية الاختلاس أو وسيلة لتحقيق السرية، وذلك بتقديم رشوة للمسئولين أو ممن لديهم معلومات عن تلك العملية بهدف التكتم على المعلومات المتعلقة بهذا الفعل، وقد يحدث هذا التكتم من المسئول نتيجة لمشاركته في الاختلاس بصورة مباشرة أو غير مباشرة بحيث يكون إفشاء الأسرار المتعلقة به مصدر للمحاسبة أو الإضرار بمصلحته، وبذلك تضار المصلحة العامة من أجل تحقيق مصالح خاصة.

● يمكن أن تتسع دائرة التكتم والسرية لتشمل بعض السرقات، نتيجة لمساس وضع المسئول أو لتحيزه المرتبط بالولاء الشخصي للأقارب أو المعارف الذين يقومون بهذا الفعل، حيث يحافظ بعض المسئولين على سمعتهم وعلاقتهم الشخصية ببعض الأفراد بالتكتم على حالات السرقات التي ترتكب بالتنظيمات الإدارية، وقد تلعب الرشوة هنا دوراً وظيفياً بصورها المادية والمالية والمعنوية لمنع تفشى الأسرار المتعلقة بالسرقات.

● وتجدر الإشارة إلى وجود علاقة مزدوجة بين الفساد الإداري والرشوة. فالفساد الإداري له علاقة بالرشوة داخل التنظيم الإداري خاصة فيما يتعلق بالعاملين به من عمال وموظفين إداريين، وذلك بالنسبة لمواقف الترقية، وصرف المكافآت، والحصول على مناصب قيادية، كذلك للفساد الإداري علاقة أيضاً بالرشوة خارج التنظيم الإداري، وذلك مع الجمهور الذي يتعامل مع التنظيم والذي يجد من المعوقات الإدارية ما يدفعهم لتقديم رشواى لإنجاز أعمالهم بسهولة. ومهما يكن من أمر، فإنه يلاحظ أن نسب الرشوة ترتفع حيث تنتشر الاختلاسات والسرقات، وحيث تنتشر المحسوبة، وحيث تسود مظاهر السرية والتستر وعدم إفشاء الأسرار المتعلقة بالانحرافات المختلفة.

ثانياً- مظاهر الفساد الإداري والمالي:

أن للفساد مظاهر متعددة وأصبح مألوف لذي اغلب الناس من خلال مختلف وسائل الإعلام عن ممارسات الفساد الإداري بكافة إشكاله سواء كان ذلك عن طريق:

1- الرشوة Bribery

وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة .

2- المحسوبية Nepotism

أي امرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العوائل المتنفذة) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً .

3- المحاباة Favoritism

أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار .

4- الوساطة

أي تدخل شخص ذا مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب أو ... الخ .

5- الابتزاز والتزوير Black Mailing

لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود .

6- نهب المال العام Embezzlement

والسوق السوداء والتهرب باستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية .

7- فساد يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانات وكذلك التمويل الخارجي .

8- الفساد في بيئة المجتمع / التلوث ودخان المصانع (حيث كان للدول الصناعية الكبرى الأثر الأكبر في ظاهره الاحتباس الحراري) التي يمر بها العالم حالياً .

9- التباطؤ في إنجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية .

ثالثاً- مؤشرات الفساد :

1- مؤشر مدركات الفساد:

مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية يقيم ويرتب الدول طبقاً لدرجة إدراك وجود الفساد بين المسؤولين والسياسيين في الدولة، وهو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد تم جمعها عن طريق استقصاءات متخصصة قامت بها مؤسسات مختلفة ومستقلة وحسنة السمعة. إنه يعكس آراء أصحاب الأعمال والمحللين من جميع أنحاء العالم متضمناً المتخصصين والخبراء من نفس الدولة الجاري تقييمها. ويقوم البروفسور جون كراف لامسدورف ، من جامعة باساو في ألمانيا وهو باحث ومستشار لمنظمة الشفافية الدولية، على العمل على مؤشر مدركات الفساد بطلب من منظمة الشفافية الدولية.

يركز المؤشر على الفساد في القطاع العام ويعرفه بسوء استغلال الوظيفة العامة من أجل مصالح خاصة. تطرح الاستقصاءات المستخدمة في إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة بسوء استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية. على سبيل المثال، قبول الموظفين الحكوميين الرشوى أثناء المشتريات أو اختلاس الأموال العامة، ومدى نجاعة جهود مكافحة الفساد. لا تميز المصادر بين الفساد الإداري والفساد السياسي.

نتائج مؤشر مدركات الفساد للعام 2011

يسجل المؤشر الدرجات التي أحرزتها 183 بلداً وإقليماً، بدءاً من الدرجة (0) فاسد للغاية، إلى الدرجة (10) نظيف للغاية بناءً على مستويات الفساد المدركة في القطاع العام. ويتم استقاء البيانات التي يستخدمها المؤشر من 17 مسحاً يبحث في عدد من العوامل، مثل إنفاذ قوانين مكافحة الفساد، الوصول إلى المعلومات وتضارب المصالح⁽¹⁷⁾.

ثلثي دول العالم تعاني من الفساد

لقد سجلت ثلثا البلدان المصنفة على المؤشر أقل من 5 وقد احتلت نيوزيلاندا المرتبة الأولى، تليها فنلندا والدنمارك، أما الصومال وكوريا الشمالية(التي تم إدراجها على المؤشر للمرة الأولى) فقد احتلت آخر المرتبات.

أما عربياً فقد حصلت قطر على المرتبة الأولى والمرتبة 22 دولياً، تليها الإمارات العربية والمرتبة 28 دولياً. أما ليبيا والعراق فكانت في أواخر الدول العربية.

¹⁷ Transparency International, Corruption Perceptions Index- CPI: 2011, Transparency International Secretariat, www.transparency.org, Berlin, Germany, September 2011.

درجة مؤشر مدركات الفساد 2011	الدولة	التصنيف الإقليمي	الدولة
7,2	قطر	1	22
6,8	الإمارات العربية المتحدة	2	28
5,8	إسرائيل	3	36
5,1	البحرين	4	46
4,8	عمان	5	50
4,6	الكويت	6	54
4,5	الأردن	7	56
4,4	السعودية	8	57
3,8	تونس	9	73
3,4	المغرب	10	80
2,9	الجزائر	11	112
2,9	مصر	11	112
2,7	إيران	13	120
2,6	سوريا	14	129
2,5	لبنان	15	134
2,1	اليمن	16	164
2,0	ليبيا	17	168
1,8	العراق	18	175

ويمكن القول بصفة عامة أن ممارسات الفساد تتركز في المجالات التالية⁽¹⁸⁾ :

18 كوفمان ، دانيال وآخرون. الفساد والتنمية . التمويل والتنمية ، مارس 1998م.

- العقود الحكومية : حيث يمكن أن يؤدي الفساد إلى تخصيص العقود الحكومية إلى جهات تفتقد الكفاءة، كما يؤدي الفساد إلى عدم الالتزام والتلاعب بشروط العقود الحكومية.
- توزيع الخدمات والمرافق والأراضي التي تمنحها الحكومة، فقد يمكن أن يؤدي الفساد إلى توزيع تلك المنافع العامة بشكل غير متكافئ.
- الإيرادات الحكومية : مثل الضرائب والجمارك والتي يمكن تخفيضها من خلال رشوة الموظف المختص عن تحصيلها.
- الإجراءات البيروقراطية وإجراءات استخراج التراخيص حيث يمكن أن يؤدي الفساد إلى تجنب وتسريع تلك الإجراءات.
- الإجراءات القانونية التي يمكن أن يؤدي الفساد فيها إلى تعطيل تلك الإجراءات من خلال رشوة القائمين على أجهزة الأمن والشرطة ومن خلال الجهاز القضائي نفسه.
- التوظيف وتوزيع المناصب العامة حيث يمكن أن تؤدي الرشوة والمحسوبية إلى توظيف الأقارب والأصدقاء دوناً عن أصحاب الكفاءات.

2- مؤشر النزاهة:

مؤشر النزاهة هو وسيلة يمكن من خلالها قياس نقاط القوة النسبية فيما يتعلق بنزاهة عمل الهيئات المحلية.

ولا يعتبر المؤشر بأي حال، وسيلة لكشف الهيئة المحلية أو أفرادها (بمختلف مستوياتهم المهنية) والحكم عليها بأنها غير مستقيمة، ولكنه جهد يعمل على تشجيع مستوى أعلى من النزاهة.

دلالات مؤشر النزاهة:

كلما زاد مؤشر القياس، كلما دل ذلك على

- الأداء السليم في عمل الهيئات المحلية.
- حقوق المواطن أكثر صونا.
- توفر حماية ذاتية أكبر ضد ظاهرة انتشار الفساد

المكونات الأساسية لمؤشر النزاهة

أ- الشفافية:

يمكن طرح مفهوم الشفافية على أنها نظام إداري مقنن قائم على الإفصاح المتكامل والوضوح التام عند طرح أو مناقشة موضوع ما أو خطة ما أو مشروع ما بطريقه منهجية قابله للفهم والمتابعة

والمراجعة القائمة على الصراحة والمكاشفة دون إخفاء أو غموض وهذا يتحقق في حال عرض المعلومات بطريقه دقيقه وصحيحة ومتكاملة وبدرجة مصداقية وثقه عاليه .

كما تعني الشفافية على وجه التحديد نشر المعلومة الصحيحة والدقيقة التي يطلبها الجمهور في حينها وهي ترتبط بثلاث شروط الأول الدقة والثاني العلاقة والثالث التوقيت ، وهذا يتطلب أن تقدم المعلومة الصحيحة والدقيقة بشكل مستمر وان تتوفر للجمهور من قبل المؤسسات في وقتها الصحيح حتى تصبح الشفافية لازمه لتطور الفرد والمجتمع من خلال الحد من الفساد ورفع مستوى العدل في المجتمع ورفع كفاءة الفرد والمجتمع (19).

الشفافية ودورها في مكافحة الفساد

من خلال تحقيق مفهوم الشفافية أي جعل كافة مرافق الدولة شفافة تعكس ما يدور بداخلها من توفر المعلومات الخاصة بأداء الدولة أمكن إحداث تغييرات على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية نتيجة لمشاركة المواطن في مناقشة قضايا الشأن العام ودور منظمات المجتمع المدني في إصلاح وتطوير أداء الدولة .

وحيث أن تطبيق الشفافية في كافة أعمال الدولة تؤدي إلى كشف مواطن الخلل والفساد في صنع القرارات والسياسات فعلى صعيد السياسات العامة نجد أن الشفافية تكون الآلية الفعالة للكشف عن الفساد فيها وذلك من خلال الإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ حيث أن تحقيق المصلحة العامة والرضا العام لا يمكن أن يتم إلا من خلال اطلاع المواطن على تلك السياسات وحصد التأييد لها وعلى العكس من ذلك نجد أن انعدام الشفافية في تلك السياسات يؤدي إلى تغلغل الفساد فيها ، حيث يؤدي ذلك إلى زيادة سعي السياسيين وصناع القرار لدعم الشركات وحصولها على عقود تدر عليها أرباحا طائلة وتدر بالتالي على السياسيين وصناع القرار أرباحا طائلة على حساب مصلحة المجتمع المدني .

أما على الصعيد المالي فنجد أن الشفافية تزيد من مدخولات الدولة من خلال القضاء على الفساد الموجود ضمن ثغرات النظام المالي للدولة وعلى سبيل المثال القضاء على العلاقات المشبوهة بين متخذي القرار في الدولة وأصحاب المصالح عند تخصيص بعض أنشطة القطاع العام حيث أن الكثير من المشاريع العامة تخصص أو تباع بأثمان زهيدة مما يفقد سياسة الخصخصة الهدف المرجو منها بتحقيق إيرادات للدولة تخفف من أعبائها المالية .

¹⁹ www.shafafevah.org

مما تقدم يتبين مدى التأثير الإيجابي الذي تلعبه الشفافية للقضاء على الفساد فهي من جهة تؤدي إلى زيادة دخل الدولة ومن جهة أخرى تؤدي إلى خلق نوع من الاستقرار السياسي داخل البلد وتقوم بتعزيز مفهوم الديمقراطية .

ب- المساءلة:

أن مفهوم الشفافية والمساءلة مرتبطان يعزز كل منهما الآخر ففي غياب الشفافية قد تصعب المساءلة ، وما لم يكن هناك مساءلة فلن يكون للشفافية أية قيمة ويسهم وجود هاتين الحالتين معا في قيام إدارة فعالة و كفؤة على صعيد المؤسسات الحكومية والخاصة . فالشفافية ظاهره تشير إلى تقاسم المعلومات وحرية الوصول إليها وتتيح لمن لديه مصالح في شأن ما إن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن تمكنهم من التنافس وتوفر لهم الحماية ، كما أنها عنصر رئيسي من عناصر المساءلة يترتب عليه جعل جميع الحسابات العامة وتقارير مدققي الحسابات متاحة للفحص العمومي الدقيق كما أنها تقي من ارتكاب أخطاء في تقدير الموارد العامة وكذلك تقي من الاستغلال السيئ لتلك الموارد مما يوفر ضمانة للمجتمع المدني في موارد الأساسية يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول بعض المسؤولية عند الفشل وعدم الكفاءة أو الخداع أو الغش.

وتشكل المساءلة البيروقراطية من حيث علاقتها بإدارة الأموال العامة معيارا آخر من معايير الإدارة العامة السليمة وتتطلب المساءلة وجود نظام مراقبه وضبط لأداء المسؤولين الحكوميين والمؤسسات الحكومية مع ضرورة وجود عقوبات تطبق بحق مرتكبي المخالفات المالية لذا فان معظم حكومات الدول النامية تجري إصلاحات لأجهزتها البيروقراطية لتكون أكثر شفافية ومساءلة مع مسانده القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني .

ج- المحددات:

يقتضي وجود خطوات حمراء لا يجوز للمسؤولين في الهيئات المحلية تجاوزها (مثل عدم قبول الهدايا، الواسطة)، وهذا يقتضي من أعضاء الهيئات المحلية الامتثال إلى القوانين السارية والأنظمة والتوجيهات المعلنة، إضافة إلى امتلاك عضو الهيئة المحلية لحركة وضع قيود ذاتية تحدد اطر عمله بما يحقق مبدأ الشفافية في أداء المهمات .

المحور الثاني

أسباب الفساد الإداري والمالي

كما تتعدد أشكال الفساد ودرجاته فإن أسبابه أيضاً متعددة ومركبة، وتوجد عدة جهات نظر حول أهم أسباب الفساد، فهناك من يرون أن ظاهرة الفساد مرتبطة في الأساس بدرجة تطور المجتمع الاقتصادية والاجتماعية بحيث ينتشر الفساد في الدول النامية والدول التي تمر بمرحلة انتقالية من نظام سياسي واجتماعي واقتصادي إلى نظام آخر.

وطبقاً لهذا الرأي فإن ضعف موارد الدولة وانخفاض الرواتب والأجور في الدول النامية يؤدي إلى تفشى الفساد خاصة بين موظفي الدولة وكبار المسؤولين بينما تؤدي حالة عدم الاستقرار والسيولة السياسية والمؤسسية وطرح أصول ضخمة للبيع السبب الرئيسي وراء تفشى الفساد في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية.

ويشير بعض الخبراء إلى أن عملية بيع أصول الدولة إلى القطاع الخاص توجد حوافز للفساد. فيبيع شركات القطاع العام الكبيرة تمثل فرصة كبيرة للانحراف الوظيفي والتربح غير المشروع، كما أن المسؤولين القائمين على تلك العملية عادة ما يتمتعون بسلطات تقديرية واسعة مما يوجد مساحة كبيرة للفساد والتربح غير المشروع.

وفي ضوء ذلك، سنعرض لأسباب انتشار الفساد والرشوة بالتفصيل على النحو التالي⁽²⁰⁾ :

1- الأسباب السياسية :

تعد الأسباب السياسية لانتشار الفساد والرشوة من أهم الأسباب وأخطرها، حيث تؤكد التجارب والمحاکمات والتقارير والدراسات أن فساد القمة سرعان ما ينتقل للمستويات الأدنى التي تحتمي وتتستر بقيادتها المتواطئة معها.

حيث تميمن العناصر الفاسدة على الممتلكات العامة وتمتع بالسلطات التي تمكنه من استغلالها لمصالحهم الخاصة.

ويحدث الفساد السياسي في الدول خلال العملية الانتخابية واستقطاب المؤيدين وجمع التبرعات ومحاولات كسب تأييد الناخبين بالوسائل التي تلائم احتياجات كل شريحة، والتي تبدأ بتقديم الوعود من قبل المرشح للانتخاب وتنتهي بشراء الأصوات من الناخبين بمبالغ نقدية وعينية، وحينما يفوز المرشح يجد نفسه ملزماً بالبحث عن السبل التي تمكنه من استعادة المبالغ التي أنفقها للوصول إلى موقعه وتدبير المبالغ الإضافية لإعادة انتخابه مرة أخرى.

²⁰ www.pogar.org

وهكذا يصبح أعضاء السلطة التشريعية المنتخبون والاتحادات والمنظمات منفذاً للفساد ويصبح التصويت على مشروعات القوانين والآليات التي تمر من خلالها وسائل وأساليب لعقد الصفقات وتبادل المنافع الشخصية.

2- الأسباب الاقتصادية :

وتتلخص فيما يلي :

- أدت الفجوة المتزايدة بفعل التضخم بين الدخل الاسمية (النقدية) للعاملين بأجهزة الدولة، واحتياجاتهم المالية الحقيقية لمواجهة متطلبات المعيشة إلى تقوية الدافع لارتكاب صور الفساد كالرشوة والاختلاس والسرقة، نظراً لصعوبة سد تلك الفجوة بأساليب مشروعة.
- ومع ارتفاع قيمة الدخل الناجمة عن الفساد والرشوة عن قيمة الدخل الاسمية المستمدة من العمل الأصلي، يفقد الأفراد ثقتهم في عملهم الأصلي، وبالتالي يتقبلون تدريجياً فكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني.
- وهكذا يفقد القانون هيئته وفاعليته عندما لا يطبق على المخالفات الصريحة، كما يفقد المواطن ثقته في التنظيمات الرسمية وتصبح مخالفة القانون وانتشار الرشوة سلوكاً عادياً ومقبولاً، يسمح به النظم القيمي في المجتمع وما يستتبعه ذلك من خلق بيئة مواتية لنمو الفساد وانتشار الرشوة على كافة المستويات.
- عدم مراعاة السياسات الاقتصادية، تحقيق التوازن أو العدالة في توزيع الموارد الاقتصادية على السكان فتؤدي إلى اختلال توزيع الدخل بين فئات وشرائح المجتمع، مما يمكن الأغنياء من استغلال الفقراء وذوى الدخل المحدود من الموظفين وتوريثهم لمضاعفة أرباحهم ومكاسبهم غير المشروعة.
- تكليف أجهزة الدولة الحكومية أو القطاع العام بأعباء ومهام تتطلبها برامج التنمية وما يستلزمه ذلك من منحها صلاحيات واسعة ومدتها بموازنات واعتمادات مالية كبيرة، دون تمكينها من بناء مؤسساتها وتطوير قدراتها وتأهيل كوادرها وتحسين قياداتها ضد احتمالات الانحراف والاستغلال أو إخضاعها للمتابعة والرقابة والمسائلة فتتصرف في المال العام دون رقابة مالية أو محاسبية وهذا يعد مناخاً ملائماً لانتشار الفساد والرشوة.
- التحول السريع نحو القطاع الخاص وبيع المؤسسات والمرافق الحكومية للشركات الخاصة الوطنية أو الأجنبية مما يسمح للوسطاء والسماسرة والوكلاء بعقد الصفقات ودفع العمولات

لشراء الشركات الحكومية بأقل من قيمتها وهو ما يطلق عليه "التقييم كنقطة ضعف في برامج الخصخصة".

- الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها المجتمعات بسبب الحروب والكوارث تؤدي إلى قلة عرض السلع والمواد وتزايد الطلب عليها وما يستتبعه ذلك من ظهور السوق السوداء، بالإضافة إلى التحايل والرشوة لتجاوز القوانين والإجراءات التعسفية التي يتم فرضها في ظل الظروف الاستثنائية.

- انتشار أنماط جديدة من الاستهلاك لم تكن موجودة من قبل كنتيجة للتطورات التكنولوجية المتلاحقة وتحرير التجارة العالمية ونفاذ السلع والخدمات التي لم تكن موجودة من قبل إلى الأسواق، وتطلع العديد من الفئات لاقتنائها، وفي ضوء محدودية دخلهم فلم يكن أمامهم من وسيلة لتحقيق ذلك إلا الرشوة.

- حصول العديد من الفئات في بعض الوظائف على دخول إضافية دون معيار واضح يحكمها، أو مقابل عمل حقيقي لها وذلك تحت مسميات مختلفة، وبدرجات متفاوتة من الشرعية. فقد أدى ذلك إلى تمتع تلك الفئات بالدخول الإضافية مع حرمان فئات واسعة أخرى منها، إلى أن تقبل الفئات الأخيرة على فكرة الرشوة أو تبريرها أمام نفسها⁽²¹⁾.

3- الأسباب القانونية والقضائية :

وتتلخص فيما يلي:

- الأصل أن التشريعات تصدر لتحقيق المصلحة العامة وأن المهمة الأساسية للقضاة هي تحقيق وإرساء العدالة وفقاً لمبدأ سيادة القانون، غير أنه يمكن أن تصبح التشريعات منفذاً للفساد وذلك من خلال بعض الآليات والأدوات التي توفرها الثغرات القانونية وإساءة بعض العاملين في مجال التقاضي لممارسة صلاحياتهم واستغلال نفوذهم لتحقيق أغراض شخصية غير مشروعة، مثال ذلك الثنائية في تطبيق النصوص القانونية وتفسيرها تبعاً للأطراف والجهات التي تطبق عليها، حيث يتم محاباة الأقارب والأصدقاء وأصحاب النفوذ وإهمال حق الضعفاء والفقراء وعامة الناس.

(21) منسي، صلاح الدين: الانفتاح الاقتصادي والجريمة في مصر، دراسة سسيولوجية لعلاقة المتغيرات الاقتصادية بالسلوك الإجرامي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 318-319.

- اعتماد الأجهزة القضائية والأمنية على الأساليب التقليدية في التحقيق وإثبات التهم وعدم مواكبة المستجدات التي تستخدمها شبكات الفساد وعصابات التزوير والرشوة مما يؤدي إلى بقاء تلك العناصر حرة طليقة.
- قيام بعض المتورطين في عمليات الفساد بتجنيد بعض القضاة ليتولوا عن قصد حمايتهم مقابل ما يقدم لهم من مبالغ نقدية كبيرة وهدايا عينية يتعذر عليهم الحصول عليها بالطرق المشروعة.
- قيام بعض المحامين بتولي الدفاع عن قضايا الفساد والرشوة بمبالغ كبيرة جداً متعهدين سلفاً ببراءة المتهمين فيها ويتم ذلك بالتواطؤ مع بعض القضاة الذين يمارسون سلطاتهم من خلال الأحكام التي يصدرونها.

4- الأسباب الاجتماعية للفساد والرشوة (22):

وتتلخص فيما يلي :

- أصبحت الكثير من الأعمال والسلوكيات التي تدخل تحت مسمى الرشوة سلوكاً عادياً يمارسه الموظف العادي، ويتقبله كل من الراشي والمرتشي، فالراشي يدفع لكي يمكنه إنهاء أعماله، والمرتشي يعتقد أن هذا هو حقه الطبيعي. وحينما تتحول عقيدة الموظف لذلك، تنتفي عنه صورة الانحراف الاجتماعي، وإن بقي تجريمه قانوناً، ومن هنا تنخفض معدلات الإبلاغ عن وقائع الرشوة ومن ثم تضعف إمكانيات الكشف عنها، الأمر الذي يترتب عليه تخفيض تكلفة الخطر المرتبط بها فتزيد الربحية المتوقعة وهو ما يؤدي في النهاية إلى زيادة عرضها وقبولها، أي خلق المزيد من الدافعية للكثيرين للانخراط في وقائع الرشوة.
- وجود بعض المتغيرات الاجتماعية التي تسهم في توفير أجواء الفساد وتخفز البعض على ممارسته .. مثال ذلك :
- توظيف الانتماءات الإقليمية والطائفية والعلاقات الأسرية في التعامل الرسمي وفي الضغط على القيادات لتحقيق مكاسب ومزايا بغير وجه حق، ويتضح ذلك في عمليات التعيين ومنح الوكالات والرخص وغير ذلك.
- شيوع الواسطات وتمرس أصحاب النفوذ الاجتماعي في استغلال علاقاتهم الشخصية وغير الرسمية بإنجاز بعض الأعمال التي تتعارض مع القوانين أو تمس المصلحة العامة ظناً

22 علي السن، عادل عبد العزيز- ورقة بحثية في الملتقى العربي الثاني القائمة من المنظمة العربية للتنمية الإدارية- آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري دمشق 2007.

منهم أن ذلك يساهم في خدمة الآخرين مستبعدة الأضرار التي تنجم عن تصرفاتهم طالما أنهم لم يستفيدوا مادياً أو مباشرةً من هذا السلوك.

- الأثر السلبي لبعض العادات الاجتماعية السائدة في سلوك بعض المسؤولين والعاملين بالجهاز الإداري بالدولة مثل ضعف الوعي بأهمية الوقت وعدم الالتزام بالمواعيد وعدم الاهتمام بالملكية العامة والمبالغة في تزيين المكاتب الحكومية وتأسيسها وإساءة استخدام سيارات الدولة وأجهزتها أو استخدامها للأغراض الشخصية... فهذه الممارسات فضلاً عما تسببه من أضرار للمصلحة العامة فإنها تثير استياء بعض الفئات ويضعف أمانها في التطوير والإصلاح ويدفعها في النهاية ويدفعها إلى المحاكاة.

- التمسك الخاطئ من قبل المواطنين والإداريين بعض الأمثلة الشعبية التي تحيل للعمامة وكأنها مبادئ أو قيم ملزمة للسلوك مع أنها تتنافى مع القيم الدينية وتتسبب في التستر على المقصرين والمخالفين والتغاضي عن الانحرافات والتجاوزات وتتساهل مع حالات التزوير والاستغلال فتحول الإدارات والمصالح الحكومية إلى بؤر فساد، ومن أمثلة ذلك مقولة "قطع الأعناق ولا قطع الأرزاق".

5- الأسباب الإدارية والمؤسسية للفساد الإداري :

وتتلخص فيما يلي⁽²³⁾:

- تكليف المنظمات الإدارية بأعباء ووظائف تفوق قدرتها وإمكاناتها البشرية والمادية، الأمر الذي يعجز معه العاملون عن إنجاز الأعمال أو تأخيرها واضطرارهم إلى الأساليب الملتوية لإنجازها في وقت أقصر وبجهد أقل، ومن بين هذه الأساليب تقديم الرشوة التي تعد من أبرز مظاهر الفساد.

- منح المنظمات الإدارية الناشئة والنائية صلاحيات واسعة تمكنها من إدارة شئونها بصيغ لا مركزية دون إخضاعها للرقابة أو متابعتها بصفة مستمرة مما يشجع بعض موظفيها إلى إساءة استغلال سلطاتهم التي أعطيتهم لهم لتحقيق مصالحه الخاصة أو لخدمة فئات على حساب فئات أخرى.

- التوسع في إقامة المؤسسات والهيئات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ووضع الموارد والإمكانات الكبيرة تحت تصرفها والتساهل في اختيار القيادات الإدارية غير المؤهلة

23 المهاني ، محمد خالد: ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى العربي الثالث القائمة من قبل المنظمة العربية للتنمية الإدارية - آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري المغرب - الرباط 2008.

لإدارتها وعدم الاهتمام ببرامج التدريب والإعداد والتقويم التي تجنبهم الانحراف وسوء التصرف وتحذرهم من التورط في قضايا الفساد.

- عدم مواكبة سياسات الأجور والمرتبات للظروف الاقتصادية ومتطلبات المعيشة مما يجعلها عاجزة عن توفير الحد الأدنى من الاحتياجات الضرورية بوسائل وطرق مشروعة، الأمر الذي يضطر معها البعض إلى سد احتياجاتهم بوسائل وطرق غير مشروعة، كقبول الرشوة والمهدايا.

- تراكم الثغرات في القوانين والنظم والتعليمات وعدم المبادرة إلى معالجتها مما يعطى الفرصة لبعض المسؤولين النفاذ منها لصالح فئة دون أخرى، خاصة مع تغلغل بعض العناصر المحترفة والمتمرسنة في الفساد الإداري إلى المستويات العليا.

- شيوع النمط التسلطي والعلاقات البيروقراطية بين المستويات الإدارية وغيبة الممارسات الديمقراطية المشجعة للحوار والنقد الذاتي وضعف نظم التنظيم والرقابة الشعبية والقضاء الإداري يؤدي إلى انتشار الفساد بكافة صوره.

- غياب آليات المسائلة والشفافية والتي تنقسم إلى نوعين هما : آليات المسائلة الخارجية وآليات المسائلة الداخلية. وتشير آليات المسائلة الخارجية إلى القنوات الديمقراطية التي تتيح للشعب فرصة مساءلة حكوماته عبر الانتخابات العامة والمحلية ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني، هذا من جانب، أما على الجانب الآخر فتشير آليات المسائلة الداخلية إلى الفصل بين السلطات وإقامة أجهزة رقابية فعالة ومستقلة بحيث تقوم أجهزة الدولة المختلفة بمراقبة بعضها البعض مما يخلق توازناً بين السلطات وبحول دون تركز السلطة بشكل مفرط في أي منها.

المحور الثالث

الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد الإداري المالي:

بعد أن عرضنا في الفصل السابق دوافع وأسباب ظاهرة الاستيلاء على المال العام سواء ما يتعلق منها بأسباب الفساد الإداري المالي أو الأسباب العامة لظاهرة وجريمة الرشوة، سنعرض في هذا الفصل مظاهر الاستيلاء على المال العام، وذلك من خلال دراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد.

تعد الرشوة من أبرز مظاهر الفساد ومن الجرائم الاقتصادية التي تمارس تأثيراً سلبياً بالغاً على المجتمع من كافة النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بيد أنه توجد عدة صعوبات للتوصل إلى قياس دقيق لهذه الآثار وهو ما يمكن أن نطلق عليه قياس تكلفة الفساد و الرشوة، ولذلك

يتعين أن توضع بعض الأسس في الاعتبار لدى قياس تكلفة الرشوة وصولاً إلى تقدير موضوعي وتقريبي لتلك التكلفة، ثم توضيح الجهود التي يتعين بذلها في مجال التخطيط لتقليل تكاليف الفساد والرشوة، وعلى هذا سنعرض لملامح الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد والرشوة، ولصعوبات قياسها، والاعتبارات الأساسية في قياس تكلفة الرشوة وذلك في نقطتين هما :

أولاً : ملامح الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد.

ثانياً : صعوبات قياس تكلفة الفساد والاعتبارات الأساسية في قياسه.

أولاً - ملامح الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للفساد :

1- الآثار الاقتصادية للفساد:

للفساد آثار اقتصادية كثيرة ، سواء على المستوى الكلي أو الجزئي وفي هذا المطلب سيكون التركيز على أهم هذه الآثار الكلية ، والتي تتمثل في أثره على النمو الاقتصادي ، وعلى القطاع الضريبي ، هذا إلى جانب أثر الفساد على الإنفاق الحكومي ، وعلى سوق الصرف الأجنبي وعلى سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار ، وهذا ما يمكن بيانه على النحو التالي

- أثر الفساد على النمو الاقتصادي.

- أثر الفساد على القطاع الضريبي .

- أثر الفساد على الإنفاق الحكومي .

- أثر الفساد على سوق الصرف الأجنبي .

- أثر الفساد على سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار.

أ- أثر الفساد على النمو الاقتصادي:

طبقاً للنظرية الاقتصادية التقليدية فإن الفساد يعوق النمو الاقتصادي من خلال استخلاص الربح " الاستئثار بالفائض الاقتصادي " مما يؤثر سلباً على هذا النمو سواء بالنسبة لمنظمي المشروعات المحلية أو الأجنبية وهذا ما أثبتته الدراسة المقطعية التي تشير إلى وجود علاقة عكسية بين الفساد والاستثمار يكون له آثاراً سلبية على النمو الاقتصادي.

ليس هذا فحسب وإنما الفساد يثبط أيضاً الاستثمار الأجنبي ويخفض الموارد المتاحة للهياكل الأساسية للعملية الإنتاجية والخدمات العامة وبرامج محاربة الفقر كما يقرر إعاقه الفساد للمؤسسات السياسية من خلال إضعاف شرعيتها وإمكانية محاسبة الحكومات .

وباختصار فالفساد هو المعوق الأول للتنمية المستدامة ومعوق أول لتخفيض الفقر والأداء

الحكومي الجيد .

والفساد لا يؤثر على الناس الفقراء بطريقة مباشرة تماماً من خلال سوء تحفيظ الموارد العامة (ولاسيما المستمدة من المساعدات الخارجية) والذي يمارسه المسئولون المحليون الفاسدون ، ولكن يبقى البلاد الفقيرة فقيرة ويعوقها من أن تصبح غنية .

ولهذه الأسباب فإن ما نحى المساعدات يركزون بدرجة متزايدة على الفساد وأثره على التنمية ويدركون الحاجة إلى ابتكار برامج لمساعدة الحكومات في القضاء على الفساد .

وهناك من يرى عكس ذلك فالفساد في نظرهم يحسن الرفاهية الاقتصادية ويحسن الكفاءة الاقتصادية من خلال التغلب على العقبات البيروقراطية المختلفة وفي بعض التحليلات (على خلاف النظرية التقليدية) هناك رأي يقرر أن الفساد يمكن فعلاً أن يدفع النمو الاقتصادي " أو على الأقل لا يعيقه) من خلال تسهيل الاستثمار الداخلي أو تحقيق ربح مرتفع من خلال المعاملة الضريبية . ومن الشواهد على ذلك تجربة جنوب شرق آسيا والتي أثبتت أن كثافة الفساد لا يعني بالضرورة وجود علاقة عكسية بين الفساد والنمو الاقتصادي . ومن ناحية أخرى فإن الدليل المقارن حديثاً المبني على الدراسات المقطعية يشير إلى علاقة عكسية بين الفساد والاستثمار مما يكون له آثاراً سلبية على النمو الاقتصادي .

وهكذا يمكن القول بأن أغلب الدراسات الحديثة أثبتت وجود علاقة عكسية بين الفساد والنمو الاقتصادي ، وأن هذه العلاقة ليست حتمية في كل الأوقات ، فقد يوجد الفساد ولكنه لا يكون عائقاً للنمو الاقتصادي كما في تجربة جنوب شرق آسيا

ب- أثر الفساد على القطاع الضريبي:

يترتب على الفساد في مجال القطاع الضريبي آثاراً خطيرة ، يمكن أن نشير إلى بعضها :

- عندما يكون هناك فساد في القطاع الضريبي فإن هذا يدفع البعض إلى تقديم إقرارات ضريبية تظهر وعاءاً ضريبياً غير حقيقي لهؤلاء الأفراد وبهذه الطريقة يتمكنون وبطريقة زائفة من إظهار مقدرة منخفضة مقارنة بمقدرتهم الحقيقية ، في حين لا يستطيع الممولون الأمناء من تحفيظ هذه المقدرة بنفس الطريقة ، فإذا عومل الإثنان وهو من يقدم إقرارات صحيحة ذات مقدرة حقيقية على الدفع ، ومن يقدم إقرارات مزيفة لا تعكس مقدرته الحقيقية على الدفع ، معاملة ضريبية واحدة فإن هذا يعني إخلال الفساد بمبدأ العدالة الأفقية ، التي تقوم على أساس معاملة ضريبية متماثلة للأفراد ذوي القدرة المتساوية على الدفع . ومن جانب آخر فإن هذا يعد إخلالاً بمبدأ العدالة الرأسية التي تقتضي معاملة ضريبية مختلفة للأفراد ذوي القدرة المختلفة على الدفع . مما يترتب عليه في النهاية إخلال الفساد بمبدأ العدالة الاجتماعية في توزيع الأعباء العامة

- يترتب على ممارسة الفساد في القطاع الضريبي مقدرة زائفة على الدفع للأفراد المنهمكين في ممارسة الفساد ، مما ينجم عن هذه الممارسات وانتشارها على نطاق واسع انخفاض زائف في الطاقة الضريبية للمجتمع ككل .

فإذا كان صانع السياسة المالية سيضع حجم الإيرادات الحكومية ، ويخطط الحجم الإنفاق الحكومي على أساس الطاقة الضريبية الزائفة ، فإن السياسة الاقتصادية لن تستطيع تحقيق ما ينشده المجتمع من أهداف مختلفة، سواء ما يتعلق منها بتحقيق النمو الاقتصادي ، أو تمويل الإنفاق العام ، أو تمويل الخدمات الاجتماعية العامة أو الجديرة بالإشباع التي لم يتم إشباعها بالقدر المرغوب اجتماعياً. وأمام هذا الوضع تجدد الدولة نفسها مضطرة إلى التخلي عن بعض الأهداف التي وعدت المجتمع بإشباعها له .

ج- أثر الفساد على الإنفاق الحكومي:

يترتب على الفساد الممتد وانتشاره في القطاع الحكومي آثار على تخصيص النفقات العامة ، مما يؤدي إلى تحقيق أدنى نفع ممكن من هذا الإنفاق وليس أقصى نفع ممكن منه . وعليه يترتب على شيوع الفساد وانتشاره في مجتمع ما ، سوء تخصيص موارد هذا المجتمع العامة، لأنها سوف تتجه صوب أوجه الإنفاق التي لا تحظى بأولوية الإنفاق العام من وجهة نظر المجتمع . ومن ثم ستحظى الأنشطة المظهرية كالأنشطة الرياضية والأندية ووسائل الإعلام ونحو ذلك بإنفاق سخى وفي مقابل ذلك سيتم إغفال الكثير من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الهامة ، أو يكون الإنفاق عليها ليس بالدرجة الكافية ، كالإنفاق على القطاع الزراعي والصناعي ، أو الإنفاق على تحسين مستوى المناطق النائية .

كما أن تنفيذ المشروعات العامة والمناقصات ستميز بدرجة عالية من التميز وعليه سيتم استيراد المواد الخام ومواد البناء والآلات ونموها ، من بلاد أجنبية معينة ، في حين قد لا تكون هذه السلع المستوردة من هذه البلاد جيدة أو رخيصة مقارنة بغيرها من المصادر المتاحة .

كما أن المناقصات والمشروعات الهامة ستسوس على شركات معينة مملوكة لأصحاب النفوذ والجاه في المجتمع .

كما يظهر أثر الفساد جليا في البنية المشوهة للإنفاق الحكومي ويرجع ذلك إلى عاملين:

الأول: اختيار المشروعات التي تدر أعلى رشاوى.

الثاني: تراجع عائد الضرائب الناتج عن السماح بالتهرب الضريبي أو حصول المستوردين على إعفاءات ضريبية وإلى الزيادة في الأنفاق العام حيث أن الفساد يميل إلى رفع تكلفة إدارة الحكومة

بهيئتها المختلفة، بالإضافة إلى ذلك فإن الفساد ينتهك الثقة العامة حيث يؤدي إلى تآكل الثروة البشرية عن طريق المشروعات عديمة الجدوى مما يؤثر سلباً على مصداقية الأمة ككل.

كما يمكن تقدير أثر الفساد على إجمالي الناتج المحلي بعدد أيام العمل الضائعة لإقناع الموظف الحكومي ومساومته للاتفاق على قيمة الرشوة وبالعاملين الأكفاء الذين يتم فقدهم لصالح الفساد، فعامل الوقت الذي يفقد منه كم هائل خلال عملية التفاوض السري حول الصفقة والضمانات ضد الخطر الدائم الكامن في احتمال عدم تسليم التوقيع أو الترخيص المطلوب مثل هذه الأفعال أو الأنشطة تستغرق وقتاً كثيفاً فالعلاقة طردية بين مستوى الرشوة والوقت الذي يمضيه المستثمر مع الموظفين الحكوميين على حساب الكفاءة في إدارة الشركة الخاصة أو الموقع الحكومي على حد سواء- على سبيل المثال - في عام 1996 تم عمل مسح في أوكرانيا بين أصحاب الشركات الذين اعتادوا تقديم الرشوة وجد أن تلك الشركات تستنفذ ثلث الوقت مع الموظفين لإقناعهم بالصفقة، وبأتي هذا مساوياً لخمس وسبعين أسبوع عمل بالمقارنة لاثنتين وعشرين أسبوع عمل فقط للشركات التي تستخدم الرشوة بدرجة أقل.

وفي مصر يقدر رأس المال المفقود في الاقتصاد بسبب الفساد في الجهات الحكومية المختلفة) قطاع الاتصالات والمواصلات) بين 20% و 30% من الاقتصاد أي حوالي أربعة بالين جنيهاً، وينبع الفساد من عدم كفاءة الاستثمار البشري الذي يوجد العمالة الزائدة في القطاع الحكومي والانخفاض في مستوى الأجور مما يدفع بالموظفين الحكوميين إلى قبول الرشوة لتحسين دخلهم المتدني، ويظهر رأس المال المفقود في "سوء توزيع المواهب" حيث تكون الوظائف التي تحمل إمكانات أكبر للرشاوى أكثر جاذبية من الوظائف المنتجة، أي أن الإغراء المادي للفساد يمكن أن يضلل الفئة الأكثر موهبة والأفضل تعليماً في المجتمع و إهدار الكثير من الكفاءات والقدرات الإنتاجية.

و لقد أجريت العديد من الدراسات لتقييم أثر الفساد إحداها أعدت بواسطة المنتدى الاقتصادي العالمي في صورة مسح لألفي شركة عبر (49) دولة كشفت الدراسة عن أضرار المستثمرين إلى اللجوء للرشوة بسبب القواعد المتعنتة والتدخل البيروقراطي من قبل الدولة في أعمالهم مما يزيد من تكلفة تلك الأعمال بمقدار 20% ضرائب خاصة " ويضعف الحافز للاستثمار ويعيق النمو الاقتصادي وأثبتت الدراسة أن الفساد في القطاع العام يعد من الموعقات الرئيسية للاستثمار.

أما المنفعة الاقتصادية للفساد فمن منطق تبريري نرى أن الرشوة يمكن أن تمثل وسيلة ناجحة لتجنب بعض الإجراءات الطويلة المملة والأنظمة القانونية الغير فعالة الأمر الذي يوجد

تبريراً مشروعاً لاستخدام الشركات للرشوة لتعزيز الكفاءة وتقليل الوقت اللازم للأعمال المكتنية وإلا توقفت التعاملات وتوقف النمو، ولذلك فإن منافع الفساد في الدول النامية تكمن في ما يلي:

- **تعزيز تكوين رأس المال:** حيث أن رأس المال المحلي يقل في الدول النامية بسبب الدخول المنخفضة والفرص المحدودة للتعاملات التجارية خاصة في وجود رأس المال العالمي والتقدم التكنولوجي مما يصعب على المستثمرين الدخول إلى السوق العالمية والاستمتاع بجانب من الربح.

- **توفير مصدر بديل لرأس المال:** حيث يستغل السياسيون والبيروقراطيون من خلال مناصبهم رأس المال المتاح لتأسيس أعمالهم الخاصة التي توفر المزيد من فرص العمل وتؤدي إلى زيادة الاستثمار وبذا تنشأ طبقة مستثمرة جديدة.

- **خلق جماعة المنتفعين التي تحمي النظام السياسي الفاسد (خلق الولاء السياسي).**
- **رفع كفاءة الأداء الحكومي:** حيث انه يؤدي إلى تبسيط الإجراءات وتيسير المعاملات مع البيروقراطية.

- **تحديد نقاط الضعف في القوانين.**

د- أثر الفساد على سوق الصرف الأجنبي:

تقوم الدول عادة بتحديد سعر لعملتها الوطنية مقابل العملات الأجنبية الأخرى. وتحاول هذه الدول أن يتسم هذا السعر بالثبات على الأقل لفترة معينة، حتى تتمكن من إجراء الإصلاحات الاقتصادية المعينة التي ترغب في تحقيقها، ولكن ممارسة الفساد في سوق الصرف الأجنبي يترتب عليها إنقسام هذا السوق إلى سوقين : سوق رسمي يسوده السعر الرسمي للصرف الأجنبي ، ويتميز هذا السوق بندرة في الصرف الأجنبي مقارنة بالطلب . وسوق غير رسمي يسوده سعر غير رسمي للصرف أعلى من السعر الرسمي ويتميز هذا السوق بالحركة والنشاط في شراء العرض المتاح من النقد الأجنبي ، وتوجيه هذا النقد إما إلى تمويل أنشطة غير مخططة ، أو تمويل أنشطة محظورة أو غير مرغوب فيها من وجهة نظر المجتمع ، كما لو تم توجيه النقد الأجنبي الذي يتم تجميعه من السوق الرسمي إلى تمويل تجارة المخدرات أو إلى السلع المهربة من الخارج أو إلى الكماليات المستوردة من الخارج ونحو ذلك ، مما يفضي في النهاية إلى زيادة عجز ميزان المدفوعات واستمراره ، وربما عدم قدرة الدولة على سداد ديونها ولجوتها إلى الاقتراض من الخارج وهذا مما يجعلها تعيش في دوامة من القروض وما لذلك من آثار سيئة على الاقتصاد.

هـ- أثر الفساد على سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار:

يقوم سوق الأوراق المالية على الشفافية في إباحة المعلومات المتعلقة بالشركات التي تطرح أوراقاً في الأسواق المالية، سواء تعلقت هذه المعلومات بالميزانية الختامية ، أو بالنسب المالية التي تعكس الوضع الحقيقي لنشاط الشركة ومدى جدارتها الائتمانية ونحو ذلك.

ولكن يترتب على انتشار الفساد انتهاج إجراءات محاسبية غير حقيقية بل ومضللة في أغلب الأحيان، وإعداد حسابات للأرباح والخسائر تعكس وعاءاً ضريبياً منخفضاً بغرض المعاملة الضريبية، وحسابات أخرى تظهر معدلات مرتفعة للربحية تنتشر في أسواق المال بقصد الترويج للاكتتاب في أوراق هذه الشركات . مما ينجم عنه في النهاية تضليل للمستثمر في هذه الأوراق المالية، حيث بعد فترة زمنية معينة من إدراج الأوراق المالية لهذه الشركة في البورصة وتداولها من عدد كبير من المستثمرين الماليين يحدث انهيار لأسعارها.

أما بالنسبة لصناديق الاستثمار فهي تستند على مبدأ أن الجمهور غير المصري، وخصوصاً معظم أفراد القطاع العائلي ليس لديهم المعرفة الفنية الكافية لتقييم جودة الأوراق المالية لكي يمكن المقارنة بينها، وبالتالي اختيار أفضل توليفة من هذه الأوراق التي تعطي عائداً أعلى في ظل مستوى معين من المخاطر. وبالتالي يقوم صندوق الاستثمار بتعيين خبراء ماليين لديهم المقدرة في تقويم جدارة الأوراق المالية نيابة عن الأفراد المستثمرين ، ومن ثم يتم تجميع الموارد المالية منهم واستثمارها في أوراق مالية ذات معدل عائد معين ومخاطر منخفضة، بحيث يتم في النهاية جعل المخاطر المترتبة على الاستثمار في هذا الصندوق عند حدها الأدنى .

ولكن ما يحدث عملاً ، وفي أغلب الأحيان حدوث اتفاق بين القائمين على الصندوق ومديري شركات معينة للترويج لأوراقها، فيرتفع سعر أوراق هذه الشركات المروج لها في السوق المالي ، مما يدفع الجمهور إلى شراء أسهم هذه الشركات بسعر مرتفع ، وبالتالي تحقيق الصندوق مكاسب رأسمالية، وتجمع الشركات المروج لأسهمها مبالغ مالية كبيرة مقابل بيع أسهمها، ثم تنخفض بعد ذلك أسعار هذه الأسهم وتحل الخسارة بعدد كبير من الأفراد من المستثمرين الصغار ، كما تنخفض أسعار أسهم صناديق الاستثمار نفسها كما حدث في عدد من البلدان النامية .

وعليه يمكن أن تقرر أن للفساد آثار اقتصادية سيئة على المجتمع .وهذه الآثار تتمثل في إعاقه للنمو الاقتصادي هذه إلى جانب أثره السيئ على القطاع الضريبي بالحد من موارد الدولة ،

مما يجعلها غير قادرة على الوفاء بالحاجات الأساسية للمجتمع من جهة ، ومن جهة أخرى فإن الفساد يخل بمبدأ العدالة الاجتماعية في توزيع الأعباء العامة. هذا إلى جانب أثره على الإنفاق الحكومي من خلال سوء تخصيص الموارد العامة أو ضعف جودة السلع المستوردة أو المشروعات المقامة إضافة إلى أثر الفساد على سوق الصرف الأجنبي من خلال زيادة عجز ميزان المدفوعات، وتفاقم هذا العجز باستمرار الفساد مما يضطر الدولة إلى الاقتراض عند عجزها عن سداد ديونها.

وعلاوة على ما سبق فإن الفساد يسهم في الإخلال بمبدأ الشفافية والذي هو شرط أساسي لقيام سوق المال وتطوره.

و- أثر الفساد الإداري على النمو الاقتصادي:

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

2- الآثار الاجتماعية للفساد :

وتتلخص أهم تلك الآثار فيما يلي :

- إضعاف وظيفة القيم الرادعة في المجتمع خاصة بعد أن يصبح سلوكاً مقبولاً في المجتمع يتم ممارسته كأحد مسلمات التعامل مع المؤسسات سواء كانت حكومية أو قطاعاً عاماً أو قطاعاً خاصاً، ولا شك إن إضعاف الوظيفة الاجتماعية للقيم يؤثر على كفاءتها الوظيفية لردع سلوك الأفراد في مجالات أخرى مرضية، ومن ثم يسهم تفشى الرشوة في انتشار السلوك المرضي في المجتمع.
- تؤثر الرشوة على قيم ومعايير الشخص الذي يقدمها وكذلك الذي يحصل عليها نظراً لدخول أسلوب الاستثناء في نسق قيامهما، وقياساً عليه تبدأ سلسلة الاستثناءات في سلوكهم بالمجتمع⁽²⁴⁾.
- ما يترتب على الرشوة من حصول الشخص الراشي على وظيفة أو ميزة لا يستحقها مما يحدث خللاً في البناء الاجتماعي ويضعف الثقة في التنظيم الاجتماعي ويهدر قيمة العمل الجاد والاعتماد على قدراته الذاتية والشخصية ومن ثم يصاب المجتمع بالتخلف والانهيار.

(24) شتا، السيد علي: الفساد الإداري ومجتمع المستقبل ، ص103-105.

● ما يترتب على الفساد و الرشوة من مضاعفات تؤثر على النسيج وسلوكيات وقيم الأفراد في المجتمع، حيث أن الزيادة الأولية في دخول الأفراد الناتجة عن حجم العمولات والرشاوى تتضاعف من خلال الميل الطبيعي لدى المستفيدين منها لرشوة وإفساد الآخرين عند المستوى الأعلى والوسيط والأدنى من حلقات المسؤولية التنفيذية أو الرقابية وهو ما يعرف بمضاعف الفساد والرشوة وذلك على غرار المضاعف الكينزي⁽²⁵⁾.

● ما يترتب على ضبط المرتشي وتقديمه للعدالة وتنفيذ عقوبة السجن عليه، من بعده عن أسرته ورعايتها مما قد يعرضها إلى العديد من المشكلات الاجتماعية كسوء السمعة وانحراف الأبناء سواء بالتسول أو التشرد أو ارتكاب الجرائم للحصول على مصدر رزق.

● **أثر الفساد الإداري على مستوى الفقر وتوزيع الدخل:** يؤدي الفساد الإداري إلى توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، وهذا الأثر يتم عبر عدة طرق أهمها :

— تراجع مستويات المعيشة يؤدي إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي وهذا الأمر يساعد على تراجع المستويات المعيشية

— قد يتهرب الأغنياء من دفع الضرائب ويمارسون سبلا ملتوية للتهرب كالرشوة وهذا يساعد على تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.

— يؤدي الفساد إلى زيادة كلفة الخدمات الحكومية مثل : التعليم والسكن وغيرها من الخدمات الأساسية، وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها مما ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات.

3- الآثار السياسية للفساد:

وتتلخص في إضعاف الفساد لشرعية الدولة وكفاءتها مما يوجد حالة من التسيب والعشوائية والخروج على حكم القانون، كما يؤدي الفساد إلى انخفاض كفاءة أجهزة الدولة والإدارة العامة، حيث يتم الاختيار للمناسب العليا على أساس المحاباة والمحسوبية والرشوة وعلى حساب تكافؤ الفرص. وهكذا تفتقد النظم السياسية التي يتفشى فيها مشروعيتها وتتسع دائرة المعارضة وعدم المشاركة فيها والتي يمكن أن تتحول إلى انتفاضة أو ثورة منظمة.

يؤثر انتشار الفساد بشكل سلبي على الاقتصاد والمجتمع والنظام السياسي في العديد من

الاتجاهات

(25) عبد الفضيل، محمود: تأملات في المسألة الاقتصادية المصرية، دار المستقبل العربي، القاهرة، 2000، ص70-71.

ثانياً - صعوبات قياس تكلفة الفساد والاعتبارات الأساسية في قياسه :

1- صعوبات قياس تكلفة الفساد:

وتتمثل هذه الصعوبات فيما يلي (26):

- صعوبة حساب الآثار الاقتصادية من حيث آثارها على المرتشى أو بالنسبة للراشى أو على اقتصاد المجتمع خاصة في حالة ما إذا أصبحت الرشوة بمثابة أسلوب عام للحياة وفي كافة المجالات وعدم ضبط إلا القليل منها.
- صعوبة حساب الخسائر بالنسبة للمؤسسات سواء قبل ضبط الموظفين المرتشين أو بعد ضبطهم، خاصة إذا وضعنا في الاعتبار المكسب غير المباشر نتيجة ضبط المرتشى ويتمثل في تنقية الهيكل المؤسسي من السلوكيات المنحرفة والمردود الإيجابي لتلك التنقية على أداء المؤسسة.
- صعوبة حساب الآثار الاجتماعية السابق عرضها سواء بالنسبة للمرتشي أو أسرته.
- صعوبة التنبؤ باحتمال تكلفة الفساد و الرشوة في المستقبل.

2- الاعتبارات الأساسية في قياس تكلفة الفساد :

- يعد قياس تكلفة الفساد و الرشوة من المشاكل المنهجية الصعبة ومن ثم يتعين للوصول إلى تقدير موضوعي لتكلفة الرشوة مراعاة الاعتبارات التالية(27):
- أهمية حساب تكاليف الفساد والرشوة بأساليب رياضية وإحصائية متقدمة واستخدام أدوات تحليلية ومنهجية واضحة ومتكاملة وصولاً لصورة فعلية وحقيقية لظاهرة الرشوة وحجمها الفعلي، وتكاليفها التقريبية، وإمكانية التنبؤ باحتمالاتها في المستقبل.
 - الاهتمام بقياس الأبعاد الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والشخصية للفساد والرشوة وكيفية تأثيرها على بناء المجتمع والنسق القيمي السائد فيه وعلاقته الوظيفية بالظواهر الإجرامية الأخرى.
 - تحديد صور الرشوة المالية والمعنوية والمادية واحتمالات الخسارة المرتبطة بكل تلك الصور.
 - تقدير الضرر الناتج عن تعطيل قوة الأشخاص المرتكبين للرشوة والذين أودعوا بالسجون وأصبحوا قوة غير منتجة في المجتمع.

(26) العثماوى ، محمد عبد الفتاح: ورقة بحثية حول ضوابط حماية المال العام لأغراض الحد من الفساد الإداري، مقدمة إلى الملتقى العربي الأول "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، شرم الشيخ من 3-7 ديسمبر 2006.

(27) شتا. السيد علي: الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مرجع سابق، ص 184-185.

- حساب تكلفة أجهزة المتابعة والرقابة والضبط والقضاء ومؤسسات الإبلاغ لمرتكبي جرائم الرشوة.
- حساب الضرر الناتج عن تعرض أسر مرتكب الرشوة للمشكلات الاجتماعية واحتمالات انزلاق بعد أفرادها تحت ضغط الحاجة لمجال الجريمة.
- معالجة تفاعل هذه الجوانب السابق الإشارة إليها مع بعضها وإمكانية التنبؤ بها في المستقبل على النحو الذي يعطى مؤشرات قريبة نسبياً من الحجم الفعلي لتكلفة الفساد.

المحور الرابع الرقابة الحكومية، والتحكم المؤسسي كمدخل لمكافحة الفساد الإداري والمالي أولاً-الرقابة الحكومية:

يقصد بالرقابة الحكومية في مدلولها العلمي البحت الرقابة المالية التي تمارسها الدولة على وحداتها وأجهزتها الحكومية المختلفة بغرض المحافظة على المال العام. ففي الدول النفطية يعد النفط يعتبر أحد المصادر الرئيسية للإيرادات في الموازنة المالية للدولة، فبذلك يدخل ضمن نطاق المال العام الواجب الحفاظ عليه، ولذلك كان لا بد من صياغة إطار فكري للرقابة المالية الحكومية يتضمن كافة الأطر العلمية المتاحة عن أدبيات هذه المادة، حتى يمكن الاستناد إليه في صياغة الإطار المقترح لرقابة الجانب الحكومي على شركات إنتاج النفط، وذلك على سبيل العامل الثاني المساند إلى جانب العامل الأصيل عقد الامتياز النفطي بالمشاركة في الإنتاج.

1- تعريف الرقابة الحكومية:

عرف مكتب المحاسبة العام General Accounting Office - بالولايات

المتحدة الأمريكية الرقابة المالية الحكومية بأنها عملية تتمثل في بما يلي :

- أ- فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها لبيان :
 - ما إذا كانت القوائم المالية تمثل بعدالة المركز المالي للحكومة وفيما إذا كانت نتائج العمليات قد تمت وفق المبادئ المحاسبية المقبولة والمتعارف عليها.
 - مدى التزام الوحدة الحكومية بالقوانين والأنظمة المالية النافذة.
- ب- فحص كفاءة واقتصادية العمليات ومراجعتها لبيان:
 - مدى قيام الوحدة الحكومية باستخدام الموارد وإدارتها بكفاءة وبطريقة اقتصادية.
 - أسباب التصرفات غير الاقتصادية أو التي تدل على عدم الكفاءة.

- مدى التزام الوحدة بالتشريعات التي تتعلق بالكفاءة الاقتصادية.
- ج- فحص ومراجعة نتائج البرامج لبيان:
 - مدى تحقيق النتائج أو المنافع التي سبق تحديدها من قبل السلطة التشريعية.
 - ما إذا كانت الوحدة الحكومية قد قامت بالأخذ في الحسبان البدائل التي تحقق النتائج المرجوة بأقل تكلفة في ضوء الموازنة بين هذه البدائل لاختيار أفضلها.
 - وفي أدبيات الفكر المالي والمحاسبي لآراء الكتاب (أي الصادرة عن غير المنظمات المهنية) تتعدد تعاريف الرقابة المالية الحكومية ومنها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:
 - هي المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف، وذلك عن طريق التأكد من إتباع الإجراءات وقواعد العمل المحددة مقدماً، وكذلك التأكد من سلامة تحديد نتائج أعمال الوحدات ومراكزها المالية.
 - هي منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والإدارية، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.
 - هي توجيه وتنظيم الأنشطة المختلفة في الوحدة الاقتصادية أو جزء منها بواسطة قرارات أو إجراءات إدارية بغرض الوصول إلى الأهداف التي سبق الاتفاق عليها أو تحديدها.
- كما عرفت الرقابة المالية الحكومية بأنها رقابة إدارية تشمل: مجموعة الطرق والإجراءات التي تساعد الوحدة في عمليات التخطيط والرقابة على الأنشطة أو العمليات مثل: إجراءات الموازنات وتقارير الأداء، كما تعد الرقابة الإدارية نقطة الانطلاق لوضع نظام محاسبي للرقابة على المعاملات المالية، بالإضافة إلى الرقابة المحاسبية البحتة التي تتكون من مجموعة من الطرق والإجراءات المرتبطة بالدرجة الأولى بالمعاملات ذات الطابع المالي، إضافة إلى حماية الأصول ومدى الدقة في البيانات المالية المقيمة بالدفاتر والسجلات.
- من التعاريف السابقة نستنتج: أن مفهوم الرقابة المالية الحكومية لا يمثل وظيفة محددة، إنما هي عبارة عن نشاط متشعب ومتكامل تندمج من خلاله وظائف علوم القانون والاقتصاد والإدارة والمحاسبة وكذلك الجوانب الفنية والبيئية والاجتماعية للتأكد من أن الأعمال المنجزة قد طبقت وفقاً للخطط الموضوعة مقدماً، بهدف تحديد مواطن النجاح أو الضعف واتخاذ القرارات المناسبة، وذلك بغرض التأكد عموماً من حسن استخدام المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري وبما يخدم المصلحة العامة للدولة.

2- أهمية الرقابة الحكومية: The Importance of Governmental Control

تبرز أهمية الرقابة الحكومية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة إلى الدولة ممثلة في أجهزتها الحكومية المكلفة بالرقابة في شأن التعرف على كيفية سير الأعمال داخل الوحدات الحكومية، والتأكد من أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المخططة، وبالتالي التأكد من أن الإنفاق يتم بصورة سليمة فيما خصص له مقدماً من أغراض، بالإضافة إلى التأكد من مدى تحقيق الوحدات الحكومية بشكل عام لأهدافها بكفاية وفاعلية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث مسبباتها وتعزيز الإيجابيات منها، واقتراح الوسائل العلاجية للسليبات من هذه الانحرافات لتفادي تكرارها مستقبلاً في تلك الوحدات الخدمية والاقتصادية.

3- المدلول القانوني للرقابة الحكومية:

يعنى المدلول القانوني للرقابة المالية الحكومية: الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بموجب قانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقتها لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلياً في إطار الشكل القانوني، أي أن يكون العمل المالي مطابقاً للتصرف القانوني، أو ما كان منها داخلياً في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث تحصيل الإيرادات العامة أو رقابة الإنفاق المالي. ويرتبط بموضوع المدلول القانوني للرقابة الحكومية بشكل أساسي الحديث عن مبدأ الشرعية، والذي يعد الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة، وهذا المبدأ يعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع، فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفقاً للقانون ووفقاً للإجراءات الشكلية المحددة فيه تحقيقاً للأهداف التي يتوخاها. وتبدوا أهمية مبدأ الشرعية في مجال الرقابة الحكومية في كونه يمثل أهم الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطة العامة، فهذا المبدأ يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة وتعدياتها على حقوقهم على خلاف ما يجيزه القانون، وبمقتضى هذا المبدأ يستطيع الأفراد مراقبة الإدارة في أدائها لوظائفها، بحيث يمكن لهم أن يردوها إلى طريق الصواب إذا ما خرجت عن ذلك سواء عن عمد أو إهمال.

4- أهداف الرقابة الحكومية: Objectives of Governmental Control

تهدف الرقابة المالية الحكومية بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث وضمان حسن استخدامها بالشكل المطلوب اقتصادياً وقانونياً، وفي سبيل ذلك يتضمن هذا الهدف العام تفاصيل ترمي إلى تحقيق مضمونه الأصيل وهي على النحو التالي:

- التحقق من أن الموارد قد تم تحصيلها وفقاً للقوانين واللوائح والقواعد الصادرة والكشف عن أي مخالفات أو تقصير .
- التحقق من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو انحراف، والكشف عن ما يقع في هذا الصدد من مخالفات .
- متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية وتقييم الأداء في الوحدات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقاً للسياسات الموضوعية ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عن ما يقع من انحرافات وما قد يكون في الأداء من قصور وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة وللتعرف على فرص تحسين معدلات الأداء مستقبلاً .
- تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين واللوائح من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط .
- الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها والعمل على معالجة هذه المشكلات وإزالة المعوقات .
- تزويد السلطة التشريعية في الدولة بالمعلومات والتقارير السليمة، وذلك بغرض تحققها من تطبيق ما وافقت عليه فيما يتعلق بالموازنة العامة، وهو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها وجباية الإيرادات حسب اللوائح. إضافة إلى ذلك التأكد من تنفيذ نصوص الأنظمة واللوائح العامة والخاصة، أي التي تصاغ لأغراض خاصة تناسب وحدات إدارية بعينها .

مما سبق من عرض لأهداف الرقابة المالية الحكومية نلخص إلى أن أهداف الرقابة المالية الحكومية تنلخص في مجملها في ثلاثة محاور أساسية هي:

- أ- المحور السياسي: يهدف إلى التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالموازنة التخطيطية العامة للدولة وتبعية ذلك من نصوص اللوائح والإجراءات والتشريعات.

ب- **المحور المالي**: ويتعلق بالنواحي الفنية الهادفة إلى التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية، وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات.

ج- **المحور الإداري**: و يهدف إلى التأكد من أن أنظمة العمل (اللوائح - التشريعات - الإجراءات) تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة، وتصحيح القرارات الإدارية، مما يؤدي إلى حسن سير العمل في جميع مراحل التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة.

5- المبادئ العلمية للرقابة الحكومية:

تعتبر الرقابة المالية الحكومية عن نشاط متشعب تتكامل وتندمج فيه وظائف الإدارة والمحاسبة والاقتصاد والقانون بغرض التأكد من أن ما يجب عمله قد تم بالفعل وتبيان مواطن القصور واتخاذ القرارات التصحيحية تبعاً لذلك. وبناءً عليه لا يمكن النظر إلى الرقابة المالية الحكومية على أنها وظيفة محدودة، ولا شك أن أفضل وسيلة نحو بناء إطار مفاهيمي متكامل للرقابة الحكومية هي وضع وصياغة مجموعة من المبادئ (الأسس) العلمية التي تسهم في توضيح مفهوم الرقابة المالية الحكومية وتبين العناصر الأساسية التي تتكون منها ووظائفها الرئيسية والأساليب العامة التي تستخدم في تحقيق هذا النوع من الرقابة بفاعلية. ويمكن تحديد هذه المجموعة من المبادئ على النحو التالي:

أ- مبدأ الخطة التنظيمية:

تمثل الخطة التنظيمية مقوماً أساسياً من مقومات إعداد وتنفيذ أي نظام فعال للرقابة، نظراً لأن الخطة التنظيمية تبين بوضوح خطوط السلطة والمسؤولية وقنوات الاتصال ونطاق الإشراف وعدد المستويات الإدارية والإطار العام لتقسيم العمل وفصل الوظائف وأساليب التنسيق. ويجب أن تتضمن الخطة التنظيمية دليل تنظيمي يحتوي على توصيف كامل ودقيق للمسؤوليات والسلطات ويبين بوضوح قنوات الاتصال وتسلسل خطوات العمل وتوزيعه بين المستويات الإدارية المختلفة.

كما أنه من المهم في هذا الصدد الإشارة إلى تعريف معهد المحاسبين الأميركي للرقابة الداخلية والذي كانت بدايته تختص بالخطة التنظيمية، حيث عرف المعهد الرقابة الداخلية بأنها: تشمل الخطة التنظيمية وجميع الطرق والمقاييس المنسقة التي تتبناها الوحدة لحماية أصولها ومراجعة بياناتها المالية، ومدى إمكان الاعتماد عليها، والنهوض بالكفاية الإنتاجية، وتشجيع الموظفين على التمسك بسياسة الإدارة العليا.

كما يتم التركيز بشكل أساسي في الخطة التنظيمية على تحديد جميع الواجبات وخطوط السلطة والمسؤولية وتوصيف الاختصاصات لكل منصب وتبيان قنوات الاتصال بوضوح وكذلك نطاق الإشراف، بمعنى أن يكون التركيز هنا عام وشامل ولا يقتصر على زاوية تنظيمية محددة، وإنما ينصب على الهيكل التنظيمي بأكمله، حيث أن النظام السليم للرقابة المالية يقوم على أساس محاسبة كل مستوى من مستويات المسؤولية داخل الوحدة من الأدنى إلى الأعلى، كما أنه يجب أن يتم تصميم تقارير الرقابة المالية وفقاً لخطوط السلطة والمسؤولية بحيث تكون متطابقة تماماً مع الهيكل التنظيمي للوحدة، وتجسد بصورة عملية قنوات الاتصال المحددة، وترجم نطاق الإشراف والمسؤولية في صورة رقمية.

ب- مبدأ التخطيط الاستراتيجي والتكتيكي:

يعتبر كل من التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التكتيكي ضرورة حتمية لتحقيق الرقابة المالية السليمة ذلك أنه يضع مستقبل المنشأة على طريق مرسوم بدلاً من أن تكون التصرفات مجرد رد فعل للأحداث.

إن التخطيط الاستراتيجي بطبيعة الحال هو تخطيط طويل الأجل يمتد لسنوات طويلة قادمة ويختص بالسياسة الإجمالية للوحدة ويتناول العوامل الرئيسية الهامة في نشاطها الأساسي، كما يتطلب تحليلاً معمقاً للمناخ الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. ونظراً لأن التخطيط الاستراتيجي يكون في صورة خطوط عريضة وأهداف عامة فيكون من الضروري تعضيد الخطة الإستراتيجية بخطة تكتيكية تتبع منها وتتناول التفاصيل الخاصة ببرامج الوحدة في مجال التنظيم العام وتنمية الموارد وتخطيط العمليات وغيرها.

ج- مبدأ وجود معايير عادلة ومؤشرات سليمة لقياس وتقييم الأداء:

إن من السمات الرئيسية للحياة المعاصرة ظاهرة النسبية، حيث لا توجد أشياء مطلقة البتة، وبالتالي لا يمكن الحكم على الأداء بأنه ممتاز أو جيد أو متوسط أو حتى ضعيف إلا من خلال مقارنته بمقياس معين سواء إن كان نمط أو معيار أو مؤشر أو أي مقياس آخر مناسب والمقارنات المتاحة هنا تشمل مايلي:

— مقارنة الأداء الحالي بالأداء السابق لنفس الفرد.

— مقارنة الأداء الحالي لفرد بأداء فرد آخر يقوم بعمل مماثل وفي ظروف مماثلة.

— مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المحدد مقدماً.

— مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير.

حيث يفيد النوع الأول من المقارنات في تحديد اتجاهات مستوى الأداء خلال الفترة الزمنية محل المقارنة، ولكن هذا النوع يشوبه اختلاف الظروف في كل فترة. ويمكن عن طريق النوع الثاني من المقارنات وضع ترتيب تفاضلي لأداء الموظفين بنفس الوحدة بغرض الحكم على أدائهم مقارنة بأداء نظرائهم في وحدات مماثلة. وعادة ما يكون هذا النوع من المقارنات في صورة إجمالية تفيد في إعطاء مؤشر عام عن مستوى الأداء، ولكن يمكن معه القيام بدراسة تحليلية تفصيلية للتعرف على نواحي الضعف والقوة والأسباب التي تؤدي عموماً إلى انخفاض مستوى الأداء .

ويعتبر النوع الثالث من المقارنات وسيلة مرضية للحكم على مستوى الأداء، حيث يتم تحديد الأداء المستهدف في ضوء الظروف المتوقعة وبالتالي فإن الأرقام تكون قابلة للمقارنة، أي أن يترجم التنفيذ الفعلي مقارنة بما حدد مقدماً من أهداف وسياسات إلى لغة الأرقام لقياس الأداء في ضوء تحديد الانحرافات الموجبة والسالبة.

أما النوع الأخير من المقارنات فيعتبر من أفضل الوسائل المتاحة للحكم على كفاءة الأداء، حيث يتم مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير التي يتم تحديدها في ضوء الظروف المتوقعة، وبالطبع فإن صفات المعايير التي تتصف بها تجعل هذه المقارنة ذات مغزى ودلالة علمية، نظراً لدقتها، ومن ثم فإنه لا يمكن الاحتجاج بأن مقياس الأداء غير سليم.

د- مبدأ الرقابة المتحكمة :

تقوم نظرية الرقابة الحديثة على مفهوم الرقابة المتحكمة، وترمز هذه الكلمة إلى دراسة التحكم والرقابة بالاتصالات الفعالة وتضع مفهوماً جديداً للعملية الرقابية يبعدها عن المفهوم التقليدي الذي يجعلها تؤدي إلى الخوف من اتخاذ القرارات والمبادرة، يقوم مفهوم الرقابة المتحكمة على أساس تهيئة كافة الإمكانيات أمام المسؤولين عن التنفيذ حتى لا يقعوا في الأخطاء، وتحقيق ذلك بالدرجة الأولى عن طريق الاتصالات الفعالة داخل الوحدة، وعدم اقتصار مفهوم الرقابة على تصيد الأخطاء ومعاينة مرتكبيها أو الانتظار حتى يتم إنجاز الأعمال لوضع التقييم. كما تقوم الرقابة المتحكمة أيضاً على مفهوم التقارير والمتابعة أو التغذية العكسية، ويشترط لتصميم التقارير أن يتم وفقاً لخطوط السلطة والمسئولية، أي وفقاً للمستويات الإدارية ومسئولياتها وطبقاً لاحتياجات كل مستوى إداري من المعلومات المالية الملائمة له والتي تفي باحتياجات في صنع القرارات.

هـ- مبدأ الإدارة بالاستثناء:

الإدارة بالاستثناء في أبسط صورها هي نظام للتنبيه والاتصال يرسل إشارات إلى المدير عندما تكون هناك حاجة لتنبيهه، وبالعكس يبقى ساكناً عندما لا تكون هناك حاجة لجذب انتباهه.

وقد حدد لنظام الإدارة بالاستثناء ستة جوانب على النحو التالي:

● **جانب القياس: The Measurement Phase**

حيث يتم إعطاء قيم رقمية إلى الأداء في الماضي والحاضر وحصر الموارد والطاقات والإمكانات وتجميع وتقييم الحقائق بالنسبة لموقف العمليات ككل.

● **جانب التنبؤ: The Projection Phase**

حيث يتم استخدام بيانات الحاضر والماضي للتنبؤ بالأحوال في المستقبل وتحديد الأهداف وإعداد الخطط ومراجعة الهياكل التنظيمية.

● **جانب الاختيار:**

حيث يتم اختيار المقاييس الحيوية التي تبني على أسس اقتصادية والتي تعكس بأفضل صورة ممكنة مدى تقدم التنظيم في تحقيق أهدافه.

● **جانب الملاحظة: The Observation Phase**

حيث يتم ملاحظة وقياس نتائج الأداء الفعلي واستخراج المؤشرات الهامة بصفة دورية.

● **جانب المقارنة:**

حيث يتم مقارنة الأداء الفعلي مع الأداء المتوقع حتى يمكن تحديد الاستثناءات وتحليل الأسباب التي أدت إليها وإعداد التقارير ورفعها إلى السلطة المختصة في الحالات التي تتطلب اتخاذ خطوات معينة.

● **جانب التحرك: The Action Phase**

حيث يتم اتخاذ القرارات واتخاذ الخطوات اللازمة لمراقبة الحالات الاستثنائية ومعالجتها.

و- **مبدأ استخدام النظم والأساليب المحاسبية والإدارية:**

حتى تكتمل عملية الرقابة المالية الحكومية في جوهرها لا بد لها من وسائل وأدوات لتحقيق أهدافها ، ويتطلب تطبيق هذا المبدأ استخدام أساليب المحاسبة والإدارة في مجال الرقابة المالية وهي متعددة ومختلفة من وحدة إلى أخرى ومنها على سبيل المثال لا الحصر و وفقاً لركائز التطبيقات العملية بالكثير من الوحدات ما يلي:

- أسلوب الملاحظة والمشاهدة عن طريق مراقبة الوحدات وملاحظة سير أعمالها أثناء التنفيذ من خلال الرؤساء والمشرفين في مستويات الإدارة المختلفة بهدف تصحيح الأخطاء.
 - أسلوب المراجعة والفحص والتفتيش بشكل عام.
 - أسلوب الحوافز والجزاءات، حيث يختص بتقرير الحوافز للجهود الممتازة للعامل الكفء وتوقيع الجزاءات على العامل المخالف والمهمل.
 - أسلوب الارتكاز على النظم والتعليمات واللوائح المصدرة من خلال متابعة الالتزام بها وعدم مخالفتها وتوقيع الجزاءات تبعاً لذلك ومنها: قانون الموازنة العامة، قانون المحاسبة الحكومية واللائحة التنفيذية.
 - أسلوب التحليل الإحصائي والعينات.
 - أساليب تحليل الفروقات بين النتائج الفعلية والمحددة مقدماً.
 - التقارير والتحليلات للأغراض الخاصة.
 - مؤشرات تقييم الأداء الداخلي.
 - نسب التحليل المالي والمحاسبي.
- وغيرها من الأساليب الأخرى في مجال المحاسبة والإدارة التي تستخدم في تطبيقات تحقيق الرقابة المالية الحكومية الفاعلة.

ز- مبدأ التصحيح:

لا تكتمل الرقابة المالية الحكومية إلا بالاتخاذ الخطوات المصححة، فالأساس في الرقابة المالية هو تنظيم وعرض المعلومات حتى يمكن للمديرين أن يقرروا مجال التحرك أو اتخاذ قرار بسرعة. وفي مجال اتخاذ الخطوات المصححة لمعالجة الانحرافات يقوم القرار النهائي على أساس المفاضلة بين البدائل التالية:

- عدم التحرك حتى يتم مراجعة نظام القياس - الملاحظة والتقرير.
- الانتظار لفترة محدودة فقد يصحح الوضع نفسه بصورة تلقائية أو ذاتية.
- وضع معايير أداء جديدة.
- إتباع سلسلة من الخطوات المصححة المخططة مسبقاً والتي يتم ترتيبها بحسب درجة الانحراف واستمراره.
- الحصول على استشارة خارجية موضوعية ذات كفاءة عالية.
- التحرك في اتجاه جديد تماماً غير مخطط على أساس إعادة تقييم الموقف برومته يتبعه فكير خلاق ومنطقي.

ح- مبدأ المتابعة وإعادة التغذية:

تبدو الحاجة واضحة للمتابعة والتغذية المرتدة بالمعلومات حينما يؤدي الموقف إلى اتخاذ قرار يؤثر بدوره على المجال الأصلي، وفي مجال الرقابة المالية تحديداً يؤثر مبدأ التغذية المرتدة بالمعلومات بشكل أساسي على عملية صنع القرارات الرقابية، والواقع أن التصرف اليومي للإدارة في معظم الأحوال هو عبارة عن ردود أفعال والاستجابة لمعلومات يعاد تغذية مستويات الإدارة بها عن نتائج قراراتها السابقة. ومن الأمثلة الواضحة على مبدأ المتابعة والتغذية المرتدة بالمعلومات أسلوب الرقابة باستخدام الموازنة، حيث توضع خطة ويتم تنفيذها ويستفاد من نتائج التنفيذ والمتابعة في وضع الخطة الجديدة وهكذا. وتبدو الأهمية الأساسية لعمليات المتابعة المستمرة والمراجعة عقب التنفيذ في التبصير بنواحي القوى والضعف في تحديد الأهداف والتنبؤ ووضع الخطة الإستراتيجية وقياس عبء العمل ووضع المعايير، بما يضمن أن تؤدي عملية إعادة التغذية المستمرة بالمعلومات في المحصلة النهائية إلى تحسين وترشيد هذه الخطوات.

ط- مبدأ توازن الرقابة:

تلقي المغالاة في الرقابة أعباء غير ضرورية على النظام المالي وتحد من المرونة والابتكار، كما أن ضعف الرقابة يؤدي إلى الإخفاق في تحقيق أهداف الوحدة، ولذلك فإن المشكلة الأساسية هنا هي تحقيق قدر معتدل من الرقابة. ومن الكلمات المأثورة الشائعة في هذا المجال: "أن الوحدة التي تحاول مراقبة كل شيء تنتهي بتحقيق الرقابة على لا شيء". والواقع أن الرقابة يمكن أن تنهار لأن الإدارة تحاول أن تحقق رقابة أكثر من اللازم، فتختلط الأمور الهامة مع مجموعة ضخمة من الأشياء الصغيرة غير الهامة. ولذلك فإن تمييز العناصر الهامة للأداء التي يكون لها أضخم الآثار على تحقيق أهداف الوحدة يعتبر مهمة أساسية لتحقيق الرقابة المالية الفاعلة. وفي الواقع فإن الحياة العملية تتطلب وجود عوامل كثيرة تتبع في سلوكها ونتائجها عوامل أخرى أكثر أهمية، ويجب أن يحدد نظام المعلومات في كل وحدة اقتصادية العوامل الهامة التي تتحكم في نجاح الوحدة.

ي- المبدأ السلوكي للرقابة:

الرقابة المالية في حد ذاتها مفهوم سلوكي تمتد جذوره إلى علم النفس الاجتماعي، ولذلك فإن تحديد الرقابة المالية الفاعلة يستلزم الاعتماد على سلوك الأفراد داخل الكيان التنظيمي أكثر من الاعتماد على الخطوات أو الإجراءات الآلية لتنفيذ نظام الرقابة المالية. وبالتالي فإن هذا المبدأ يمثل خلفية ضرورية لكثير من مبادئ الرقابة المالية سابقة الذكر له، فإذا رجعنا إلى المبدأ الأول (الخطة التنظيمية)، نجد أن هنالك نظريتان أساسيتان في التنظيم هما: النظرية الكلاسيكية والنظرية

السلوكية ومحور النظرية السلوكية في التنظيم "أن الفرد هو الذي يصنع الوظيفة - وعلى ذلك فإن نوع التنظيم لا يمكن تحديده إلا بعد شغل المناصب وارتباط الأفراد ببعضهم"، وإذا رجعنا إلى مبدأ وجود معايير ومؤشرات سليمة لتقييم الأداء، نجد أن عملية وضع واختيار المعايير والمؤشرات تؤثر وتتأثر بسلوك الأفراد داخل التنظيم، ومن المسلم به أن الأهداف والمعايير المتشددة مثبتة للهمم وعلى العكس ومن ذلك نجد أن المعايير المترخية تدعو للتكاسل، كما أن مبدأ شبكة الاتصالات والمعلومات يتوقف على نوعية المديرين واستعدادهم للاستفادة من المعلومات وعادة ما تهدف المعلومات إلى ترشيد سلوك المديرين ولكنها لا تحل محل التفكير السليم والقدرة على وزن الأمور والحكم عليها، كما أن مبدأ الاستثناء يقوم على إغفال التغييرات الطفيفة لأنه لا يمكن توقع أن يكون السلوك البشري مطابقاً للمعايير، وفي مجال اتخاذ الخطوات المصححة يجب مراعاة النواحي السلوكية للعاملين بالتنظيم خاصة عند وضع نظم للحوافز والجزاءات، كما أن وراء مبدأ توازن الرقابة ناحية سلوكية هامة هي أن المغالاة في الرقابة تؤدي إلى انعدام المرونة وقتل روح الابتكار لدى العاملين بالتنظيم. وخلاصة القول أنه لا يمكن إغفال النواحي السلوكية في أي نظام فعال للرقابة المالية.

6- أنواع الرقابة الحكومية: Kinds of Governmental Control

تختلف أنواع الرقابة المالية الحكومية بحسب موقع الجهة التي تقوم بهذه الرقابة، ويمكن إجمالها في نوعين هما: الرقابة المالية الخارجية - والرقابة المالية الداخلية.

أ- الرقابة المالية الخارجية: External Financial Control

تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها وفقاً للخطط والبرامج الموضوعية مسبقاً وفي ظل الإمكانيات المادية المتاحة. ويمكن تعريف الرقابة المالية الخارجية بأنها: نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية من إنجاز أهدافها ومشاريعها في نهاية الفترة المالية (أي أنها رقابة لاحقة). وفي كثير من دول العالم تعتبر أجهزة المراجعة الخارجية هي الجهات المكلفة بعملية الرقابة المالية الخارجية.

ب- الرقابة المالية الداخلية: Internal Financial Control

تسعى الأجهزة الحكومية جاهدة إلى تأدية مهامها بصورة كفؤة وفاعلة تسمح لها بالاستعمال الاقتصادي الأمثل للموارد المتاحة، وتسعي السلطة التنفيذية بكل الوسائل المتاحة

لديها لمنع موظفيها من ارتكاب الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد وحمايتها من الضياع أو الاختلاس، وذلك عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للحفاظ على موجوداتها من ناحية ودقة بياناتها المالية والمحاسبية من ناحية أخرى، ويرتكز مفهوم الرقابة المالية الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول: أن إدارة كل وحدة اقتصادية يترتب عليها مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة وبدرجة من الكفاءة والفتنة بحيث تسمح لها بتخفيض حاجتها إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحد الأدنى، وهو الأمر الذي يعنى صراحة أن أداء أجهزة الرقابة المالية الخارجية لمهامها يعتمد بشكل كبير على أداء أجهزة الرقابة المالية الداخلية بالكيانات الحكومية لأنها تمثل رقابة سابقة أي وقائية ورقابة متابعة ورقابة لاحقة أيضاً.

ويمكن تلخيص مفهوم الرقابة المالية الداخلية بأنها: نشاط تقييمي مستقل داخل الوحدة الاقتصادية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بغرض حماية الموجودات وضبط دقة البيانات المالية ومدى إمكانية الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات، وزيادة الكفاءة في الأداء وتشجيع العاملين على الالتزام بالسياسات الإدارية مقدماً، وعادة ما يمثل مهام الرقابة المالية الداخلية في كثير من الدول جهاز المراجعة الداخلية لأجهزة الدولة. كما قد تقوم بعض الوحدات الحكومية في حالات نادرة وخاصة بإنشاء جهاز داخلي للرقابة المالية لأغراض خاصة إلى جانب جهاز الرقابة المالية الداخلية المكلف من السلطة التنفيذية، ومثال ذلك: إدارة الرقابة المالية الحكومية بوزارة الطاقة بالدول المختلفة التي تتولى مزاوله مهامها في الرقابة على أعمال شركات إنتاج النفط في ضوء ما أبرم من عقود قانونية بين الدولة مالكة أرض النفط وتلك الشركات. والجدير بالذكر هنا: فأن الأهداف بالقطاع الحكومي في ظل الرقابة المالية الداخلية والخارجية تلتقي عموماً في سبيل المحافظة على المال العام للدولة حتى وإن اختلفت وسائلها الإجرائية.

7- الرقابة الحكومية في بيئة الحاسب الالكتروني :

Governmental Control In The Environment of Electronic Computer:

يتجه العالم اليوم بقوة نحو استخدام الحاسب الالكتروني وملحقاته المختلفة في كافة شئون الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، نظراً لأهميته البالغة في المعالجة الدقيقة والسريعة والحفظ الكبير للمعلومات وإعداد التقارير ذات الموثوقية والملائمة. ويعرف نظام الحاسب الالكتروني على أنه: "مجموعة من الأجزاء المتكاملة والمترابطة التي صممت ونظمت لمعالجة البيانات إلكترونياً من خلال قبول وتخزين المدخلات منها ثم تشغيلها وإنتاج المعلومات (المخرجات). وفقاً لتوجيهات برنامج يشتمل على تعليمات تفصيلية خطوة بخطوة لما يجب عمله لتحقيق الهدف من التشغيل."

إن النظم الرقابية كواحدة ضمن النظم الهامة في الأعمال الإدارية قد شهدت ما شهدته النظم الإدارية الأخرى من تطور في وسائلها الإجرائية باستخدام الحاسوب، حيث آثرت ثورة تكنولوجيا الحاسبات الإلكترونية على العملية الرقابية فأدت إلى تطورها وازدياد أهميتها مما دفع بكثير من المعاهد المحاسبية المهنية المتخصصة إلى وضع أطر منظمة لمراجعة نظم المعلومات المحاسبية الإلكترونية التي يفوق التطور المتلاحق فيها التطور في أساليب وقواعد الرقابة، هذا بالرغم من جهود المنظمات المهنية الهادفة لتطوير أساليب الرقابة لمواجهة التطور في تكنولوجيا المعلومات المالية والإدارية.

ولما كانت التجارة الإلكترونية Electronic Commerce – والتي تعتبر منهجاً حديثاً لأداء الأعمال التجارية باستخدام شبكات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تتميز بعدم وجود وثائق ورقية متبادلة في إجراء وتنفيذ المعاملات المالية، حيث تتم هذه المعاملات من خلال إرسال كافة الوثائق إلكترونياً ودون استخدام للأوراق، إضافةً إلى أنها فتحت الباب لظهور مفهوم جديد يسمى الحكومة الإلكترونية Electronic Government، وهو نظام يتم بمقتضاه تحويل المعاملات الحكومية مع المؤسسات والمواطنين إلى صورة إلكترونية، وهو ما يتزايد الاتجاه للأخذ به مستقبلاً.

في ظل هذا التسارع في التطور كان لا بد من المسارعة إلى التفكير في أسلوب الرقابة على معاملات الأنشطة الحكومية في بيئة إلكترونية بدون مستندات ورقية، وقد دعت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة أنتوساي – (Intosai) في مؤتمرها الرابع عشر بواشنطن خلال العام 1992م في ندوتها التقنية إلى إقامتها إلى ضرورة استخدام الأساليب الحديثة في إجراءات التدقيق بواسطة الحاسب الإلكتروني، وإلى معرفة وسائل تدقيق نظم الحاسب الإلكتروني. كما اهتمت الهيئات والجامع المهنية بإصدار معايير الرقابة المالية ذات الصلة بتقنية المعلومات، حيث أصدر الاتحاد الدولي للمحاسبين عدد من المعايير وبيانات التدقيق الدولية وهي:

- المعيار الدولي للتدقيق رقم (401) وموضوعه عن المراجعة في بيئة أنظمة المعلومات المحاسبية المحوسبة.
- المعيار الدولي للتدقيق رقم (402) وموضوعه اعتبارات المراجعة المتعلقة بالمؤسسات المستخدمة للتقنيات الحديثة.
- بيانات التدقيق الدولية بالأرقام (1001 – 1002 – 1003) وموضوعاتها عن بيئة أنظمة المعلومات المحاسبية المحوسبة.

- بيان التدقيق الدولي رقم (1008) وموضوعه تقدير المخاطر الناتجة عن استعمال الحاسوب والرقابة الداخلية.
- بيان التدقيق الدولي رقم (1009) وموضوعه طرق المراجعة بالحاسوب.
- يتبين مما سبق مدى الحاجة لدراسة الرقابة المالية في ظل التقنية الحديثة التي يعتبر الحاسوب مرتكزها الأساسي .

8- أهداف الرقابة المالية كما حددتها المنظمة الدولية (INTOSAI):

إن أهداف الرقابة المالية التي حددها إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية الدولية للرقابة التي أصدرتها المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية خلال مؤتمرها التاسع والتي تتلخص بما يلي:

- الاستخدام الفعال والمناسب للأموال العامة وتطوير الإدارة المالية لتكون إدارة سليمة، والتنفيذ المنظم لأوجه النشاط المختلفة وتبليغ المعلومات إلى السلطات العامة والجمهور من خلال نشر تقارير موضوعية ذات أهداف.
- كشف الانحرافات عن المعايير القياسية.
- كشف مخالفة قواعد المشروعية والكفاءة والفعالية والتوفير في إدارة الأموال وذلك في الوقت المناسب للتمكن من اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الحالات الفردية، وجعل الأفراد محل المسؤولية قابلين بتلك المسؤولية الملقاة على كواهلهم ومطالبتهم باتخاذ خطوات تحول دون إعادة ارتكاب مثل هذه المخالفات أو على الأقل جعل تلك الإعادة أكثر صعوبة في المستقبل.
- وتعتبر الأهداف أولى المبادئ التي اتفقت عليها الدول المشتركة في هذه المنظمة فيما بينها، وأعلنتها كمبادئ للرقابة المالية العليا والتي تولي الاهتمام البالغ للرقابة الاقتصادية ورقابة الأداء من حيث التركيز على الحفاظ على الأموال العامة وكشف الانحرافات بين الخطة ونتائج التنفيذ.

ثانياً- التحكم المؤسسي (الحوكمة) وأهميتها:

1- تعريف الحوكمة:

يعد مصطلح الحوكمة الترجمة المختصرة التي راجت للمصطلح Corporate Governance، أما الترجمة العلمية لهذا المصطلح، والتي اتفق عليها، فهي: " أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة ".

وقد تعددت التعريفات المقدمة لهذا المصطلح، بحيث يدل كل مصطلح عن وجهة النظر التي يتبناها مقدم هذا التعريف.

فتعرف مؤسسة التمويل الدولية IFC الحوكمة بأنها: " النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها " (28) .

كما تعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بأنها: " مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين ". وهناك من يعرفها بأنها: " مجموع "قواعد اللعبة" التي تستخدم لإدارة الشركة من الداخل، ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين "(29) وبمعنى آخر، فإن الحوكمة تعني النظام، أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسئول والمسؤولية.

وقد ظهرت الحاجة إلى الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، خاصة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية التي شهدتها عدد من دول شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وروسيا في عقد التسعينات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده الاقتصاد الأمريكي مؤخرا من اختيارات مالية ومحاسبية خلال عام 2002. وتزايدت أهمية الحوكمة نتيجة لاتباع عدد كبير من دول العالم إلى التحول إلى النظم الاقتصادية الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي. وقد أدى اتساع حجم تلك المشروعات إلى انفصال الملكية عن الإدارة، وشرعت تلك المشروعات في البحث عن مصادر للتمويل أقل تكلفة من المصادر المصرفية، فالتجته إلى أسواق المال. وساعد على ذلك ما شهده العالم من تحرير للأسواق المالية، فتزايدت انتقالات رؤوس الأموال عبر الحدود بشكل غير مسبوق، ودفع اتساع حجم الشركات وانفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المديرين، وإلى وقوع كثير من الشركات في أزمات مالية. ومن أبرزها دول جنوب شرق آسيا في أواخر التسعينات، ثم توالى بعد ذلك الأزمات، ولعل من أبرزها أزمة شركتي أنرون وورلد كوم في الولايات المتحدة في عام 2001. وقد دفع ذلك العالم للاهتمام بالحوكمة.

²⁸ Alamgir, M. (2007). *Corporate Governance: A Risk Perspective*, paper presented to: Corporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 7 – 8.

البنك الأهلي المصري، أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات: حوكمة الشركات. النشرة الاقتصادية، 29 العدد الثاني، المجلد السادس والخمسون، 2003.

وعلى ذلك، تهدف قواعد وضوابط الحوكمة إلى تحقيق الشفافية والعدالة، ومنح حق مساءلة إدارة الشركة، وبالتالي تحقيق الحماية للمساهمين وحملة الوثائق جميعاً، مع مراعاة مصالح العمل والعمال، والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة، بما يؤدي إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه، وتنمية المدخرات، وتعظيم الربحية، وإتاحة فرص عمل جديدة. كما أن هذه القواعد تؤكد على أهمية الالتزام بأحكام القانون، والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي، ووجود هياكل إدارية تمكن من محاسبة الإدارة أمام المساهمين، مع تكوين لجنة مراجعة من غير أعضاء مجلس الإدارة التنفيذية تكون لها مهام واختصاصات وصلاحيات عديدة لتحقيق رقابة مستقلة على التنفيذ.

2- محددات الحوكمة:

هناك اتفاق على أن التطبيق الجيد لحوكمة الشركات من عدمه يتوقف على مدى توافر ومستوى جودة مجموعتين من المحددات: المحددات الخارجية وتلك الداخلية. ونعرض فيما يلي لهاتين المجموعتين من المحددات بشيء من التفصيل كما يلي:

أ- المحددات الخارجية:

وتشير إلى المناخ العام للاستثمار في الدولة، والذي يشمل على سبيل المثال: القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي (مثل قوانين سوق المال والشركات وتنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية والإفلاس)، وكفاءة القطاع المالي (البنوك وسوق المال) في توفير التمويل اللازم للمشروعات، ودرجة تنافسية أسواق السلع وعناصر الإنتاج، وكفاءة الأجهزة والهيئات الرقابية (هيئة سوق المال والبورصة) في إحكام الرقابة على الشركات، وذلك فضلاً عن بعض المؤسسات ذاتية التنظيم التي تضمن عمل الأسواق بكفاءة (ومنها على سبيل المثال الجمعيات المهنية التي تضع ميثاق شرف للعاملين في السوق، مثل المراجعين والمحاسبين والمحامين والشركات العاملة في سوق الأوراق المالية وغيرها)، بالإضافة إلى المؤسسات الخاصة للمهن الحرة مثل مكاتب المحاماة والمراجعة والتصنيف الائتماني والاستشارات المالية والاستثمارية. وترجع أهمية المحددات الخارجية إلى أن وجودها يضمن تنفيذ القوانين والقواعد التي تضمن حسن إدارة الشركة، والتي تقلل من التعارض بين العائد الاجتماعي والعائد الخاص.

ب- المحددات الداخلية:

وتشير إلى القواعد والأسس التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات وتوزيع السلطات داخل الشركة بين الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمدبرين التنفيذيين، والتي يؤدي توافرها من ناحية وتطبيقها من ناحية أخرى إلى تقليل التعارض بين مصالح هذه الأطراف الثلاثة.

وتؤدي الحوكمة في النهاية إلى زيادة الثقة في الاقتصاد القومي، وتعميق دور سوق المال، وزيادة قدرته على تعبئة المدخرات ورفع معدلات الاستثمار، والحفاظ على حقوق الأقلية أو صغار المستثمرين. ومن ناحية أخرى، تشجع الحوكمة على نمو القطاع الخاص ودعم قدراته التنافسية، وتساعد المشروعات في الحصول على التمويل وتوليد الأرباح، وأخيراً خلق فرص عمل.

ثالثاً- أهمية الرقابة الحكومية والتحكم المؤسسي في مكافحة الفساد "تجربة المملكة الأردنية

الهاشمية":

تقوم المملكة الأردنية الهاشمية بجهود حثيثة لمكافحة الفساد على كافة مستويات الدولة، من خلال إنشاء إدارة لمكافحة الفساد تابعة لجهاز المخابرات، فضلاً عن تحديث التشريعات المتعلقة بالجرائم الاقتصادية وتطوير وإصدار تشريعات لمسايرة المتغيرات العالمية تشمل⁽³⁰⁾: قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم 1988/11، قانون صيانة أموال الدولة رقم 1966/20، قانون الجمارك رقم 1983/16، قانون الجرائم الاقتصادية رقم 1993/11، قانون البنوك رقم 2000/28، وقانون العقوبات رقم 1960/16 وتعديلاته بالقانون رقم 2001/54، وأخيراً قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 2006/62، والذي أشار في المادة رقم (4) منه إلى أن هيئة مكافحة الفساد تهدف إلى ما يلي:

- وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه.
- الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظاً على المال العام.
- توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة.
- مكافحة اغتيال الشخصية.

وما فيما يتعلق بأعمال الرقابة الحكومية يمكن الإشارة إلى أن هناك ثلاث جهات تتولى الرقابة الخارجية والداخلية فوفقاً لقانون ديوان المحاسبة 1952/28 وتعديلاته بالقانون المؤقت رقم 2002/3، يعتبر ديوان المحاسبة دائرة مستقلة ويتولى الديوان الرقابة الخارجية على الإيرادات والنفقات العامة، وحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات والمستودعات واللوازم الحكومية وصناديق النقدية والطابع وتدقيق الحسابات الختامية للدولة والمستندات والسجلات والدفاتر المحاسبية الأخرى بالإضافة إلى سلامة تطبيق التشريعات البيئية والتثبت من القرارات

المملكة الأردنية الهاشمية، التشريعات الخاصة بهيئة مكافحة الفساد، مطابع وزارة الأوقاف، بدون تاريخ. 30

والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للتشريعات النافذة، إلا أن استقلالية ديوان المحاسبة يشوبها العديد من جوانب النقص أهمها⁽³¹⁾:

- يعين رئيس الديوان بإرادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء.
 - يجوز عزل رئيس الديوان و نقله أو إحالته للتقاعد أو فرض عقوبات مسلكية بموافقة الملك بناء على تنسيب من مجلس الوزراء إذا كان مجلس النواب غير مجتمع.
 - في حالة وجود خلاف بين الديوان وإحدى الوزارات أو الدوائر يعرض على مجلس الوزراء.
 - يتطلب تدقيق بعض النفقات قبل الصرف موافقة مجلس الوزراء.
 - يجوز لمجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حسابات الدوائر والمؤسسات العامة المستقلة مالياً.
 - تقديم صورته من التقرير السنوي لكل سنه مالية إلى رئيس الوزراء ووزير المالية.
- بالإضافة إلى ما تقدم لم يتضمن قانون ديوان المحاسبة حق الديوان في تدقيق حسابات الشركات المساهمة العامة المملوكة بالكامل للحكومة أو التي تزيد نسبة ملكية الحكومة فيها عن 50%.

وعلى الرغم من ذلك فقد شرع ديوان المحاسبة في عام 1998 بإعداد معايير للتدقيق الحكومي 12 معيار (الرقابة المالية فقط) بما يتناسب والبيئة الأردنية معتمداً في ذلك على قواعد الرقابة المالية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية INTOSAI، ومكتب المحاسب العام في أمريكا فيما يتعلق بالمعايير العامة، وديوان المراقبة العام بالمملكة العربية السعودية، وجمعية المحاسبين الكندية، كما أصدر الديوان في عام 2001 دليل فحص أنظمة الرقابة الداخلية في القطاع العام.

وفيما يتعلق بالرقابة الداخلية فقد بدأ الاهتمام بها منذ عام 1951 بصدر النظام المالي رقم 1951/1 الذي عدل في عام 1955، والغى في عام 1978 وحل محله النظام رقم 1978/38⁽³²⁾، ونتيجة للتوسع في حجم الإنفاق الحكومي ومراعاة الاهتمامات الحديثة في مجالات الرقابة والتقييم والمساءلة، وانسجاماً مع توجهات الحكومة بشأن تحسين مستوى الخدمة العامة وإحكام الرقابة على استخدام المال العام وتفعيل أنظمة الضبط الداخلي، وتسهيل مهمة

المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 1105، 1952/4/16، العدد 4533، 31
2002/2/17، ديوان المحاسبة، عمان، الأردن، بدون تاريخ، ص 10.

32 المملكة الأردنية الهاشمية، التشريعات الخاصة بهيئة مكافحة الفساد، مرجع سابق

الرقابة الخارجية من قبل وزارة المالية وديوان المحاسبة وديوان الرقابة والتفتيش الإداري، ومكاتب التدقيق الخاصة.

وعليه فقد أصدر رئيس الوزراء البلاغ الرسمي رقم 1992/25 بتشكيل لجنة مختصة لوضع إطار موحد لنشاط وحدات الرقابة الداخلية في مختلف الوزارات والدوائر، والبلاغ الرسمي رقم 1992/31 الخاص بتنفيذ توصيات اللجنة ووضع التنفيذ، وقد تضمن الإطار العام

للرقابة الداخلية في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية ما يلي:

- إنشاء وحدة للرقابة الداخلية تابعة للوزير أو المدير العام في المؤسسات الرسمية العامة تتكون من قسمين الأول: قسم التدقيق والرقابة المالية، والثاني: قسم التدقيق والرقابة الإدارية.
- تم تحديد أهدافها ونطاق عملها ومجالاتها والمهام والمسؤوليات والصلاحيات لمديريها ورؤساء الأقسام، والشروط الواجب توافرها في العاملين فيها، والإجراءات الواجب اتخاذها من قبل الدوائر المعنية.

ولعل أهم ما تضمنه النظام المالي رقم 1994/3 الذي حل محل النظام رقم 1978/38 في المواد 48-51 بشأن الرقابة المالية ما يلي⁽³³⁾:

- إن الوزير هو المسؤول عن حسابات الدائرة ومعاملاتها المالية ومراقبتها.
- أن الدائرة مسؤولة عن المحافظة على موجوداتها المختلفة وتأمين الوسائل الكافية لذلك لحمايتها من الضياع وسوء الاستعمال والاختلاس.
- تشكل وحدة للرقابة المالية في كل دائرة بقرار من الوزير من موظف أو أكثر من موظفي الوزارة تناط بها مسؤولية مراقبة تطبيق أحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة وللوزير إناطة هذه المهمة بوحدات الرقابة الداخلية المشكّلة في الدائرة نفسها إذا ما تبين بان هذه الوحدات تستطيع القيام بذلك بكفاءة.
- على الدائرة وضع التعليمات التنظيمية والتطبيقية لوحدات الرقابة الداخلية وتطوير أعمالها.

كما تضمنت التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم 1995/1 في المواد 136-139 بشأن الرقابة المالية بالإضافة إلى مسؤوليات وحدة الرقابة المالية ما يلي:

- لا يجوز لأي دائرة يوجد فيها وحدة رقابة مالية صرف أي مستند قبل تدقيقه وأجزائه من قبل رئيس وحدة الرقابة المالية المعتمدة لديها.

وزارة المالية، النظام المالي رقم 1994/3، مديريةية التطوير الإداري والتدريب، عمان، الأردن، بدون تاريخ، ص 27-28.

- يعين وزير المالية خلال شهر كانون الثاني من كل سنة لجان للتفتيش والجرد تقوم بالأعمال التي يحددها وزير المالية والتي تشمل عمليات الفحص والجرد للصناديق والمستودعات والطوابع والأذون البريدية والأوراق ذات القيمة المالية على أن ترفع اللجان تقاريرها إلى وزارة المالية في موعد أقصاه عشرة أيام من تاريخ تكليفها ليتم تحليلها وتقييمها ومعالجة أي انحرافات. وبناء على ما تقدم يتضح أن هناك وحدة للرقابة الداخلية مشكلة من موظفي الوحدة الإدارية، ووحدة للرقابة المالية مشكلة من موظف أو أكثر من موظفي وزارة المالية.
- ومع ذلك نرى أن الرقابة الداخلية في الأردن مازالت تعاني من الخلل والضعف ، وبالتالي عدم تحقيقها أهدافها بكفاءة وفعالية ويعود ذلك الخلل والضعف إلى الأسباب التالية :
- عدم التزام معظم الوزارات والدوائر ببلاغ رئيس الوزراء رقم (31) لسنة 1992 وعدم متابعة المقصرين ومساءلتهم.
- مخالفة بعض الوزارات والدوائر في تنفيذ بلاغ الرئيس المشار إليه أعلاه من ناحية المؤهلات المطلوبة في أفراد وحدات الرقابة أو في ارتباطها برأس المهرم الإداري، الأمر الذي نتج عنه عدم تفعيل دورها بالمستوى المطلوب.
- قيام وزارة المالية بإنشطة أعمال الرقابة المالية في الوزارات والدوائر ذات الاستقلال المحاسبي بموظف واحد الذي لن يستطيع أن يقوم منفرداً بأعمال الرقابة الداخلية على أنشطة الوزارة/ الدائرة التي يراقب أعمالها، الأمر الذي أدى إلى تحويل الرقابة الداخلية إلى رقابة شكلية.
- ضعف مستوى أداء بعض العاملين في وحدات الرقابة حيث لا تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة في أعمال المحاسبة والتدقيق.
- عدم وجود دليل للتدقيق والرقابة شامل يغطي كافة مناحي الأنشطة المالية والمحاسبية.
- ضعف الأجهزة المالية في الوحدات الإدارية الحكومية.

مما سبق نستنتج ما يلي:

- أن هناك جهود دولية لمكافحة الفساد بدأ من هيئة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية ولكنها على مستوى البحث العلمي تعد قليلة إن لم تكن نادرة.
- أن مهنة المحاسبة وخاصة مهنة التدقيق الحكومي يمكن أن تلعب دوراً عظيماً لمنع أو اكتشاف أو تصحيح عمليات الفساد الذي ربما يعود إلى ضعف أو غياب أو عدم تفعيل أو عدم ملائمة أنظمة الرقابة الداخلية والمعايير المناسبة في البيئة العربية عموماً والأردنية خصوصاً.

● لقد بينت التحليلات السابقة عدم وجود تنسيق أو إطار متكامل للرقابة الحكومية بين الجهات الرقابية المختلفة.

ولا شك أن ما تقدم يبرز أهمية تطوير الرقابة الحكومية من خلال اقتراح مدخل متكامل لتطوير دور الوزارات والدوائر الحكومية وديوان المحاسبة وفي الدول العربية عامة، والأردن خاصة حيث أن المدققين الحكوميين مؤهلين لمحاربة وقتال الفساد من خلال السياسات الحكومية المناسبة وتعزيز الأداء، والشفافية الكافية والتأكيد على المساءلة المحاسبية للحكومة لمصلحة المواطن، فتلك الأدوات كافيها لمكافحة قوية لنظام الفساد كما أنها تحدم في تحسين الأداء الحكومي ككل واحترام الشعب وتحسين ثقته في الحكومة.

التحكم المؤسسي كمدخل لتطوير دور الرقابة الحكومية في مكافحة الفساد:

يُجدر - بادئ ذي بدء - الإشارة إلى أن الفساد يحظى باهتمام عالمي كبير، فقد أنتشر Pervaded في كل قطاعات مجتمعاتنا، كما أن مشكلته لم تعد حالة محلية، ففي بيئة الأعمال الحالية تنتشر عواقب الفساد بعيداً إلى الحدود القومية فالتجارة والاستثمار أضحت عالميتين وبالتالي تأثيره على مجتمعاتنا لا يمكن أن يقاوم، ونظراً لأن الدول النامية والناشئة تعتبر الأكثر فساداً بناءً على مؤشرات عديدة فضلاً عن أن الجهود المبذولة لمكافحته بدأت من قبل الدول المتقدمة، ولذلك فإن مهنة التدقيق يمكن أن تلعب دوراً جوهرياً للمساهمة في حل قضية الفساد، كما أن هناك ضرورة للاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في هذا المجال، وبناء على ما تقدم يمكن اقتراح المدخل التالية لتطوير دور الوزارات والوحدات الحكومية وديوان المحاسبة وهي⁽³⁴⁾:

المدخل الأول : تطبيق هيكل التحكم المؤسسي (الحاكمية - الحوكمة) كمدخل لتطوير الوزارات الحكومية.

المدخل الثاني: تطبيق الإطار المتكامل للرقابة الداخلية كمدخل لتطوير دور الوحدات الحكومية

المدخل الثالث: تطبيق معايير التدقيق الدولية والحكومية كمدخل لتطوير دور ديوان المحاسبة.

وفيما عرض وتحليل لكيفية تطبيق المدخل المقترحة كما يلي:

المدخل الأول - تطبيق هيكل التحكم المؤسسي كمدخل لتطوير الوزارات الحكومية:

يشير مصطلح التحكم المؤسسي إلى آليات الإشراف وتتضمن العمليات المتبعة والأنظمة، والمعلومات المستخدمة لتوجيه ومراقبة إدارة المؤسسات الحكومية، وتتضمن كذلك الوسائل التي يكون أعضاء مجلس المديرين مسؤولين عن تصرفاتهم؛ ومسؤولياتهم تجاه المؤسسة وتجاه تنفيذ

جمعة، أحمد حلمي، التحكم المؤسسي وأبعاد التطور في إطار ممارسة مهنة التدقيق الداخلي، بحث مقدم للنشر، مجلة الزيتونة للبحوث 34 العامة، جامعة الزيتونة الأردنية، عمان، الأردن، 2004.

الأشراف الوظيفي والعمليات كما ويشير مصطلح "مجلس" إما إلى مجلس الإدارة ككل، أو المدير العام أو اللجنة العامة للمجلس والتي يتم التفويض لها بالقيام بإشراف محدد من قبل الوزارة. ولقد بدأ تطبيق هيكل التحكم المؤسسي* في الثمانينيات من القرن العشرين في كل من أمريكا وبريطانيا، كما أدت الأزمة الآسيوية عام 1998 إلى قيام البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بعقد العديد من المؤتمرات الدولية حول مفهوم وأهمية هذه المنظمة وذلك تحت عنوان: Asian Corporate Governance Roundtable، كما أصدر Office of The Superintendent of Financial Institutions Canada دليل التحكم المؤسسي في يناير عام 2003، كما أصدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية نسخة معدلة لمبادئ التحكم المؤسسي في عام 2004. كما رأينا أن الاهتمام ينصب على الفساد الحكومي(العام) ولذلك يعتبر التحكم المؤسسي الحكومي الفعال والمؤثر عنصراً جوهرياً في الأداء السليم والأمن للمؤسسات الحكومية لتحقيق ما يلي:

- **التطوير المستمر للممارسات الرقابية:** ستصبح نوعية ممارسات الرقابة المؤسساتية عاملاً ذا أهمية متزايدة في المحافظة على ثقة الشعب. وسيكون التوجيه المهم متوافقاً بالنسبة لمسؤوليات مجالس الأمناء العاميين والنسبة للرقابة المؤسساتية بشكلها العام. فالتوجيه والممارسات ذات الصلة ستتطور، وبشكل متسارع في ميادين متعددة، ومن ضمنها استقلالية مجلس الأشراف والرقابة، واستقلالية لجنة التدقيق، والمسؤوليات المتعلقة بإدارة المخاطر، والتخطيط الاستراتيجي، وتقييم أداء مجلس الأمناء وإنجازاته. ويتوقع مجلس الوزراء من الوزارات بأن تظهر وتعلن عن أفضل ممارساتها التي يمكن تطبيقها في مؤسستهم، وهذا قد يعتمد - مثلاً - على إما إذا كان للمؤسسة هوية يعرفها الجميع وأن تبحث عن المؤشرات التي تدل على أن هذه الممارسات قد تم أخذها بنظر الاعتبار، وإنما انخرطت في عمليات توجيه المؤسسة ومراقبتها.

- **تطوير الأداء الفعال والمؤثر للأفراد:** تساعد الأنظمة المؤسساتية المناسبة والسياسات المتبعة في تقوية وتعزيز الرقابة الحكومية المشتركة، ولكنها لا تضمنها. ذلك لأن الإشراف الحكومي المشترك الفعال هو النتيجة الرئيسية للأمناء العاميين الواعدين ولأداء مديري الوحدات الإدارية بإخلاص لواجباتهم في رعاية المؤسسة، فالأفراد هم الذين يجعلون من تلك الأنظمة والسياسات

في اللغة العربية بالإضافة إلى المصطلح المستخدم في Corporate Governance يترجم المصطلح الإنجليزي * الدراسة الحالية إلى الحوكمة أو الحاكمية المؤسسية.

المتبعة تعمل عملها بشكل سليم نتيجة ليقظة وكفاءة أولئك الأفراد الذين يتفهمون ويستوعبون، وبوضوح لدورهم والالتزامهم المتين لتنفيذه على الوجه الأكمل.

- **إدارة المخاطر المحتملة:** إن مواجهة المخاطر جزء أساسي لأي إدارة ولكل المؤسسات الحكومية دون استثناء، فبدائل المؤسسات ذات الصلة بأهداف الإدارة والاستراتيجيات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقرارات المتخذة عندما تتوافر مخاطر معينة وبحيث تكون المؤسسة مستعدة تماماً لمواجهتها، وماهية الوسائل التي ستستعملها الإدارة لتلك المشاكل والتخفيف من وطأتها، وتختلف أنماط المخاطر المفترضة والمزعومة، كما تختلف الأهمية النسبية للأنماط الخاصة من المخاطر في عملية إدارة المخاطر التي ربما تواجهها المؤسسة وذلك بناءً على تركيبة أعمال المؤسسة وقدرتها على تحمل تلك المخاطر. ومعنى إدارة المخاطر، ولو جزئياً، هو: تفهم واستيعاب نوعية الممتلكات وطبيعة الالتزامات القانونية ذات الصلة بها.

وتختلف أنظمة إدارة المخاطر والممارسات المتخذة تجاهها، وفقاً لمدى وحجم المؤسسة وطبيعة المخاطر التي تتعرض لها. ولكن ومهما كان المنحى الخاص الذي تتبعه، فيتوجب أن يكون لكل مؤسسة سياسات متكاملة ليطبق جميعها على أنشطة المؤسسة المتميزة بخصوص فلسفة المؤسسة تجاه إدارة المخاطر، ومدى تعرضها لتلك المخاطر، والأهداف من مواجهة المخاطر وإدارتها وتفويض السلطات والمسؤوليات، وإجراءات تحديدها، ومتابعتها، وضوابطها وإدارتها للمخاطر. وربما تنشأ المخاطر نتيجة للتعرض المباشر أو من خلال الكشف المباشر الذي تقوم به الإدارات الفرعية أو المتعاملين مع المؤسسة وفي كلتا الحالتين، يتوجب على المؤسسات أن تكون في وضع يمكنها من تحديد المخاطر الحساسة التي تواجهها، وتقييم مدى تأثيرها وأن تكون السياسات المتبعة جاهزة ومستعدة لمواجهتها بشكل فعال ومؤثر. ويتوجب على المؤسسات في ضوء تغير الظروف والمناخات وفي ضوء كيفية تنفيذ هذه السياسات والممارسات. وجنباً إلى جنب مع الإدارة، سيتحمل مجلس الأمناء مسؤولية الإشراف على القيام بمثل هذه المراجعات - عمليات المراجعة - والإشراف عليها.

- **الرقابة الداخلية:** تتضمن الرقابة الداخلية كافة السياسات، والعمليات والثقافات، والمهام، والسمات لأخرى ذات الصلة بأي مؤسسة والتي تساند وتهدف إلى تحقيق الأهداف المؤسساتية، والتي تعمل على تسهيل فعالية وكفاءة العمليات، والتي تسهم في إدارة فعالة لمواجهة المخاطر، والتي تساعد على التقيد والالتزام بالقوانين والإجراءات المتبعة والمطبقة، والتي تعزز القدرة على الاستجابة، وبالشكل المناسب لمصلحة المؤسسة وفوائدها.

- **استقلال وظائف الإشراف والرقابة:** تعتمد المجالس المختلفة في بعض مسؤولياتها الرقابية على النصائح، والتوصيات وآراء منظومة الإشراف الداخلية -مثل- التدقيق الداخلي، والالتزام بالأنظمة والقوانين المرعية، وإدارة المخاطر عندما يكون هذا النظام متوافقاً لديها بشكل مستقل وكذلك الحال بالنسبة للمدققين الخارجيين، فهذه الدلالات والأنظمة ستكون فعالة جداً عندما تكون قادرة على توفير عمليات التقويم الموضوعية والمستقلة ذات الصلة بالموضوعات التي تتحقق من صحتها وكفاءتها. ومن الأهمية بمكان، ومن خلال التحقق من الأعمال التي أنجزتها هذه الظروف، أن يتم إقامة وإيجاد وبناء أساساً لمثل هذه الاعتمادية والثقة. ويتوجب على المجالس المختلفة أن تشد من عزم هذه الأنظمة وتضمن بأنها مستقلة تماماً، وبأن لديها كافة السلطات للقيام بمسؤولياتها وأن تكون لها الاتصال المباشر مع الوزير المختص.

ومن منطلق الاعتراف بأن المسؤولية الأساسية الخاصة بتحديد نقاط الضعف والإهمال إنما تقع على عاتق كل وزير مسؤول وفقاً للقوانين، وللاستفادة من هيكل التحكم المؤسسي في الوزارات الحكومية من أجل مكافحة الفساد بكل صورة وأشكاله، وضماناً لجدية المكافحة يمكن اقتراح إنشاء المجالس التالية⁽³⁵⁾:

1- تشكيل مجلس أعلى للإشراف والرقابة على الإيرادات والنفقات الحكومية برئاسة وزير المالية وعضوية الوزراء الآخرين:

وتكون مسؤوليات المجلس الأشرف على كافة الوحدات الحكومية لتقييم مدى ظروفها ومراقبة مدى التزامها ومراعاتها للقواعد والإجراءات الرسمية المتبعة، ويتم تنفيذ عملية الإشراف ضمن إطار يركز على المخاطر (التي قد تتعرض لها أي وحدة) ومن خلال تطوير مجموعة شاملة من المعايير، وأهمها معيار الإشراف والرقابة التي يوفرها مجلس الأشرف والرقابة للوحدة الحكومية، ويمكن تقييم فعالية وكفاءة الإشراف والرقابة في الوحدات الحكومية من خلال:

أ- تقييم العملية الإشرافية مقابل سلسلة من الخصائص والميزات - وربما تعزى هذه الخصائص والسمات إلى فعالية الرقابة وكفاءتها - ويتم تقييم خصائص وسمات مجلس المديرين العامين وفقاً للنقاط التالية:

- تشكيلة مجلس الأمناء العامين.
- دور مجلس الأمناء العامين ومسؤولياته.
- طبيعة اللجان المنبثقة عن مجلس الأمناء العامين وإجراءاتها.

المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المحاسبة، دليل فحص أنظمة الرقابة الداخلية، تعميم رقم 2001/116، 35، 2001/11/1.

- ممارسات مجلس الأمناء العامين.

- برامج التقويم الذاتي لمجلس الأمناء العامين.

ب- تقييم أداء الوزارات وإنجازاتها أو فعاليتها وكفاءتها في تنفيذ المسؤوليات الإشرافية/الرقابية.

ج- المحافظة على استقلالية مجلس الأمناء العامين: حيث تعتبر استقلالية مجلس الأمناء العامين الظاهرة بمثابة عملية إشرافية ورقابية فعالة وناجحة، وتكمن أهمية الاستقلالية في المتابعة والتوجيهات النابعة من مختلف المصادر التشريعية والمعيارية التي يحددها المجلس الأعلى للأشراف والرقابة.

والاستقلالية هي عبارة عن إظهار وتبيان مجلس الأمناء العامين لقدرته على التصرف والتحرك بحرية واستقلالية تجاه الإجراءات الإدارية وأن يتضمن ويحتوي مثل هذه الممارسات -مثل- عقد الاجتماعات المنتظمة، وتحديد عمليات التعيين، والتطوير الإداري حيثما يكون ذلك مناسباً، ويمكن أن تعزز تلك الاستقلالية عن طريق إنشاء وقيام لجنة تعيينات منفصلة، وان يكون لكل فرد منهم تفويضاً شاملاً للتصرف كقائد من قادة مجلس الأمناء العامين وأن يعمل على ذلك المنوال وأن يتحمل المسؤوليات المنوطة به، وأن يتم التقييم المستمر والمنتظم لكل ما يقوم به العضو الذي احتل مركزه في مجلس الأمناء المعين. ويعني ما تقدم بأنه يجب على الوزراء المختصين أن يختاروا الشخص النموذجي لمنصب الأمين العام.

2- تشكيل مجلس للأمناء العامين للأشراف والرقابة على الإيرادات والنفقات الحكومية

عضوية الأمين العام في كل وزارة وبرئاسة أمين عام وزارة المالية³⁶:

ويتم تكليف مجلس الأمناء العامين كمراقبين ومشرفين رئيسيين في الإطار الإشرافي والرقابي لتأكيد المراقبة الفعالة للأعمال وللشؤون الخاصة بكل وزارة، وذلك من قبل مجلس الأشراف والرقابة بكل وزارة، والمحافظة على النظام الإشرافي الرقابي الفعال والمؤثر لحماية الأموال العامة، وصانعي السياسات العامة، وبتيح الفرصة لكل وزارة لكي تعتمد على الإجراءات المؤسساتية الداخلية، وبالإضافة لذلك ففي المواقف التي تتعرض فيها أي مؤسسة حكومية لإشكاليات مالية أو في المواقف التي تكون فيها هناك حاجة ماسة لاتخاذ إجراء تصحيحي جوهري وضروري، فسيكون الدور المهم لمجلس الأمناء في أعلى مستوياته وسيطلب رئيس مجلس الأمناء العامين اشتراك المجلس الأعلى في البحث على الحلول المناسبة ومراقبة تنفيذ إجراءات التصحيح.

ويتولى مجلس الأمناء العامين وكل أمين عام في وزارته المسؤوليات الإشرافية الأساسية التالية:

³⁶ www.mof.gov.jo

- مراجعة النظام المؤسسي العام والضوابط الرقابية وتحسينها.
- مراجعة وتحسين الضوابط المؤسسية والضوابط الإجرائية وطمأنة أنفسهم بأن هذه الضوابط تعمل بشكل فعال.
- التأكد بأن مجلس الأشراف والرقابة في كل وزارة مؤهلون، وكفؤون، ويتحلون بسلوكيات ثابتة، ولديهم الحافز المناسب.
- القيام بدور فعال ونشط في اختيار البدائل، وفي مراجعة الإستراتيجيات والأهداف والخطط والموافقة عليها في كل وزارة.
- مراجعة وتحسين السياسات للمبادرات والأنشطة الرئيسية.
- مراقبة الأداء وفقاً للأهداف المرسومة والاستراتيجيات والخطط.
- الحصول على تأكيد معقول بوجود أساس منظم بأن كل وزارة تعمل وفقاً لإطار رقابي مناسب.
- القيام بالتخطيط المتتابع، ومتابعة التخطيط الذي يقوم به مديري الوحدات الإدارية التابعة له.

مع الأخذ بعين الاعتبار أن مجلس الأمناء العامين لا يبحث عن دلائل إثباتات بأن للوحدات الحكومية سياساتها الواضحة وعملياتها الصحيحة وإنما يبحث كذلك عن مؤشرات بأن هذه السياسات والإجراءات مفهومة تماماً ويتم الالتزام بها، وستكون نتائجها فعالة ومؤثرة؛ ولكي يكون مجلس الأمناء بدور فعال ومؤثر فلا بد له أن يعمل كوحدة عضوية متكاملة، وفي الوقت الذي يتوقع فيه المجلس الأعلى بأن يقوم كافة الأمناء العامين بأدواتهم الفعالة، فلا بد من الاعتراف بأن مساهمة الأمناء هؤلاء كأفراد تتنوع وتختلف وفقاً لأهميتهم/ لمؤهلاتهم الخاصة ولتجربتهم وخبرتهم؛ مع مراعاة أن يأخذ مجلس الأمناء في اعتباره بأن الخطوط الرئيسية للإشراف الحكومي المشترك والفعال تتضمن ما يلي:

- الأحكام والقرارات التي تؤدي إلى توازن معقول بين الأهداف العامة وبين إدارة المخاطر والرقابة.
- والمبادرات في تقديم النصائح والتوصيات للمديرين العامين والاستعداد لمواجهتها، والالتزام المناسب بالتوقيت من قبل أعضاء المجلس بالنسبة لتحمل مسؤولياتهم، والمشاركة في تحديد أهداف الوزارات واستراتيجياتها ومراجعتها بشكل دوري.

- الاستجابة السريعة للقضايا والاختلالات التي تُحدثها الوحدات الإدارية ومراعاة الأنظمة واللوائح، وللقضايا التي حددتها عمليات التقييم التي قام بها مجلس الأمناء لذاته وللوزارات.

- التميز الإجرائي Operational Excellence في القيام بالعمليات وطرق التشغيل التي تسمح بالمناقشة، وتقديم الاعتبارات للمواضيع ذات الأهمية وللمعاملات بناءً على المعلومات والتحليلات المناسبة والتي تأتي في وقتها المناسب، والمراجعة الدورية لكفاية وتكرار المعلومات التي يحتاج إليها مجلس الأمناء للقيام بمسؤولياته وتنفيذها.

3- تشكيل مجلس إشراف ورقابة في كل وزارة برئاسة أمين عام الوزارة وعضوية مديري

الوحدات الإدارية، ويتولى هذا المجلس ما يلي:

- أ- إدارة المخاطر ومواجهتها: لمجلس الأشراف والرقابة في كل وزارة عدد من المسؤوليات الإشرافية بالنسبة لإدارة المخاطر ومواجهتها؛ ومن بين الممارسات الفعالة التي يقوم بها ما يلي:
- أن يكون لديه معرفة عامة بشأن أنماط المخاطر التي قد تتعرض لها الوزارة والتقنيات المستخدمة لقياس وإدارة تلك المخاطر ومخاربتها.
 - مراجعة فلسفة مواجهة المخاطر الإجمالية وتحمل تلك المخاطر التي تواجهها الوزارة والموافقة عليها.
 - أدرك التغيرات المادية في استراتيجيات إدارة أعمال الوزارة أو تحمل تلك المخاطر والحدود التي يمكن بموجبها أن يتعرض الأفراد وفقاً للصلاحيات المفوضة له.
 - مراجعة السياسات المتبعة أو التغيرات التي تحدث في تلك السياسات وتحسينها من أجل الموافقة عليها، ومتابعتها، وإدارتها، وتقديم التقارير حول المخاطر الحساسة التي تتعرض لها الوزارة.
 - أن تكون للمجلس عمليات خاصة لتحديد المستوى المرغوب فيه من قبل الوزارة بالنسبة للإيرادات والنفقات، وأن تأخذ في اعتبارها المخاطر المزعومة والمفترضة، ولضمان بأن استراتيجيات إدارة الإيرادات والنفقات هي في مكانها الصحيح.
 - أن يكون لدى المجلس تقارير وبيانات دقيقة ومضبوطة في توقيتها المناسب بالنسبة للمخاطر التي تواجهها الوزارة، والإجراءات والضوابط المحددة لإدارة ومعالجة ومواجهة تلك المخاطر، والفعالية الإجمالية لعمليات إدارة المخاطر ومواجهتها. وأن يكون المجلس على وعي وإدراك

كامل، وراض عن كافة الأشغال والإجراءات التي تتم بهذا الشأن، والعواقب التي قد تحدث داخل الوزارة إذا توافرت هناك بعض التجاوزات والاستثناءات المحددة.

- تأكيد المجلس لذاته بأن الأنشطة الخاصة بإدارة المخاطر وموجهتها بغض النظر عن كيفية تنظيم المؤسسة، بأن لديه الاستقلالية التامة، والوضع القانوني، والرؤيا، والتي تكون خاضعة للمراجعة الدورية.

- أن تتضمن عمليات المراجعة التي يقوم بها المجلس التغيرات التي حدثت في استراتيجيات أو في المبادرات التجارية الجديدة، ومراجعة التغيرات المطلوبة وذات الصلة بإدارة المخاطر ومواجهتها، ومراجعة كافة الضوابط أيضاً.

مع مراعاة أن النقاط السابقة ليست بقائمة من المعايير التي تتطلب سياسات وإجراءات موثقة ومكثفة، لأن ولكنها تمثل الصفات العامة لواجبات المجلس بوصفها ذات أهمية لفعاليتها وكفاءته ولكل مجلس في كل وزارة الحق في تبنى مناحي مختلفة للأشراف والرقابة على إدارة المخاطر ومواجهتها مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة، ومدى تلك المخاطر المختلفة التي تواجهها الوزارة، ومقدار صعوبتها وتعقيدها.

ب- **تطوير وتنفيذ أدوات الرقابة الداخلية:** يكون تطوير وتنفيذ أي نظام سليم ومضبوط ومناسب للضوابط الداخلية من مسؤوليات مجلس الأشراف والرقابة في كل وزارة ولكن مجلس الأمناء مسؤول في الوقت ذاته عن ضمان قيام مثل ذلك النظام السليم والمحافظة عليه. وكجزء لا يتجزأ من هذه المسؤولية، يتوجب على المجلس أن يعمل وبشكل منتظم، وعند أعلى المستويات، على مراجعة الضوابط الداخلية لتقرير ولتحديد بأنه يعمل بالشكل المطلوب والمتوقع منه وأنه ما زال مناسباً للوزارة وملائماً.

كما يجب على مجلس الأشراف والرقابة بكل وزارة القيام بما يلي:

- تقديم تقريراً مكتوباً حول عملياتها، إنجازاتها تجاه إدارة المخاطر ومواجهتها، وحول أنظمة الرقابة الأخرى خلال الفترة التي تتم المراجعة فيها؛ وحول أي تجاوزات لتلك الضوابط، وكذلك حول ميثاق الشرف الذي تتبناه الوزارة، أو مدى الالتزام بالقوانين واللوائح التنظيمية الرسمية لعرضه على الوزير ومناقشته في مجلس الأمناء والمجلس الأعلى للأشراف والرقابة.

- دراسة آراء عمليات التدقيق الداخلية والخارجية حول كفاية الضوابط وفعاليتها بالنسبة للوزارة ككل، وبالنسبة للفعاليات والتوصيات ذات الصلة بعمليات التحسين والتطوير، وقيمة الالتزامات القانونية والمالية، وحول الموقف الحالي والموقف المستقبلي للوزارة، وحول المواضيع التي قد يكون لها تأثير معاكس على أوضاعها المالية وظروفها.

- دراسة الآراء، ووجهات النظر التي يستأنس بها المجلس، والمتعلقة بلجنة التدقيق والمدققين الداخليين، والمستشار القانوني، وتقرير مدققي ديوان المحاسبة.
- دراسة الآراء، ووجهات النظر، والملاحظات ذات الصلة بضوابط الوحدات الحكومية بالوزارة.
- يجب على المجلس أن يتأكد بأن الوحدات الحكومية تتخذ الإجراءات الفورية لتصحيح أي إشكاليات في الرقابة المادية التي تظهر من خلال عمليات التدقيق وأن هناك إجراءات سيقوم المجلس باتخاذها لمتابعة عملية تصحيح الاختلالات ومدى تقدمها في ذلك الاتجاه، كما يجب على المجلس التأكد مما إذا كانت هذه الاختلالات المتوافرة في هذا المجال ليست متوفرة في مجالات وميادين غيرها أو وحدات أخرى.
- ج- تأكيد استقلال وظائف الأشراف والرقابة: من مسؤوليات مجلس الأشراف والرقابة في كل وزارة تأكيد استقلال وظائف الأشراف والرقابة، وحتى يضمن لنفسه ويتأكد بأن هذه المنظومة في وضع سليم يمكنها من مسانדתه وكما هو متوقع منها يجب عليه القيام بما يلي:
 - أن يهتم في أمر اختيار أعضاء لجان التدقيق ومديري أو رؤساء أقسام التدقيق الداخلي.
 - مراجعة عمليات التفويض والأنظمة المؤسساتية ذات الصلة بأعمال الرقابة الداخلية، والموافقة على إجراء تغييرات رئيسية في هذا الصدد، وأن يراجع، وبشكل منتظم، مدى الأنشطة والأعمال المقترحة لهذه الأنظمة والوظائف الداخلية وتقارير مدققي ديوان المحاسبة.
 - الطلب/ مطالبة أولئك المسؤولين لأداء وإنجاز مهماتهم ووظائف المستقلة عن العمليات والإجراءات الأخرى التي هي قيد المراجعة، وبأن لا تتعرض لأي ضغوطات قد تؤثر في قدرتها على إنجاز مسؤولياتها بشكل موضوعي.
 - مطالبة المدققين الداخليين ومدققي ديوان المحاسبة بأن يكون لهم مطلق الحرية في الوصول والاتصال المباشر بمجلس الأشراف والرقابة في كل وزارة حتى خلال اجتماعاتهم الدورية دون حضور أو وجود مديري الوحدات الإدارية.
 - الاقتناع الذاتي بأن هؤلاء المسؤولين عن إنجاز هذه المهمات ستكون لديهم كافة المصادر والسلطات المطلوبة لإنجاز وظائفهم وواجباتهم وبالشكل الذي يناسبهم، وأن يتلقوا الدعم والاستناد من الأمين العام وأن يسعوا إلى توفير الضمانات بأن خطط العمل يتم تغطيتها وتحقيقها وبالشكل المناسب في ضوء الأخطار التي تواجهها الوزارة.
 - الاقتناع الذاتي بأن المكافأة أو التعويض المتوافر لهؤلاء الأفراد المتميزين في أعمالهم وفي هذه الوظائف بالذات، تعكس، وبدقة، أهمية الوظائف التي يقوم بها، وأن الحوافز التي تم احتوائها في

هذه المكافآت لهذه الوظيفة ليست متناقضة مع الدور الذي تقوم به ومع المسؤوليات التي تتولاها.

- مناقشة النتائج الجوهرية للتقارير التي أعدها تلك الأجهزة المعنية، وتفهم كيفية التعامل مع النواقص والاختلافات المادية، ومتابعة أي مضاعفات أو هواجس تنشأ نتيجة القيام بتلك المهمات.

- المراجعة المنتظمة لطبيعة الوظيفة التي اكتملت، ودمى فعالية وكفاءة واستقلالية أولئك الذين أدوا تلك المهمات/الوظائف.

ويمكن لمجلس الأشراف والرقابة أن يشرف على هذه الوظائف الإشرافية المستقلة من خلال تشكيله للجان المناسبة - مثل - لجنة التدقيق في الوحدات الحكومية.

4- يشكل لجنة تدقيق في كل وحدة حكومية تابعة لمجلس الأشراف والرقابة في الوزارة من أفراد أكفاء:

بحيث لا تكون لهم "علاقات حميمة" مع العاملين بالوحدة الحكومية، وتفترض أفضل الممارسات المتبعة حالياً، وتتضمن واجبات لجنة التدقيق مراجعة الإيرادات والنفقات السنوية للوحدة الإدارية وتقييم إجراءات الرقابة الداخلية والموافقة عليها، وضمان الإشراف المستقل لمراجعة الأعمال التي تقوم بها، ومناقشة مدى فعاليتها وتأثيرها في الضوابط الداخلية للوحدة وتقديم التقارير حيال كافة الممارسات، والإشراف على أداء وعمل إدارة التدقيق الداخلي ككل، كما يجب أن يكون لدى لجنة التدقيق قناعة ذاتية بأن عملية وخطة تدقيق الوحدة الحكومية غير محفوفة بالمخاطر، وأنها تقوم بتغطيه كافة الأنشطة ذات الصلة خلال مرحلة زمنية قابلة للقياس، وأن العمل الذي يقوم به المدققون الداخليون والخارجيون يلقي كل تعاون وتنسيق، وأن تتقدم بالتوصيات المتعلقة بتعيين المدققين الداخليين في الوحدات الحكومية، وبالنسبة لمدققي ديوان المحاسبة تتولى لجنة التدقيق في علاقتها بهم القيام بما يلي⁽³⁷⁾:

- أن تضمن لنفسها بان مدى خطة التدقيق ملائمة، وستغطي كافة المجالات الرئيسية قيد الاهتمام، وبأن تتم مراجعة خطة التدقيق بالطريقة المناسبة.

- أن تقيم مهارات مدققي ديوان المحاسبة وتأخذ في حسابها المخاطر والعقود ذات الصلة بالوحدة وأن تقتنع بمحتوى الرسالة الخطية التي سيرسلها مدققي ديوان المحاسبة قبل أن يتم التوقيع النهائي عليها.

المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المحاسبة، دليل فحص أنظمة الرقابة الداخلية، مرجع سابق، 37.

- أن تحصل على الضمانات بخصوص استقلالية مدققي ديوان المحاسبة والسياسات الداخلية التي تتبعها الوحدة التي تقوم بعملية التدقيق والسياسات والممارسات بالنسبة للرقابة النوعية.
- تقدير ما إذا كانت ممارسات الوحدة المحاسبية معتدلة أو محافظة ومناسبة أم لا.
- أن تضمن لجنة التدقيق تلقي كافة المراسلات المادية ما بين مدققي ديوان المحاسبة وبين مديري الوحدات الحكومية ذات الصلة بنتائج عملية التدقيق المالي وتدقيق الأداء.
- أن تعقد الاجتماعات المنتظمة مع مدققي ديوان المحاسبة، دون حضور مديري الوحدات الحكومية لكي تفهم كافة القضايا التي قد تنشأ بين المدقق وبين تلك الإدارة في مجال التدقيق، وكيفية الوصول إلى الحلول المناسبة بشأن تلك القضايا وتتم هذه الاجتماعات كذلك لمواجهة أية مواضع يعتقد مدقق ديوان المحاسبة بأنه يتوجب على لجنة التدقيق أن تدركها وتفهمها لكي تمارس مسؤولياتها على الوجه الأكمل.
- أن تناقش مع مجلس الأشراف والرقابة في الوزارة ومع مدققي ديوان المحاسبة كافة النتائج التي توصل إليها المدققين، وكافة البيانات المالية السنوية أو ربع السنوية، وكافة الوثائق الرسمية، وتقرير التدقيق، وأي اعتبارات وهواجس ذات صلة قد تكون لدى مدققي ديوان المحاسبة.
- أن تناقش مع مدققي ديوان المحاسبة نوعية البيانات المالية والأداء، وأن يكون لديها قناعة ذاتية بأن البيانات تبين وبشكل نزيه وعادل موقف الوحدة ونتائج العمليات فيها، وأن تراجع وبشكل منتظم أداء أو عمل مدققي ديوان المحاسبة.
- ومن العرض المتقدم يمكن استخلاص أن تطبيق التحكم المؤسسي كمدخل مقترح لتطوير نمط الأشراف والرقابة في الوزارات يتطلب الأتي⁽³⁸⁾:
- تشكيل مجلس أعلى للأشراف والرقابة برئاسة وزير المالية وعضوية الوزراء الآخرين.
- تشكيل مجلس الأمناء العامين برئاسة أمين عام وزارة المالية وعضوية الأمناء في الوزارات.
- تشكيل مجلس للأشراف والرقابة في كل وزارة برئاسة الأمين العام للوزارة وعضوية مديري الوحدات.
- إنشاء لجان للتدقيق في كل وحدة بحيث يتم اختيار أعضائها بواسطة مجلس الأشراف والرقابة التابع لكل وزراه للأشراف على إدارة / قسم التدقيق الداخلي وتنسيق العمل مع مدققي ديوان المحاسبة.

المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المحاسبة، دليل فحص أنظمة الرقابة الداخلية، مرجع سابق، 38.

- ولنجاح تطبيق منظومة التحكم المؤسسي يجب أن تكون العلاقة بين المجلس الأعلى للإشراف والرقابة ومجلس الأمناء العاملين من خلال نظام للتقارير فقد يقوم الأخير بإجراء الاستقصاءات والتحقيقات المباشرة ويقوم بمراقبة ومتابعة أداء وإنجازات الوزارات المختلفة لتقييم مدى دقتها وسلامة أعضائها، والتحقق من نوعية عمليات الإشراف والرقابة، ومدى الالتزام بالقوانين والتعميمات لها، وتعتبر التقارير التي يصدرها مجلس الأمناء العاملين مدخلات مفيدة لإشراف المجلس الأعلى الذاتي على مجلس الأمناء. ويساعد التواصل المتفجع بين المجلس الأعلى / ومجلس الأمناء وبين مجلس الإشراف والرقابة في كل وزارة ولجان التدقيق في تعميق الثقة المتبادلة، والمصادقية الجوهرية للنظام القائم على أساس تبادل الاعتماد والمنفعة للعملية الإشرافية لخدمة مصلحة المواطن العربي عامة والأردني خاصة.

- لكي يقوم كل مسؤول في التشكيلات السابقة بأداء مسؤولياته يجب عليه:
- أن يتفهم ويستوعب البيئة التنظيمية الكامنة في كل وزارة أو وحدة وكيفية تسير أمورها.
- الإبلاغ الرسمي عن نتائج التحقيقات والاستقصاءات التي يقوم بها وعوامل التنظيم الأخرى.

- متابعة مناسبة للتوصيات، ومتابعة أية إختلالات فنية يحددها أولئك المنظمون للعمليات، وذلك لتحديد نقاط الضعف المتواجدة كمؤشرات على أن إشكاليات أخرى قد تحدث في مكان آخر.

- يجب أن تدرك المجالس الرقابية المختلفة لكافة المخاطر المادية والقضائية ذات الصلة والتي قد يكون لها تأثيرها الشديد في الوزارة، لأن بعض هذه المخاطر إنما تنشأ أصلاً في الوحدات الإدارية التابعة لها، فمن الضروري جداً أن يكون المجلس الأعلى " الجذ " قادراً على ممارسة الإشراف المناسب على الأنشطة والعمليات التي تقوم بها الفروع.

- يجب على المجالس الرقابية المختلفة أن تنبّه إلى الأداء/العمل، والأنشطة التي تقوم بها، وبخاصة عندما تكون هذه الأنشطة الخاضعة للرقابة:

- مختلفة تمام الاختلاف ومستقلة تماماً عن الأعمال المحورية التي تقوم بها.
- عندما يتطلب أن تتوافر خبرات خاصة للإشراف المباشر عليها.
- عندما تتوافر إمكانية نشوء صراعات مصالح ومراكز قوى.
- عندما تكون هناك حاجة ماسة للإشراف المباشر على بعض أنشطة والتي قد تؤدي إلى سمعة مادية سلبية، وإلى مخاطر قانونية وتنظيمية للمؤسسة المالية ككل.

● عندما تعمل بعض الوحدات الإدارية تحت نطاق ومدي سيادة شرعية ذات توقعات مختلفة وبشكل جوهري بعيداً عن العملية الإشرافية والرقابية.

- العلاقة بين المجلس الأعلى للأشراف والرقابة ومجلس الوزراء: تزويد مجلس الوزراء بالتقارير والتوصيات النافعة والدقيقة بشأن كفاءة وفعالية أنظمة الأشراف والرقابة في الوزارات، وتعزيز فعالية وكفاءة مجلس الأمناء العامين بالنسبة للنظام المؤسسي، وبالنسبة للأهداف، وللإستراتيجيات، وللخطط، وللسياسات الرئيسية المتبعة، والتأكيد على أن أنظمة الإشراف والرقابة في الوزارات لها الدعم والإسناد اللازمين لأداء عملها على الوجه الأكمل، ولديها القدرة على توفير الآراء والتوصيات.

ومن ناحية أخرى يجب على مجلس الوزراء أ تقديم الدعم والتوصيات وتوفير البيانات المعطيات ذات الصلة لتمكين المجلس الأعلى للأشراف والرقابة من الوصول إلى اتخاذ قرارات رسمية، وتسهيل الدور الإشرافي الذي يقوم به المجلس عن طريق توفير المعلومات ذات الصلة، والدقيقة، والتي تأتي للمجلس في وقتها المناسب من المراكز الإدارية الحساسة الأخرى.

المدخل الثاني- تطبيق الإطار المتكامل للرقابة الداخلية كمدخل لتطوير دور الوحدات

الحكومية:

وتأسيساً على ما تقدم وعلى ضوء استكمال عناصر هيكل التحكم المؤسسي يمكن اقتراح تطبيق الإطار المتكامل للرقابة الداخلية في الوحدات الحكومية كما يلي⁽³⁹⁾:

1- **تطوير مفهوم وأهداف الرقابة الداخلية:** تاريخياً يوجد اختلاط Confusion ونقص في إجماع الآراء Consensus حول ماذا تعني الرقابة الداخلية؟ ولكن القائمين بعمليات التشغيل والعمليات المالية، ومجالس الإدارات، والمدققين الداخليين والخارجيين، والمشرعين والمنظمين، والمستثمرين، و المقرضين اتفقوا على أن هناك حاجة فاهرة Compelling لغة مشتركة للرقابة، لذلك قامت لجنة حماية التنظيمات الإدارية The Committee of Sponsoring Organization(COSO) بواسطة AICPA, AAA, FEI, IIA, IMA بتطوير مفهوم وأهداف الرقابة الداخلية ليناسب قطاعي الأعمال والحكومة وعليه يجب تلتزم الوحدات الحكومية بالتعريف والأهداف التالية:

المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المحاسبة، دليل فحص أنظمة الرقابة الداخلية، مرجع سابق. 39

تعرف الرقابة الداخلية بأنها: عمليات تنفذ وتصمم بواسطة مجلس الإدارة، والإدارة، وكل الأفراد العاملين لتوفير تأكيد معقول لإنجاز الأهداف المهمة التالية: كفاية وفعالية العمليات؛ و الاعتماد على التقارير المالية؛ والالتزام بتطبيق القوانين والأنظمة.

2- **تطوير مكونات الرقابة الداخلية:** وحتى يكون هيكل الرقابة الداخلية تأثير ودعم إنجازات وإستراتيجيات وأهداف الوحدة فإنه لجنة (COSO) أشارت إلى أنه يتضمن المكونات الخمسة التالية:

بيئة الرقابة، تقدير المخاطر، أنشطة الرقابة، الاتصال والمعلومات، المراقبة.

3- وأكدت اللجنة (COSO) على أن إنشاء عمل هذه المكونات يؤسس الرقابة الداخلية داخل الوحدات من خلال القيادة المباشرة، والقيم المشتركة، والثقافة القائمة على المساءلة المحاسبية عن الرقابة، ولترسيخ الهيكل المتكامل للرقابة الداخلية قامت اللجنة (COSO) بوضع دليل لمكونات الرقابة الداخلية، بالإضافة إلى دليل مسحي يتكون من مقياس خماسي يتراوح ما بين قوي جداً أو ضعيف جداً لتقييم الرقابة داخل الوحدات المختلفة.

4- إنشاء إدارة/ قسم للتدقيق الداخلي في الوحدات الإدارية الحكومية: لتحقيق الالتزام بدليل الرقابة الداخلية يجب أن تنشأ داخل كل وحدة إدارية حكومية إدارة أو قسم للتدقيق الداخلي نرى أن تمارس عملها وفقاً لمعايير التدقيق الداخلي الصادرة عن معهد المدققين الداخليين IIA عام 1999، والمعدلة في 2004 والتي تم تقسيمها إلى مجموعتين الأولى: معايير الصفات والثانية: معايير الأداء ، بالإضافة إلى التزام مديري أو رؤساء أقسام التدقيق الداخلي والمدققين الداخليين بقواعد السلوك المهني للمدققين الداخليين.

المدخل الثالث- تطبيق المعايير المهنية كمدخل لتطوير دور ديوان المحاسبة :

وانطلاقاً مما تقدم، وعلى ضوء استكمال عناصر هيكل التحكم المؤسسي يمكن اقتراح تطوير التشريعات المتعلقة بديوان المحاسبة وتطوير معايير التدقيق الحكومي المطبقة لديه من خلال الأتي:

1- تطبيق مفهوم الاستقلال الكامل لديوان المحاسبة: حتى يتسنى لديوان المحاسبة تقديم التقارير المختلفة لمساءلة مجلس النواب للحكومة ومن ثم اكتساب ديوان المحاسبة والحكومة ثقة الشعب والتأكيد على رعاية مصالحه فإن ذلك يتحقق من خلال إدخال التعديلات المناسبة على قانون ديوان المحاسبة رقم 1952/28 وتعديلاته بالقانون رقم 2002/3 وتعديل العبارة التالية من المادة (5) من القانون وهي: " بناء على تنسيب مجلس الوزراء " و " وأما ما يتعلق به من المعاملات الذاتية فمرجعة "رئاسة الوزراء" بحيث تعدل "رئاسة الوزراء" ويحل محلها "جلالة الملك"،

كما تعدل المادة (22) من قانون ديوان المحاسبة بإلغاء العبارة التالية: ويرسل صورة عنه إلى " رئيس الوزراء ووزير المالية حتى يتفق ذلك مع المادة 119 من الدستور الأردني، وبالتالي يؤكد ديوان المحاسبة التزامه بالقيم المهنية الجوهرية التالية: المساءلة **Accountability**، والنزاهة **Integrity**، والثقة **Reliability**.

فضلاً عن تأكيد وجودة لدعم المسؤوليات الدستورية **Constitutional Responsibility** لمجلس النواب والمساعدة في تحسن الأداء وتأكيد المساءلة للحكومة لمصلحة الشعب، ومن ثم قيام ديوان المحاسبة بواجباته بفحص الأموال العامة وتقييم البرامج الحكومية والأنشطة وتوفير التحليلات والآراء والتوصيات وآية مساعدات أخرى لتفعيل إشراف مجلس النواب والسياسات والقرارات المالية، وفي نفس السياق يمكن لديوان المحاسبة أن يعمل باستمرار لتحسين كفاءة وفعالية الاقتصاد الحكومي من خلال التدقيق المالي وتقييم وفحص وتحليل البرامج والآراء القانونية، والتفتيش وتقديم الخدمات الأخرى.

2- الالتزام بمعايير التدقيق الحكومي الصادرة عن **GAO** ومعايير التدقيق الدولية الصادرة عن **IFAC**: حتى يمكن ديوان المحاسبة من تحقيق ما تقدم يقترح الباحث التزام ديوان المحاسبة بمعايير التدقيق الحكومي الصادرة عن مكتب المحاسب العام في الولايات المتحدة الأمريكية والتي صدرت في 2007/7 وبدأ تطبيقها في أمريكا اعتباراً من 2008/1/1 والسابق ذكرها والتي تتضمن دور ديوان المحاسبة ومسؤوليات المدققين وأنواع التدقيق الحكومي ومهام التدقيق وتشمل:

- التدقيق المالي.
- مهمات التصديق: وتشمل تقييم كفاءة وفعالية الرقابة الداخلية والإذعان للأنظمة والقوانين والتشريعات ذات العلاقة بالتقرير المالي.
- تدقيق الأداء: ويركز على الفحص المنتظم للأهداف المتنوعة وتشمل تقييم مدي الفعالية والكفاءة والاقتصاد في تنفيذ البرامج، والرقابة الداخلية والإذعان للمتطلبات القانونية والمتطلبات الأخرى.
- تقديم خدمات غير خدمة التدقيق (الخدمات الاستشارية): مثل تطوير وتنفيذ الأنظمة المحاسبية، وتطوير أنظمة الرقابة الداخلية، وتصميم وتنفيذ أنظمة تكنولوجيا المعلومات وغيرها.
- 3- إنشاء إدارات عامة للتدقيق الحكومي في ديوان المحاسبة: حتى يمكن لديوان المحاسبة القيام بدورة ومسؤولياته في إطار التحكم المؤسسي الجيد نقترح إنشاء إدارتين عامتين الأولى: تتولى

التدقيق المالي والثانية: تتولى تدقيق الأداء مع مراعاة أن تمارس الأولى عملها وفقاً لمعايير التدقيق الدولية الصادرة عن IFAC مع الأخذ في الاعتبار ما يلي:

- بخصوص الأهمية النسبية: أن الحدود المقبولة في عمليات التدقيق الحكومي لخطر التدقيق والتحرير المحتمل قد يقل عن ما يقابلها في تدقيق المنشآت الخاصة ويعود ذلك إلى حساسية الأنشطة الحكومية وتحمل المسؤولية عنها أمام الرأي العام.
- بخصوص رقابة الجودة: يجب أن يتوافر نظام مناسب لرقابة الجودة وأن تشارك في برنامج خارجي لفحص رقابة الجودة.

● بخصوص المتطلبات القانونية والتنظيمية: يجب على المدقق أن:

- يتعرف على القوانين والقواعد التنظيمية ذات الصلة وتحديد أي منها، وإذا لم يكن ذلك ملحوظاً وله أثر مباشر ويتسم بالأهمية النسبية على البيانات المالية أو على نتائج التدقيق المالي المرتبط.

- تقدير في كل متطلب يتسم بالأهمية النسبية، أخطار عدم الالتزام الذي يتسم بالأهمية النسبية، ويشمل ذلك اعتبار وتقدير الرقابة الداخلية للتأكد من الالتزام بالقوانين والقواعد التنظيمية.

- تصميم الخطوات والإجراءات بناء على اختبار الالتزام بالقوانين والقواعد التنظيمية لتوفير تأكيد مناسب عن اكتشاف كافة الحالات المتعمدة وغير المتعمدة لعدم الالتزام الذي يتسم بالأهمية النسبية.

● بخصوص أوراق العمل: يصدر المدقق الذي يراجع الوحدة الحكومية تقريراً عن تدقيق البيانات المالية وفقاً لما هو معتاد، ولكن يجب أن يتم تضمين عدد من المتطلبات الإضافية المؤثرة وهي:

- يجب أن يذكر بالتقرير أنه قد تم إجراء التدقيق بما يتفق مع كل من معايير التدقيق الدولية ومعايير التدقيق الحكومي.

- يجب أن يصدر المدقق تقريراً عن اختبارات مدى الالتزام بالقوانين والقواعد التنظيمية المطبقة، ويمكن فصل هذا التقرير عن أو دمج في تقرير التدقيق عن البيانات المالية، ففي تقرير مدى الالتزام يجب توافر تأكيد إيجابي عن العناصر التي تم اختبارها، مع توفير تأكيد سلبي عن تلك العناصر التي لم يتم اختبارها، حيث يجب التقرير عن كافة حالات عدم الالتزام أو المؤشرات عن التصرفات غير القانونية التي يمكن أن ينتج عنهما التعرض للدعاوى الجنائية.

- يجب أن يعد المدقق تقريراً عن فهمه للرقابة الداخلية بالوحدة وتقديره لخطر الرقابة، ويمكن أيضاً فصل أو دمج التقرير في تقرير التدقيق المالي، ويجب أن يشمل التقرير ما يلي:

* مجال عمل المدقق للتوصل إلى فهم الرقابة الداخلية وتقدير خطر الرقابة.
* أساليب الرقابة الداخلية المؤثرة في الوحدة بما في ذلك التأكد من الالتزام بالقوانين والقواعد التنظيمية التي لها أثر يتسم بالأهمية النسبية على البيانات المالية ونتائج التدقيق المالي.
* الحالات التي يمكن التقرير عنها بما في ذلك التعريف بأوجه القصور التي ظهرت خلال قيام المدقق بفهم الرقابة الداخلية وتقدير خطر الرقابة.

مع مراعاة أنه يمكن المدقق أن يوسع عمله المتعلق بالرقابة الداخلية لأبعد مما تتطلبه معايير التدقيق الدولية بما يؤدي إلى إضفاء الصفة الرسمية في التقرير عن النتائج، أما بخصوص الخدمات الاستشارية الواردة في معايير التدقيق الحكومي الأمريكية فيفضل أن تقوم بها إدارة التدقيق الداخلي في الوحدات الحكومية من أجل تدعيم فكرة تطبيق هيكل التحكم المؤسسي ووفقاً لمعايير التدقيق الداخلي، بالإضافة إلى ضرورة التزام مدققي ديوان المحاسبة بدستور أخلاقيات مهنة المحاسبة الصادر عن IFAC والمبادئ العامة للتدقيق مع العلم بأن كافة العاملين في ميدان مهنة المحاسبة يمكنهم الالتزام بدستور المهنة لأنه يخدم جميع الفئات سواء موظفين أو محترفين.

الاستنتاجات

- 1- تناولت أدبيات الفكر الإداري مفاهيم للفساد الإداري، كون هذه الظاهرة لها ارتباط قوي بالسلوك الإنساني والثقافة التنظيمية والبيئة ولا يمكن تفسيرها من جانب واحد فقط .
- 2- أن الفساد مهما تعددت مفاهيمه فيعرف بنقل مالهو ملكية عامة إلى ملكية خاصة دون وجه حق أو بشكل غير مشروع من خلال العبث بمالية الدولة، ويعني في النهاية إساءة استغلال منصب عام لتحقيق منفعة خاصة، كما ان الفساد آثاره سلبية على تنمية المجتمع.
- 3- لقد تنبعت دول العالم لظاهرة الفساد وخطورتها وهذا ما دفع بها إلى إيجاد طرق للوقاية منها وأخرى لمعالجتها، وقد صببت اهتمامها وتركيزها على برامج التثقيف وبناء الإنسان والتدريب والتطوير وتنمية التحسس لدى أفراد المجتمع ضد ممارسات الفساد الإداري وإصدار الأحكام الخاصة بها ودعم كل المؤسسات التي تعنى بمكافحة الفساد .
- 4- على الرغم من وجود عدة أساليب واستراتيجيات لمكافحة الفساد الإداري، إلا أن هذه الأساليب والاستراتيجيات إذا لم تستند على مرتكزات قوية وفاعلة مثل القضاء العادل والتطبيق الصحيح للإجراءات إضافة إلى وجود نظام ديمقراطي صحيح، قد لا يكتب لها النجاح في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري .

- 5- أن صياغة فكر وطني داعم للشفافية ومناهض للفساد يتم من خلال وضع استراتيجية شاملة تعمل من خلالها كافة الجهات الفاعلة في البلاد وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني، تطبيق مبدأ الشفافية على عقود الشراكة وإصدار التشريعات المناسبة لتعزيز الشفافية ، مع تدعيم دور ديوان المحاسبة في هذا الشأن.
- 6- ان الشفافية مهما تعددت مفاهيمها إلا أنها نظام إداري مقنن قائم على الإفصاح المتكامل والوضوح التام عند طرح أو مناقشة أي موضوع بطريق منهجية، وتعني أيضا نشر المعلومات الصحيحة التي يطلبها الجمهور، كما أنها عنصراً من عناصر المساءلة البيروقراطية القائم على التدفق الحر للمعلومات بالإضافة إلى أنها تلعب دوراً هاماً ورئيسياً في محاربة الفساد.
- 7- لا يمكن ان ينشأ الفساد الاقتصادي من بيئات صالحة ، فالبيئات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السيئة تعتبر المسببات او القوى الدافعة للفساد الاقتصادي .
- 8- للفساد الاقتصادي آثار اقتصادية مباشرة وغير مباشرة تتمثل بالأبعاد الاقتصادية المحتملة للفساد في مجالات اقتصادية متعددة.
- 9- التلكؤ في تقديم القروض الخارجية والمنح جاء نتيجة انعدام إمكانية توفير شرط مكافحة الفساد لمنح تلك الأموال.
- 10- الآثار الاقتصادية السلبية للفساد تكون بشكل مركب فكل فساد يخلق فساداً مضاعفاً للأول، فالأثر الاقتصادي السلبي للفساد يخلق أثراً سلبياً مضاعفاً يمكن احتسابه عن طريق صيغة النمو السلبي المركب.
- 11- يؤدي الفساد إلى ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنمية تحدم المواطنين من خلال توفير فرص العمل .
- 12- يؤدي الفساد بالإضافة إلى هجرة أصحاب الأموال هجرة أصحاب الكفاءات والعقول الاقتصادية خارج البلاد بسبب المحسوبة والوساطة في شغل المناصب العامة . مما يؤدي إلى ضعف إحساس المواطن بالمواطنة والانتماء إلى البلد .
- 13- زعزعة القيم الأخلاقية القائمة على الصدق والأمانة والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وتحول هذه القيم الأخلاقية إلى السلبية وعدم المسؤولية وانتشار الجرائم بسبب غياب القيم .

التوصيات:

- 1- اعتماد بعض الإجراءات التي تساعد على القضاء أو الحد من ظاهرة الفساد الإداري ولعل من أهمها :
 - أ- تقليل الروتين وتبسيط إجراءات العمل وسرعة إنجاز المعاملات إلى الحد الذي لا يتيح للموظف سهولة التلاعب .
 - ب- العمل على جعل عملية تقييم أداء الموظفين والمؤسسات عملية مستمرة لكشف الانحرافات وتصحيحها بصورة مستمرة والحيلولة دون استمرار هذه الانحرافات لتصبح جزء من الثقافة السائدة في العمل.
- 2- التأكيد على تحقيق توازن اقتصادي كبير ورفع المستوى المعاشي للمواطن سواء كان موظف ضمن دوائر الدولة أو مواطن عادي للنهوض بالمستوى الاقتصادي للفرد والتركيز بشكل كبير على النوع الأول انطلاقاً من مبدأ " لا تضع جائع حارس على طعام " .
- 3- تعميق دور الإدارة العليا من خلال تكثيف الجهود لتطويق مشكلة الفساد والسيطرة عليها ومعالجته والوقاية من عودته من خلال اتخاذ القرارات الحاسمة وكذلك العمل على تشكيل لجنة عليا مستقلة لمكافحة الفساد من خلال الصلاحيات التي تمنح لها وكذلك الاختبار الصحيح لأعضاء اللجنة (خارج نطاق الخدمة المدنية) إن يكون لها استقلال وتقوم بتقديم تقاريرها إلى أعلى سلطة وبشكل مباشر وليس من خلال أي جهة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية .
- 4- زيادة برامج التوعية والتثقيف ضد الفساد الإداري ونشر ثقافة الولاء والتفاني في العمل لتحقيق المصلحة العامة .
- 5- تقوية العلاقة بين الأجهزة الإعلامية وأجهزة مكافحة الفساد الإداري وتعمل الأولى على نشر حالات الفساد التي يتم مكافحتها من قبل الأخرى بهدف نقل الصورة واضحة عما تحققه هذه الأجهزة من إنجازات.
- 6- اعتماد إستراتيجية شاملة ودقيقة تتضمن إجراءات رادعة ووقائية وتربوية واضحة، وضمن سقف زمني محدد، توجه من خلاله ضربات قاصمة للمؤسسات والإفراد الفاسدين والداعمين للفساد في جميع المستويات الإدارية وبدون استثناء، وتعتمد الخبرات والكفاءات الوطنية وتأخذ بنظر الاعتبار مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ووضع آليات موضوعية للتوصيف الوظيفي في اختيار المسؤول.
- 7- أخذ التدابير الوقائية والعلاجية والعمل على تفعيل القوانين ووسائل الردع وتطوير النظم الرقابية.

- 8- إعطاء الدور الريادي لوزارات الثقافة والتعليم العالي والتربية والعلوم والتكنولوجيا لوضع منهج دراسي لكل المراحل لتلبية ثقافة الحرص على المال العام والنزاهة في التعامل وتقليص روح الأنانية الفردية والسمو بالروح الجماعية .
- 9- تفعيل دوائر المفتشين العامين واللجان الفرعية للمراقبة والنزاهة حسب الاختصاصات ضمن الوزارات المعنية .
- 10- إصدار قوانين صارمة لمنع هدر الأموال العامة والفساد الإداري والمسائلة الجدية لهم.
- 11- إنشاء أجهزة أمنية ترأب التصرف بالأموال العامة قد ترتبط برئاسة الوزراء مباشرة أو ضمن أجهزة وزارة الداخلية .
- 12- تعديل قانون الحصانة الممنوح للوزراء وأعضاء مجلس النواب لتمكين الجهات القضائية في التحقيق والمسائلة في قضايا الفساد المرفوعة ضدهم .
- 13- الاختيار الصحيح للأشخاص النزاهة من هيئات الرقابة والمفتشين والنزاهة .
- 14- خلق رأي عام يرفض الفساد دينياً وأخلاقياً لأثاره السلبية في التنمية الاقتصادية الشاملة أي تنقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة إلى الأمة والدولة مكافحة البطالة والتضخم (ويصفها البطالة المقنعة) عن طريق توفير فرص العمل وتشجيع الاستثمار المحلي ومنع الاستيراد لتنشيط الصناعة الوطنية .
- 15- وضع أنظمة فعالة وجدية لتقويم أداء المؤسسات الحكومية من خلال مبدأ محاسبة تكاليف الفساد المادية وغير المادية لكي لا تكون مبرراً لتجميد إلغاء خطط مكافحة الفساد لارتفاع تكاليفها عن تكاليف الفساد .
- 16- استخدام الطرق الفعالة للحد من ظاهرة تسهيل الأموال التي تتبعها الشبكات العالمية وبضمها المافيا لتقدير استثماراتها المشوهة إلى الخارج عن طريق تبيض أموالها والوقوف بحزم ضد تبيض هذه الأموال .
- 17- التحفيز على القيام بالواجب وعدم ارتكاب المخالفات عن طريق الترغيب والترهيب. وكذلك العمل على تحقيق العدل واقتلاع الحرمان من جذوره باعتباره احد الموارد التي تغذي الفساد الإداري والمالي من خلال (العمل والإنتاج) .
- 18- الإصلاحات القضائية لضمان النزاهة والاستقلال وبناء القدرات.
- 19- إصلاح الخدمات المدنية والإصلاحات المؤسسية الأخرى لتحسين تدقيق المعلومات وزيادة حوافز الأمانة وحسن الأداء.
- 20- تبسيط نظم الضرائب والقواعد التنظيمية .

21- تدعم مؤسسات العمل المجتمع المدني، بما في ذلك وسائط الإعلام والمنظمات

غير الحكومية والجماعات الجماهيرية الأخرى.

المراجع باللغة العربية:

أولاً- القرآن الكريم.

ثانياً- الكتب:

- 1- الجر، خليل / المعجم العربي الحديث/ باريس/ مكتب لاروس/ 2006/ .
- 2- اللامي، مازن زاير، الفساد بين الشفافية والاستبداد. مطبعة دانية، الطبعة الأولى، بغداد: 2007
- 3- بعلبكي، منير / قاموس المورد 86/ بيروت/ دار العلم للملايين/.
- 4- جمعة، أحمد حلمي، التحكم المؤسسي وأبعاد التطور في إطار ممارسة مهنة التدقيق الداخلي، بحث مقدم للنشر، مجلة الزيتونة للبحوث العامة، جامعة الزيتونة الأردنية، عمان، الأردن، 2004.
- 5- هانتنتون، صموئيل / النظام السياسي لمجتمعات متغيرة/ سمية فلو (مترجمة)/ بيروت/ دار الساقى/ 1993/ .
- 6- كيتجارد، روبرت. السيطرة على الفساد، ترجمة د. علي حسين حجاج. مراجعة فاروق جراز. الطبعة (بدون)، دار البشير، عمان، الأردن.
- 7- كوفمان، دانيال وآخرون. الفساد والتنمية . التمويل والتنمية ، مارس 1998م.
- 8- منسي، صلاح الدين: الانفتاح الاقتصادي والجريمة في مصر، دراسة سيولوجية لعلاقة المتغيرات الاقتصادية بالسلوك الإجرامي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 9- صخر (العالمية للحاسبات)/ برنامج القرآن الكريم (شرح غريب)/ المملكة العربية السعودية/ بلا تاريخ/ قرص ليزري مدمج CD.
- 10- عبد الفضيل، محمود / الفساد وتداعياته في الوطن العربي/ المستقبل العربي/ العدد 243/ مايس 2004/.
- 11- عبد الفضيل، محمود: تأملات في المسألة الاقتصادية المصرية، دار المستقبل العربي، القاهرة، 2000.
- 12- شتا، السيد علي، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل.
- 13- تفسير ابن كثير/ الإمام أبي الفداء إسماعيل ابن كثير القرشي الدمشقي/ تفسير ابن كثير (ج/3)/ بيروت/ دار المفيد/ 2005 .

ثالثاً- المجلات والدوريات:

- 1- ابو سن، أحمد إبراهيم / استخدام وسائل الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري/ المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب/ السعودية/ المجلد - 11/ العدد - 31/ محرم 1417هـ.
- 2- البنك الدولي للإنشاء والتعمير/ تقرير عن التنمية في العالم (1997)/ الحد من الفساد والتفرقات التحكيمية للدولة/ مركز الأهرام للترجمة والنشر (مترجماً)/ القاهرة/ 1997/.
- 3- البنك الأهلي المصري، أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة في الشركات: حوكمة الشركات. النشرة الاقتصادية، العدد الثاني، المجلد السادس والخمسون، 2003.
- 4- النسخة المعدلة لدليل الشفافية المالية العامة، صندوق النقد الدولي، 2001.

رابعاً- القوانين:

- 1- المملكة الأردنية الهاشمية، قانون ديوان المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 1105، 1952/4/16، العدد 4533، 2002/2/17، ديوان المحاسبة، عمان، الأردن، بدون تاريخ، ص10.
- 2- المملكة الأردنية الهاشمية، التشريعات الخاصة بهيئة مكافحة الفساد، مطابع وزارة الأوقاف، بدون تاريخ.
- 3- المملكة الأردنية الهاشمية، ديوان المحاسبة، دليل فحص أنظمة الرقابة الداخلية، تعميم رقم 2001/11/1، 2001/116.
- 4- وزارة المالية، النظام المالي رقم 1994/3، مديرية التطوير الإداري والتدريب، عمان، الأردن، بدون تاريخ.

خامساً- الأبحاث والمؤتمرات:

- 1- المهدي، محمد خالد: ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى العربي الثالث القائمة من قبل المنظمة العربية للتنمية الإدارية - آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري المغرب - الرباط 2008.
- 2- العشموي، محمد عبد الفتاح: ورقة بحثية حول ضوابط حماية المال العام لأغراض الحد من الفساد الإداري، مقدمة إلى الملتقى العربي الأول "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، شرم الشيخ من 3-7 ديسمبر 2006.

3- علي السن، عادل عبد العزيز- ورقة بحثية في الملتقى العربي الثاني القائمة من المنظمة العربية للتنمية الإدارية- آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري دمشق 2007.

المراجع باللغة الانكليزية:

- 1- Alamgir, M. (2007). *Corporate Governance: A Risk Perspective*, paper presented to: Corporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 7 – 8.
- 2- Transparency International, Corruption Perceptions Index- CPI: 2011, Transparency International Secretariat, www.transparency.org, Berlin, Germany, September 2011.
- 3- Guld, Jloys, Klolb, W: Dictionary social sciences (ed), N.Y., Free Press.
- 4- Gerard Carney/ Conflict of Interest/ Ti working paper/ Berlin/ 1998/
المراجع من الانترنت:
 - <http://www.shafafeyah.org/>
 - <http://www.pogar.org>
 - <http://www.worldbank.org>
 - <http://www.mof.gov.jo>

مظاهر الفساد المالي والاداري

أ.د. طارق الحاج

جامعة النجاح الوطنية

فلسطين

ملخص

تتناول هذه الدراسة مفاهيم الفساد وتصنيفاته من حيث النطاق الجغرافي الحجم وما هي الاسباب الموجبه لانتشاره، وكيف يؤثر الفساد على جميع مناحي الحياة السياسي والاقتصادي. وترتبط مظاهر الفساد باسبابه ارتباطا طرديا، فمتى وجدت الاسباب وجدت المظاهر، وتكون المظاهر في ازدياد او قله، وفي قوة او ضعف بحسب ازدياد الاسباب وقتلها وضعفها وقوتها، وقد تاخذ هذه المظاهر شكل السرقة والرشوه والمحسوبيه والواسطه والمحابة والتزوير والابتزاز ليصل الى نهب المال العام وفساد في تطبيق الانظمة والقوانين.

وفي الختام تم التطرق الى طرق مكافحة الفساد والجهات المسؤوله عن هذه المكافحه على النطاق المحلي او النطاق العالمي، وادراج بعض التوصيات التي يمكن ان تحد من انتشاره.

مقدمة

إن الفساد (**Corruption**) مصطلح يتضمن معاني عديدة في طبياته . والفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها والخاصة فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار وتكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون الأخرى وقد يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور عديدة .

1 . الفساد السياسي ويتمثل بالانحراف عن النهج المحدد لأدبيات التكتل أو الحزب أو المنظمة السياسية نتيجة الشعور بالأزلية أو كونه الأوحده أو الأعظم أو المنظر ، أو بيع المبادئ الموضوعية في أدبيات المنظمة للكتل الدولية أو الإقليمية القومية لسبب أو أكثر فالخيانة والتواطؤ والتغافل والإذعان والجهل والضغط .. وغيرها .

2 . الفساد الإداري ويتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإداري أو الوظيفي من خلال المنظمة والتي تصدر من الموظف العام إثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية، أي استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة .

3 . الفساد المالي ومظاهره ... الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حالياً في تنظيمات الدولة (إدارياً) ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية .

4 . الفساد الأخلاقي ويتمثل بالانحرافات الأخلاقية وسلوك الفرد وتصرفاته غير المنضبطة بدين أو تقاليد أو عرف اجتماعي مقبول .

اما فيما يخص مفهوم (الفساد الإداري والمالي) فقد ورد تعاريف عدة منها :-
- تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية (الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة) ولذلك كان التعريف شاملاً لرشاوي المسؤولين المحليين أو الوطنيين ، أو السياسيين مستبعدة رشاوي القطاع الخاص .

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

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

أنواع الفساد من حيث الحجم

1 . الفساد الصغير (Minor Corruption)

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

2 . الفساد الكبير (Gross Corruption)

(فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين) والذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم واشمل واطور لتكليفه الدولة بمبالغ ضخمة .

أنواع الفساد من حيث النطاق

1 . فساد دولي :-

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

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

2 . فساد محلي :-

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

أسباب الفساد وتأثيراته

1 . أسباب سياسية

ويقصد بالأسباب السياسية هي غياب الحريات والنظام الديمقراطي ، ضمن مؤسسات المجتمع المدني ، ضعف الإعلام والرقابة .

2 . أسباب اجتماعية

متمثلة بالحروب وأثارها ونتائجها في المجتمع والتدخلات الخارجية ، الطائفية والعشائرية والمحسوبيات القلق الناجم من عدم الاستقرار من الأوضاع والتخوف من المجهول القادم ... جمع المال بأي وسيلة لمواجهة هذا المستقبل والمجهول الغامض .

3 . أسباب اقتصادية

الأوضاع الاقتصادية المتردية والمحفة لسلوك الفساد وكذلك ارتفاع تكاليف المعيشة .

4 . أسباب إدارية وتنظيمية

وتتمثل في الإجراءات المعقدة (البيروقراطية) وغموض التشريعات وتعددتها أو عدم العمل بها ، وضمن المؤسسة لعدم اعتمادها على الكفاءات الجيدة في كافة الجوانب الإدارية .

إما تأثير الفساد ممكن أن يحدد بما يلي :-

أ . تأثيره على الاقتصاد

يؤثر الفساد على الاقتصاد :-

1 . ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد وما يتبعه من قلة فرص العمل وزيادة البطالة والفقير .

2 . ضياع أموال الدولة والتي كان من الأجدر استثمارها في مشاريع تخدم المواطنين .

ب . إما تأثير الفساد على النواحي السياسية

1 . يؤدي الفساد إلى إحلال المصالح إلى حسم بدل المصالح العامة ويؤدي الفساد إلى زيادة الصراعات والخلافات في جهاز الدولة بين الأحزاب المختلفة في سبيل تحقيق المصلحة الخاصة على المصلحة العامة .

2 . وكذلك تأثير الفساد على وسائل الإعلام المختلفة وتكيفها وضمن المتطلبات الخاصة

للمفسدين وجعل أجهزة الإعلام بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة

مظاهر الفساد الإداري والمالي :-

إن مسألة الفساد ومنها الفساد الإداري ليست بمسألة رياضية أو معادلة يمكن احتسابها بالأرقام ليصل الشخص إلى فك رموزها وإعطاء النتيجة بأسلوب رياضي بحت بل هي مسألة تعود إلى ذات الشخص في مقاومتها (ضمن اطر البيت والحارة والدائرة والمجتمع ...).

إن مسألة الالتزام بالتشريعات السماوية في منع مظاهر الفساد ومعاقبة المفسدين بالعقاب العاجل في الدنيا والأجل عند الحساب كقوله تعالى (إنما يؤخرهم ليوم تشخص فيه الإبصار) . يعتبر عاملاً مهماً لدى الكثيرين في عدم الولوع إلى هذا الدهليز المظلم والذي لن يجني منه المفسد إلا الخسران لذا لا نجد إن من يمارسون مظاهر الفساد قد اندفعوا لها بسبب عاطفي أو هدى نفس قد يزول في لحظة .

ولاشك إن المكاسب المادية والمعنوية التي يجنيها المفسد هي التي تدفعه لأرتكاب مثل هذه الأفعال والتي قد تأخذ احد أو أكثر من مظاهره التالية :-

1 . الرشوة Bribery

وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة .

2 . المحسوبية Nepotism

أي امرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العائلات المنتفذة) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً .

3 . المحاباة Favoritism

أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار .

4 . الوساطة

أي تدخل شخص ذا مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب أو ... الخ .

5 . الابتزاز والتزوير Black Mailing

لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود .

6 . نهب المال العام Embezzlement

والسوق السوداء والتهريب باستخدام الصلاحيات الممنوحة للشخص أو الاحتيال أو استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجه حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية .

7 . فساد يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانات وكذلك التمويل الخارجي .

8 . الفساد في بيئة المجتمع / التلوث ودخان المصانع (وكانت للدول الصناعية الكبرى الأثر الأكبر في ظاهره الاحتباس الحراري) التي يمر بها العالم حالياً .

9 . التباطؤ في إنجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية .

أنواع الفساد الإداري

1. الانحرافات التنظيمية , ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف في أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل ، ومن أهمها :

- عدم احترام العمل , ومن صور ذلك : (التأخر في الحضور صباحاً - الخروج في وقت مبكر عن وقت الدوام الرسمي - النظر إلى الزمن المتبقي من العمل بدون النظر إلى مقدار إنتاجيته - قراءة الجرائد واستقبال الزوار - التنقل من مكتب إلى آخر

- امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه , ومن صور ذلك : (رفض الموظف أداء العمل المكلف به - عدم القيام بالعمل على الوجه الصحيح - التأخير في أداء العمل

- التراخي , ومن صور ذلك : (الكسل - الرغبة في الحصول على أكبر اجر مقابل أقل جهد - تنفيذ الحد الأدنى من العمل

- عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء , ومن صور ذلك : (العدوانية نحو الرئيس - عدم إطاعة أوامر الرئيس - البحث عن المنافذ والأعذار لعدم تنفيذ أوامر الرئيس

- السلبية ، ومن صور ذلك : (اللامبالاة - عدم إبداء الرأي - عدم الميل إلى التجديد والتطوير والابتكار - العزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات - الانعزالية - عدم الرغبة في التعاون - عدم تشجيع العمل الجماعي - تجنب الاتصال بالأفراد .

- عدم تحمل المسؤولية , ومن صور ذلك : (تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى آخر -

التهرب من الإمضاءات والتوقيعات لعدم تحمل المسؤولية .

- إفشاء أسرار العمل .
 - 2. الانحرافات السلوكية ،** ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه ، ومن أهمها :
 - عدم المحافظة على كرامة الوظيفة , ومن صور ذلك : (ارتكاب الموظف لفعل مخل بالحياء في العمل كاستعمال المخدرات أو التورط في جرائم أخلاقية .
 - سوء استعمال السلطة ، ومن صور ذلك : (كتقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية في منح أقارب أو معارف المسئولين ما يطلب منهم
 - المحسوبية , ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة بأشخاص غير مؤهلين مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات وزيادة الإنتاج .
 - الوساطة ، فيستعمل بعض الموظفين الوساطة شكلا من أشكال تبادل المصالح .
 - 3. الانحرافات المالية ،** ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف ، وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي :
 - مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة .
 - فرض المغارم , وتعني قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع من الأعمال الموكلة إليه في فرض الإتاوة على بعض الأشخاص أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال والموظفين في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم .
 - الإسراف في استخدام المال العام ، ومن صورهِ : (تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث - المبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية - إقامة الحفلات والدعايات ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهناني والتعازي والتأييد والتوديع
 - 4. الانحرافات الجنائية ،** ومن أكثرها ما يلي :
 - الرشوة .
 - اختلاس المال العام .
 - التزوير
- مظاهر الفساد المالي:**

ترتبط مظاهر الفساد بأسبابه ارتباطاً طردياً، فمتى وجدت الأسباب وجدت المظاهر، وتكون المظاهر في ازدياد أو قلة ، وفي قوة أو ضعف بحسب ازدياد الأسباب وقلتها وضعفها وقوتها، ومن أهم هذه المظاهر:

أولاً: السرقة:

ومن عوامل ظهور السرقة . وغيرها من المظاهر . في مجتمع ما عدمُ تلافي أسباب الفساد السابقة، وهي مهمة كلها في مدى ارتباط ظاهرة السرقة وجوداً وعدمها. إن السرقة آفة من الآفات التي تعرّض أمن الأفراد والمجتمعات للخطر، ولهذا جاءت أدلة الشرع تحذر المسلم من السرقة و تزجر من تسول له نفسه سرقة أموال الآخرين ومن ذلك:

. أن الله تعالى فرض حد السرقة بشروطه كما بينتها السنة وشرحها العلماء، قال تعالى: "وَالسَّارِقُ وَالسَّارِقَةُ فَاقْطَعُوا أَيْدِيَهُمَا جِزَاءً بِمَا كَسَبَا نَكَالاً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ". المائدة: 38.
. أن الرسول . صلى الله عليه وسلم . كان يأخذ البيعة على من أراد الدخول في الإسلام على أمور عظيمة منها تجنب العدوان على أموال الناس بالسرقة: " بايعوني على ألا تشركوا بالله شيئاً ، ولا تسرقوا ولا تزنوا ... " الحديث (رواه البخاري ومسلم).

. ومن ذلك أنه . صلى الله عليه وسلم . أخبر أن المؤمن الصادق القوي في إيمانه لا يجرو على السرقة: " لا يزني الزاني حين يزني وهو مؤمن ، ولا يشرب الخمر حين يشرب وهو مؤمن ، ولا يسرق حين يسرق وهو مؤمن... " (رواه البخاري ومسلم).

. ومن هذه الزواجر ما رواه البخاري ومسلم عن أبي هريرة رضي الله عنه عن النبي صلى الله عليه وسلم قال: "لعن الله السارق، يسرق البيضة فتقطع يده، ويسرق الحبل فتقطع يده". أي يسرق البيضة أولاً فيعتاد حتى يسرق ما قيمته ربع دينار فأكثر فتقطع يده إذا انكشف أمره، ورفع إلى الحاكم أو من يقوم مقامه.

ثانياً: قبول الرشوة والهدية:

تعتبر الرشوة من الأمراض الاجتماعية التي تهدد المجتمع، فلا يأمن أفرادها على قضاء مصالحهم وإنما يكونون دائماً في قلق وضيق وهذا من أخطر الأدوات ومظاهر الفساد التي تصيب الحياة العامة والخاصة فلا تؤدي الأعمال على النحو الواجب وهي نشر أنواع الفساد لأنها تكون اعتداء على مال الدافع ونشراً للظلم في المجتمع. ومن هنا كانت محرمة بالكتاب والسنة والإجماع.

أما الكتاب: قول الله تعالى: (وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ وَتُدْأُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِيَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ). البقرة: 188. فالله سبحانه وتعالى نهي عن أكل أموال

الناس بالباطل وذلك بإعطاء الرشوة إلى الحكام لمساعدتهم في أكل أموال الناس بالباطل وهم يعلمون أنه لا حق لهم فيه، ومن أجل هذا حرم الإسلام على المسلم أن يسلك طريق الرشوة للحكام وأعوانهم

أما السنة: فلعن ثوبان قال: " لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم الراشي والمرتشي والرائش ".
والرائش هو الوسيط بين الراشي والمرتشي. وفي الحديثين دلالة واضحة على تحريم الرشوة حيث صدر الحديث بلعنة الله على دافع الرشوة وعلى آخذها، ولعنة الله لا تكون إلا على أمر محرم لما في الرشوة من ظلم واستغلال لأموال الناس بدون وجه حق.

أما الإجماع: فقد أجمعت الأمة على تحريم الرشوة من غير نكير.

وأما الهدية إذا كانت تعطى لمسئول أو حاكم يرحى خيره ويخشى شره فهي صورة من صور الرشوة، وتسميتها باسم الهدية لا يخرجها من دائرة الحرام إلى الحلال، ولما روى عمر بن عبد العزيز أنه حينما أهدى له هدية وهو خليفة فردها فقبل له: كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يقبل الهدية. قال: كان ذلك له هدية وهو لنا رشوة.

والهدية تختلف عن الرشوة، فالرشوة تعطى لمن يعطي الحق لغير أهله أو يقدم إنسانا على إنسان في عمل من الأعمال دون وجه حق.. أما الهدية فهي تعبير صادق عن الحب والتقدير للمهدى إليه بحيث لو لم يأخذ هذه الهدية لم يقصر في عمله، فهو يؤدي واجبه على الوجه الأكمل، ولا ينتظر من أحد مقابل، فلو جاءت هذه الهدية دون أن يطلبها أو ينتظرها أو يعيب في وجه من لم يهد إليه، فهذه الهدية لا بأس بقبولها ولا سيما إن كانت من الهدايا التي اعتاد الناس أن يعطوها.

ثالثا: المحسوبية والمحاباة:

ولا يقتصر الفساد على الأشكال التقليدية منه والواضحة، كسرقة المال العام والسطو عليه، وتلقي الرشاوى، بل يتعداه إلى تفشي ظاهرة المحاباة والمحسوبية وما ينتج عنها من تسلل للعناصر الرديئة إلى مراكز صناعة القرار، وبالتالي الخداز جودة القرارات وترديها مما ينعكس سلبا على مختلف مظاهر التنمية.

وهي تعتبر ضربا من ضروب أكل حقوق الناس، وتقديم ما من حقه التأخير، وتأخير ما من حقه التقديم، وهذا يحدث خلافا في بنية المجتمع، وعمق ويجذر من الفساد في المجتمع بالإضافة إلى حمل أصحاب الحقوق المضیعة على أفعال قد تؤدي إلى العنف مما يولد حالة انفلات اجتماعي وأمني في المجتمع.

اسباب الفساد

• المنافسة بين القطاعين العام والخاص: في كثير من الاحيان يعاني القطاع العام من منافسة القطاع الخاص ، ولو تركت المنافسة بينهم بدون ضوابط فان هذا يعنى تصفية القطاع العام ، لان المنافسة مضاربة ، والقطاع العام بحكم طبيعته الاقتصادية لا يستطيع أن يضارب ، بينما المضاربة هى قانون القطاع الخاص . وتدور أغلب مضاربات القطاع الخاص على الأجور بأن مجرد القطاع الخاص القطاع العام من أكفأ العناصر المنتجة فيه عن طريق تشغيلهم في مقابل أجور مرتفعة ، او بإغراء العاملين في القطاع العام بالاستفادة من استقرار الأجور في القطاع العام وارتفاعها في القطاع الخاص بأن تكون لهم علاقة عمل بالقطاعين في الوقت ذاته، وهذا الازدواج هو مصدر اساسى للفساد ، تقول الباحثة سوزان روز أكرمان (كلما كان لدى مسؤول عام سلطة استثنائية في توزيع منفعة او تكلفة ما على القطاع الخاص فإن حوافز الرشوة تتولد).

• ارتباط السلطة والرأسمال : كما ان الفساد في دول العالم الثالث هو وليد ارتباط غير شرعى بين السلطة والرأسمال ، ومرجع ذلك أن الديمقراطية الليبرالية في المجتمعات الغربية اذ تحرر الشعب من استبداد الحاكمين ، لا تضمن عدم استبداد الرأسماليين فيه، لان النظام الرأسمالي هو النظام الليبرالى في الاقتصاد، فالديمقراطية الليبرالية في تلك المجتمعات اذ تضمن ان تحتفظ للشعب بسلطته في مواجهه الحاكمين ، تأتي الليبرالية - ممثلة في نظامها الاقتصادى اى الرأسمالية- فلا تضمن ان يسلب الرأسماليين الشعب سلطته، أما الأنظمة في العالم الثالث فقائمها على النظام الليبرالى في الاقتصاد اى الرأسمالية التى عبر عنها بأسماء عديدة منها الخصخصة والانفتاح الاقتصادى... فلم تضمن أن يسلب الرأسماليين الشعب سلطته ، وعدم استبدالهم فيه، وفي ذات الوقت لم تلتزم بالنظام السياسى لليبرالية اى الديمقراطية الليبرالية، فلم تضمن ان يحتفظ للشعب بسلطته في مواجهه الحاكمين ، و عدم تحرره من استبدالهم . وخرج من رحم هذا الاستبدال المزدوج الفساد .

• التناقض بين النظام الاقتصادي الرأسمالي الذي تم تطبيقه في دول العالم الثالث عامه والدول العربية خاصة عبر مراحل ونظم متعاقبة والقيم الحضارية للشخصية العربية الإسلامية، فهذا النظام الاقتصادي هو تنظيم للتمرد على القيم الحضارية المشتركة للشخصية العربية الإسلامية والتي تتناقض مع كافته صور وأشكال الفساد السابق ذكرها ، حيث إن علاقات الإنتاج في ظل هذا النظام الاقتصادي تصبح مصدر للأناية والفردية التي تتحول من خلال أطرافها إلى قيمه اجتماعيه تشكل الشرط الذاتى للفساد.

- ضعف الانتماء الوطني وشيوع انماط السلوك والتفكير الاجتماعية السلبية كالنزعة القبلية والعشائرية القائمة على النسب والقربة كمحصله لتخلف النمو الاجتماعي
- ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها..
- تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة مما يشكل بيئة ملائمة لقيام بعض العاملين بالبحث عن مصادر مالية أخرى .
- غياب او عدم الالتزام بقواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام و الخاص.
- غياب حرية الأعلام وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال المؤسسات العامة.
- ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها.
- غياب التشريعات والهيئات التي تكافح الفساد وتفرض العقوبات على مرتكبيه..
- انخفاض المخاطر المترتبة على القيام بسلوك فاسد، بسبب عدم وجود عقوبات رادعه وضعف الرقابة الحكومية ..
- تعيين العاملين على أساس الولاء و درجة القربة و الانتماء الطائفي أو القبلي أو العشائري أو السياسي، وليس على أساس الكفاءة.
- تغير نظرة المجتمع للأشخاص الذين يقومون بأعمال و ممارسات الفساد من رشوة واختلاس واحتيال ونهب المال العام والخاص.
- ضعف السلطتين القضائية و التشريعية و خضوعها للسلطة التنفيذية .

طرق مكافحة الفساد

- وضع ضوابط للمنافسة بين القطاعين العام والخاص كدعم القطاع العام ، وتفعيل الرقابة فيه ، وتحفيز العاملين به، وان يكون لكل قطاع مجالات محده مقصورة عليه وحده . و بالتالى بحيث يصبح من غير الممكن أن تنتقل قوة العمل أو الاستثمارات أو الأدوات أو البضائع أو الخدمات... من القطاع العام الى القطاع الخاص أو العكس .
- التأكيد على دور الدولة في ادارة الاقتصاد مع العمل على إصلاح القطاع العام و تطهيره من البيروقراطية والاختلال الادارى.

• تجاوز موقفي الرفض المطلق أو القبول المطلق للخصخصة (الآلية الأساسية للعملة في شكلها الليبرالي) و اتخاذ موقف نقدي منها قائم على: العمل على وقف خصخصة المؤسسات الاستراتيجيه والسلع الضرورية، وضمان شفافية وديمقراطية الخصخصة للقطاعات والسلع الأخرى بالرجوع إلى الشعب ورقابه الدوله.

• تطوير نظام اختيار وتعيين وترقية العاملين اعتمادا على مبدأ الكفاءة وليس الولاء.

• الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية .

• حرية الصحافة والرأي والتعبير كأداة للرقابة.

- اصدار قوانين صارمة لمكافحة الفساد وتطبيق مبدأ من أين لك هذا؟

الجهات المسؤولة على مكافحة الفساد عالمياً :-

حددت الجهات التالية كجهات دولية مهمتها مكافحة الفساد الإداري على نطاق عالمي وهي :

1 . منظمة الأمم المتحدة :

أصدرت الأمم المتحدة عدد من القرارات لمحاربة ومكافحة الفساد للقناعة التامة بخطورة الفساد وماله من مخاطر وتهديد على استقرار وامن المجتمعات وأصدرت أيضاً اتفاقية لمكافحة الفساد سنة 2004 وقد انضمت إليها كثير من دول العالم .

2 . البنك الدولي :

وضع البنك الدولي مجموعة من الخطوات والاستراتيجيات لغرض مساعدة الدول على مواجهة الفساد والحد من أثاره السلبية على عملية التنمية الاقتصادية .

3 . صندوق النقد الدولي :

لجأ صندوق النقد الدولي إلى الحد من الفساد بتعليق المساعدات المالية لأي دولة يكون فيها الفساد عائق في عملية التنمية الاقتصادية .

4 . منظمة الثقافة العالمية :

أنشأت هذه المنظمة سنة 1993 وهي منظمة غير حكومية (أهلية) تعمل بالشكل الأساسي على مكافحة الفساد والحد منه من خلال وضوح التشريعات وتبسيط الإجراءات واستقرارها وانسجامها مع بعضها في الموضوعية والمرونة والتطور وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية .

التوصيات :

- 1 . وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الأعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام عن طريق استراتيجية طويلة المدى لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة حيث إن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد وإنما يجب إن تكون هناك ثقافة النزاهة وحفظ المال العام .
- 2 . إعطاء الدور الريادي لوزارات الثقافة والتعليم العالي والتربية والعلوم والتكنولوجيا لوضع منهج دراسي لكل المراحل لتلبية ثقافة الحرص على المال العام والنزاهة في التعامل وتقليص روح الأنانية الفردية والسمو بالروح الجماعية
- 3 . تفعيل دوائر المفتشين العامين واللجان الفرعية للمراقبة والنزاهة حسب الاختصاصات ضمن الوزارات المعنية .
- 4 . إصدار قوانين صارمة لمنع هدر الأموال العامة والفساد الإداري والمسائلة الجدية لهم .
- 5 . إنشاء أجهزة ترأب التصرف بالأموال العامة
- 6 . تعديل قانون الحصانة الممنوح للوزراء وأعضاء مجلس النواب لتمكين الجهات القضائية في التحقيق والمسائلة في قضايا الفساد المرفوعة ضدهم .
- 7 . الاختيار الصحيح للأشخاص النزيهين من هيئات الرقابة والمفتشين
- 8 . خلق رأي عام يرفض الفساد دينياً وأخلاقياً لأثاره السلبية في التنمية الاقتصادية الشاملة أي تثقيف المجتمع وتحويل الولاء بصورة تدريجية من العائلة والعشيرة إلى الأمة والدولة
- 9 . مكافحة البطالة والتضخم عن طريق توفير فرص العمل وتشجيع الاستثمار المحلي ومنع الاستيراد لتنشيط الصناعة الوطنية .
- 10 . وضع أنظمة فعالة وجدية لتقويم أداء المؤسسات الحكومية من خلال مبدأ محاسبة تكاليف الفساد المادية وغير المادية لكي لا تكون مبرراً لتجميد إلغاء خطط مكافحة الفساد لارتفاع تكاليفها عن تكاليف الفساد .
- 10 . التحفيز على القيام بالواجب وعدم ارتكاب المخالفات عن طريق الترغيب والترهيب .

المراجع

- 1 . عصمت سيف الدوله، النظرية، المكتبة الجامعة، بيروت، 2001 .
- 2 . صبري خليل، الفساد: تعريفه واسبابه، جامعة الخرطوم، الخرطوم، 2011
- 3 . البكري عماد، اشكال الفساد المالي، المكتبة الجامعية، فلسطين، 2009

الفساد الاداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية في العراق

الاستاذ الدكتور حاكم محسن محمد
جامعة الكوفة- كلية الادارة والاقتصاد
العراق

مقدمة :

يعد الفساد الإداري والمالي من المشكلات الأساسية التي أصبحت تواجه الحكومات في مختلف الدول وهي تحد واضح للتنمية الاقتصادية والاجتماعية و ظاهرة شائعة من زمن ليس بالقصير ولكن عندما تتفاقم هذه الظاهرة يعني وجود مقومات تدعم وتساند شيوعها، اذ ان فقدان آليات وضوابط الحوكمة في المنظمات الحكومية وفقدان آليات المحاسبة والعقاب وبما ينسجم مع القانون يؤدي الى استفحال ظاهرة الفساد الإداري وهذا ما حصل في الدول التي تعرضت الى الحروب والحصار معاً، ولا تقتصر هذه الظاهرة على الدول النامية بل حتى في الدول المتقدمة إذ أن هذه الظاهرة لاعلاقة لها بالتطور والتخلف بشكل كبير بقدر مالها من علاقة بأخلاقيات الوظيفة العامة المستمدة من قواعد السلوك الأخلاقي في المجتمع المعني، ومن الدول التي تعرضت الى هذه الظاهرة هو العراق وكان للاحتلال الأجنبي (الأمريكي والبريطاني) ومن سهل لهذا الاحتلال دخول العراق من بعض دول الجوار دور فيها إذ أن هذه الظاهرة تفاقمت بشكل كبير بعد الاحتلال مما أدى الى استمرار الخراب والدمار في العراق ورغم مرور تسع سنوات و حجم الميزانية العامة التي بلغت لعام 2012 حوالي 112 مليار دولار وهي تعادل موازنة 4 دول من دول الجوار وبلغت الاموال التي انفقت من بداية الاحتلال ولغاية نهاية عام 2011 حوالي 450 مليار دولار و بإضافة موازنة عام 2012 سيصبح المبلغ 562 مليار دولار لكن مخرجات هذا الانفاق غير ملموسة على الارض ولا ينسجم الواقع مع حجم الموازنات، فالخدمات في تراجع والأمن لم يستقر والقطاعات الاقتصادية مشلولة تماماً وعلى هذا السبيل. جاء هذا البحث المتواضع ليسلط الضوء على هذه الظاهرة في بلد دمره الاحتلال وخلص البحث الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات .

منهجية البحث :-

أ/مشكلة البحث :- تعرض العراق إلى الاحتلال الأجنبي عام 2003 ولأسباب غير مبررة قانونياً او دولياً وقد اسهم هذا الاحتلال بتفاقم ظاهرة الفساد الإداري والمالي بحيث وصلت الظاهرة الى مستويات عليا في السلطة دون ان يكون هناك حساب او عقاب ينسجم مع هذه

الجريمة وقد ادى ذلك الى تراجع الاعمار والخدمات والأمن كذلك ورغم صدور تشريعات قانونية تحاسب على هذه الجريمة الا أن تفعيل هذه التشريعات القانونية كان قاصرا بسبب التوافقات السياسية بين الاحزاب الحاكمة الناتج عن عدم الموافقة من المرجعيات لإحالة المتهمين الى المحاكم الأمر الذي أدى الى انتشار هذه المشكلة في مؤسسات ودوائر الدولة المختلفة .

ب/أهداف البحث :- يهدف البحث الى تسليط الضوء على واقع الفساد الإداري والمالي في العراق وبيان الأسباب والدوافع الكامنة وراء هذه الظاهرة وإمكانية تلافي العوامل المسببة والدافعة لمشكلة تعد خطيرة اذا ما استمرت .

ج/اهمية البحث :- تكمن اهمية البحث في الكشف عن الحالات التي وقعت في يد الاجهزة المختصة والتي لم يتخذ اي اجراء بحق مرتكبيها والسبب هو الحماية التي توفرها الاحزاب الحاكمة لأعضائها مرتكبي جرائم الفساد الاداري والمالي الامر الذي سيؤدي الى تعريف الشعب بمظاهر الفساد واهمية مواجهته ومحاربه.

ثانياً:- الفساد الاداري والمالي - المفهوم والاسباب :-

أ/ مفهوم الفساد الاداري والمالي :-

يتجسد الفساد الاداري والمالي في مخالفة القوانين والتعليمات السائدة والتجاوز عليها مما يؤدي الى اتخاذ قرارات ذات نتائج عكسية لاتنسجم مع القانون والحق وبالتالي التجاوز على حقوق الاخرين والاضرار بها لحساب آخرين لم يكونوا اصحاب حق لما حصلوا عليه.

وعرف الفساد من منظمة الشفافية الدولية بأنه اساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة ' كما عرف في وثيقة مكافحة الفساد لتحسين ادارة الحكم الصادرة عن شعبة التطوير الاداري وادارة الحكم في مكتب السياسات الانمائية الصادرة عن منظمة الامم المتحدة بانه اساءة استعمال القوة العمومية او المنصب او السلطة للمنفعة الخاصة ووضحت الوثيقة ان حصول الاساءة قد تكون عن طريق الرشوة او الابتزاز او استغلال النفوذ او المحسوبية او الاختلاس (الامم المتحدة ، 1998)، وعرف أيضا بانه استخدام القوة لتحقيق المنافع الشخصية او الجماعية واستنادا الى هذه التعاريف فأن الفساد يعني وجود فاعل او عدة فاعلين يملكون القوة والسلطة معا لتحقيق مآربهم الشخصية او الجماعية المادية والمعنوية ويشير ذلك الى ما يأتي:- (سوليان، 2008)

1- إساءة استعمال السلطة أو القوة .

2- إن هذه السلطة موكلة إلى مستخدميها .

3- تحقيق مكاسب خاصة أو منفعة خاصة .

اي ان مالك السلطة يسيء استخدامها للتجاوز على حقوق الآخرين وبذلك يكون قد تجاوز حدود صلاحياته ومسؤولياته الى حدود لا يسمح بها القانون ولا يتيح له صلاحية ذلك وان هذه السلطة تم إيكالها لشخص ما تم الوثوق به لممارستها ولكنه اساء استخدامها مما ادى الى الاضرار بإطراف أخرى من خلال تحقيق مكاسب خاصة له او لأخرين ذوي علاقة او آخرين ليسوا من ذوي العلاقة ولكن ادبت لهم الخدمة من خلال اساءة استخدام السلطة وبمقابل.

وتشير المنظمة الدولية الى ان الفساد النظامي هو بغير شك الاكثر ضرراً والاصعب تحليلاً والابعد حلاً وله آثار على :-

1- تقويض حقوق الملكية .

2- اضعاف سيادة القانون.

3- تقييد نمو القطاع الخاص .

4- استبعاد حوافز الاستثمار .

5- شل القرارات الادارية

6- اعاققة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ويترتب على الفساد تكلفة- كما اشارت المنظمة الدولية للشفافية الى ذلك وشخصت من خلال بعض الدراسات التي وثقت الفساد بان ابرز تكاليف الفساد هي :-

1- سوء توزيع الموارد - يؤدي الفساد الى الانفاق غير المبرمج وبالتالي قلة التخصيص

للمشاريع الصناعية والانتاجية والاستثمارية .

2- خفض معدلات الاستثمار - انخفاض في مستوى الاستثمارات اذ ان الفساد يسبب

عدم التوسع في الاستثمار وبالتالي تراجع التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

3- تدني مستويات المنافسة والكفاءة - اي منظمات الاعمال تصبح غير قادرة على

منافسة نظيرتها في السوق .

4- تدني مستوى كفاءة الاداء - كثيراً ما ادى الفساد الى فشل منظمات اعمال عديدة

ويرجع بعض الباحثين فشل منظمات الاعمال الى عدم كفاءة الادارة وبنسبة 70%.

5- انخفاض مستوى التوظيف بسبب انخفاض التوسع في المشاريع الصناعية والانتاجية .

6- ازدياد الفقر بسبب انخفاض فرص العمل والتقليل من امكانية الحصول على الخدمات

العامة .

ويترب على هذه التكاليف تكاليف اقتصادية واجتماعية تنعكس على التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكثيرا ما ادى ذلك الى تأخير تنفيذ المشاريع الاستثمارية في كثير من الدول .

ب/أسباب الفساد الإداري والمالي :- تصنف اسباب الفساد الاداري والمالي على النحو الاتي :-

1- **اسباب اقتصادية :-** حدد سلم ماسلو (Maslow) الطعام ضمن أولويات الاحتياجات الأساسية للإنسان كحاجة يجب ان يشبعها من اجل الحياة والاستمرار والنمو فيها وبالتالي عند عدم اشباع هذه الحاجة نتيجة عدم توفر الدخل المكافئ لا شباع الحاجات قد يضطر بعضهم الى ارتكاب جريمة الفساد من اجل اشباع حاجته الأساسية التي لم يستطع اشباعها نتيجة عدم توفر المال ، ولكن بعض من الناس يتجنب ارتكاب جريمة الفساد رغم حاجته المبررة ويكمن وراء ذلك التزامه الادبي بالمبدأ القيمي ، فالقيم والعادات والتقاليد السائدة في بلد عن آخر تحكم الفرد وتجعله يحصن نفسه . وبالتالي يتجنب ارتكاب الخطأ والى جانب الملتزم هناك آخرون غير ملتزمين او أنهم لا يستطيعون مقاومة الحاجة فيرتكبون الخطأ وبالتالي دخول وحل الفساد الاداري والمالي .

2- **اسباب ادارية :-** ان تفشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي في منظمة ما دون اتخاذ اجراءات رادعة للفساديين اداريا ومالياً قد تدفع آخرين الى ارتكاب نفس الجريمة والسبب انهم ورغم امتعاضهم مما ارتكبه زملاؤهم الا انهم لا يجدوا مكافحة او ردع للفساديين وعلى نفس الطريقة قد يندفعون الى دخول عالم جريمة الفساد الاداري والمالي اي ان غياب العقاب يشجع بعضهم ممن لا يستطيعون مقاومة اغراء المال.

3- **ضعف السلطة :-** ادى ويؤدي ضعف الحكومات وسلطاتها الى تفشي جريمة الفساد الاداري والمالي اضافة الى جرائم النهب والسلب لمصارف قائمة رغم وجود الحراسات الخاصة بها الا ان ضعف السلطات وتواطؤها مع المجرمين ادى ذلك الى حدوث حالات سلب ونهب للمصارف الحكومية ويدخل هذا التواطؤ ضمن سلسلة جرائم الفساد الاداري والمالي .

ويوضح جدول (1) عدد القضايا ذات الفساد الاداري والمالي التي توقفت بصدها الاجراءات بسبب رفض المراجع في العراق اي ان الفاسدين ينتمون اما الى احزاب او وزارات او اعلی الهيئات في الدولة ولكن هذه الجهات لم توافق على احالة قضاياهم الى القضاء وبذلك اغلقت كما يوضح الجدول (2) عدد القضايا المشمولة بقانون العفو في بغداد والمحافظات ولغاية 2008/12/31 ويبين حجم الفساد الاداري بعد عام الاحتلال.

جدول (1)

عدد القضايا الجزائية المغلقة وعدد المتهمين بسبب عدم موافقة المرجع

ت	الوزارة	عدد القضايا	عدد المتهمين
1	وزارة الصحة	15	35
2	وزارة البلديات	27	33
3	وزارة النقل	15	27
4	وزارة الكهرباء	18	27
5	وزارة الصناعة	10	18
6	وزارة الاسكان	8	12
7	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	8	12
8	امانة بغداد	1	12
9	وزارة الاتصالات	3	6
10	وزارة الدفاع	6	6
11	وزارة الداخلية	3	5
12	وزارة الصحة	5	5
13	وزارة العدل	4	4
14	وزارة الزراعة	2	3
15	وزارة الشباب	2	2
16	مجلس الوزراء	1	2
17	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	1	1
18	البنك المركزي	2	1
19	ديوان الوقف الشيعي	1	1

1	1	ديوان الوقف السني	20
1	1	الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة	21
-	1	هيئة النزاهة	22
211	135	المجموع	

4- ساعد الاحتلال على شيوع ظاهرة الفساد الاداري والمالي في اغلب المؤسسات الادارية والمالية في العراق وكان ذلك بتشجيع من القوات الامريكية التي جاءت الى العراق لتدمير بنيته العسكرية والاقتصادية والتنظيمية وحققت ما هدفت اليه والى الوقت الحاضر تلعب دورا اساسيا في عرقلة تقدمه ونهضته واستقراره .

5- **تسييس القضاء وتردده** :- أصبح القضاء لا يستطيع اتخاذ القرار بشكل مستقل وانما هناك تأثيرات من السلطة القائمة على القضاء باتخاذ الإجراءات القانونية بحق الفاسدين وتبعاً لذلك تم إيقاف المتابعات لكثير من القضايا المحالة وان بعضها لم تتم احالته الى القضاء والأمر الأخر صدور عفو عام عن الفاسدين ادارياً ومالياً وبالتالي عدم احالة قضاياهم الى المحاكم ، الأمر الذي يشجع على ارتكاب جريمة الفساد بكل انواعها ، اضافة ان بعض القضاة يتجنبون اتخاذ القرارات بحق المجرمين خوفاً من الانتقام .

جدول (2)

جدول يبين عدد القضايا المشمولة بقانون العفو في بغداد والمحافظات مصنفة وفقاً للجهة

المعنية بالقضية ولغاية 2008/12/31

ت	الجهة المعنية	عدد القضايا	عدد المشمولين	عدد القضايا التي لم تحدد فيها قيمة الفساد	عدد القضايا التي حددت قيمة الفساد فيها	مجموع قيم الفساد
1	وزارة الداخلية	528	842	526	2	\$700 30,000,000
2	وزارة البلديات والاشغال العامة	134	347	133	1	200,000.000
3	وزارة الاتصالات	34	48	27	7	918,937,497

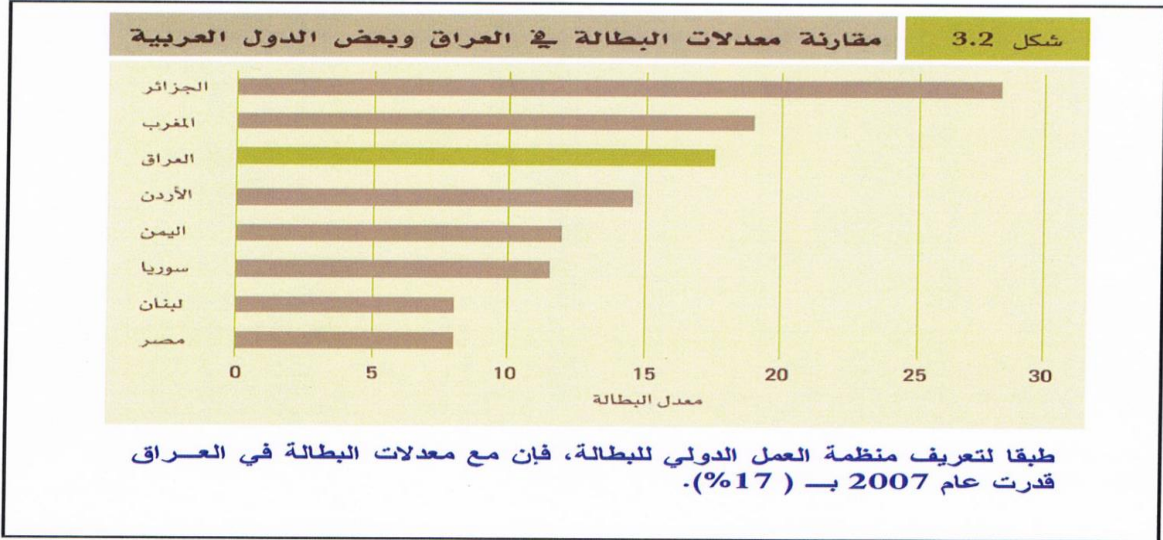
5,832,350 23,000 لتر كاز						
\$2,626,886 80,000,000	7	29	75	36	وزارة النقل	4
305,885,000 \$2,550	9	24	51	33	وزارة التربية	5
	لا توجد	44	64	44	وزارة الصحة	6
75,500,000 \$17,875	3	5	12	8	دواوين الاوقاف	7
1,500,000,000	1	71	103	72	وزارة العدل	8
12,000,000.000	1	52	140	53	وزارة النفط	9
2,000,000	1	20	24	21	منظمات غير حكومية	10
58,500,800.000 \$215,438,50	7	52	111	59	وزارة الكهرباء	11
	لا توجد	21	5	21	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	12
1,400,000	2	49	82	51	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	13
	لا توجد	9	9	9	وزارة الهجرة والمهجرين	14
585,495,992.000 \$494,491.487 (3750) بندقية عيار 7,62 ملم (20 مليون) 7,62 ملم (64) مسدس نوع كلوك	64	81	319	145	وزارة الدفاع	15
	لا توجد	12	19	12	مجالس المحافظات	16

6,827,935,285 \$13,200	10	70	163	80	وزارة المالية	17
41,000,000	2	6	25	8	وزارة الاعمار والاسكان	18
	لا توجد	14	27	14	وزارة الصناعة والمعادن	19
72,000,000 \$4,890,050 (73) طن من الحديد (121,5) طن شاي	11	37	89	48	وزارة التجارة	20
	لا توجد	1		1	وزارة الداخلية	21
48,500,000 \$540,000	4	22	65	26	المجالس البلدية	22
\$1470,000 75,000,000	3	6	14	9	وزارة الزراعة	23
	لا توجد	7	2	7	مجلس القضاء الاعلى	24
	لا توجد	4	3	4	مجلس الوزراء	25
	لا توجد	14	8	14	المفوضية العليا المستقلة للاتخابات	26
	لا توجد	1	1	1	وزارة الموارد المائية	27
	لا توجد	6	39	6	متفرقة	28
	لا توجد	6	10	6	الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة	29
	لا توجد	4	3	4	وزارة التخطيط والتعاون الانمائي	30
3,824,715,500	8	10	42	18	وزارة الشباب والرياضة	31
	لا توجد	3	3	3	وزارة البيئة	32
	لا توجد	1		1	البنك المركزي	33

	لا توجد	31		31	امانة بغداد	34
	لا توجد	1		1	وزارة الدولة لشؤون السياحة والاثار	35
3,524,500,000	2	1	17	3	وزارة الثقافة	36
	لا توجد	4	28	4	وزارة حقوق الانسان	37
\$1,000,000	1			1	وزارة الدولة لشؤون الامن الوطني	38
	لا توجد	2	5	2	شبكة الاعلام العراقي	39
	173	1379	2772	1552	المجموع	

6- البطالة :- تفشي ظاهرة البطالة الناتجة عن تراجع الاقتصاد العراقي بقطاعاته كافة الزراعي ، الصناعي ، الخدمات ... الخ ، اذ رغم مرور سبع سنوات مازال الاقتصاد العراقي يزداد تراجعاً نتيجة الصراع على السلطة ومحاولة الإمساك بها ، ولذلك رغم حقوق العراق الدولية في نهر دجلة والفرات لم تطالب السلطات ما قبل الاحتلال وبعده بهذه الحصة الدولية بسبب مشاكل الحروب والحصار ولذلك تراجع القطاع الزراعي تراجعاً كبيراً واصبح الاعتماد على الاستيراد لمختلف المنتوجات الزراعية كما ان المطالبة بحقوق العراق المائتة الدولية مازالت ضعيفة ان لم تكن معدومة ، اما القطاع الصناعي فهناك عدد من الشركات الصناعية وبعده (152) شركة تكاد متوقفة عن العمل بسبب فتح باب الاستيراد على نحو غير منظم وبالتالي اصبحت السلع الاجنبية تنافس السلع العراقية من حيث السعر لا من حيث النوعية اذ ثبت ان المنتوج العراقي تفوق جودته جودة السلع المستوردة ويوضح الجدول (3) معدلات البطالة في العراق والدول العربية اذ جاء العراق بالمرتبة الثالثة في معدل البطالة بعد الجزائر والمغرب .

جدول (3)
معدل البطالة في الدول العربية



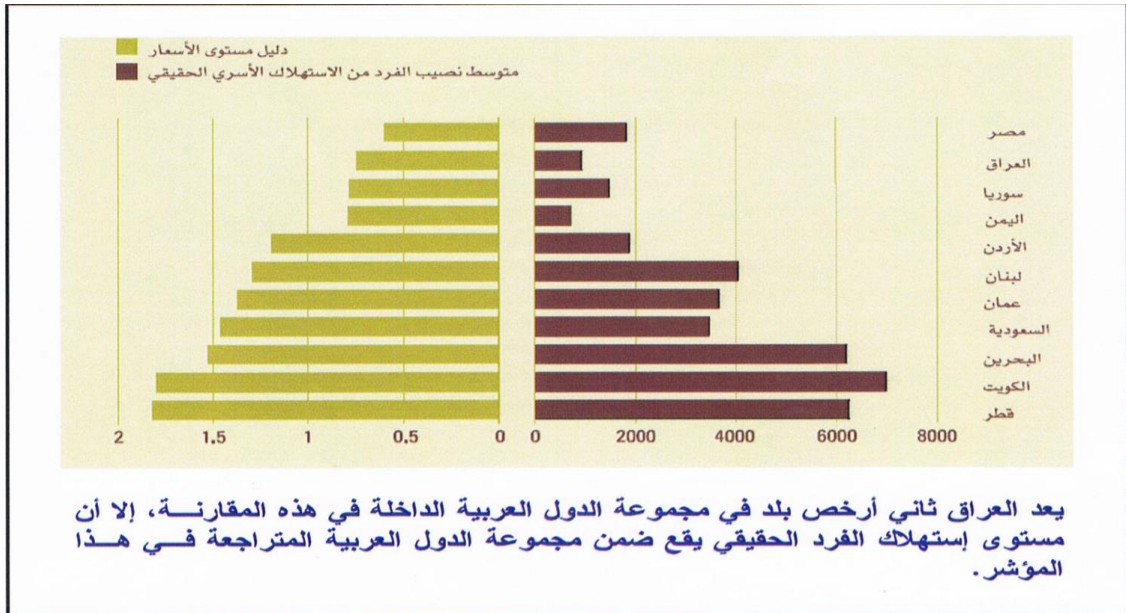
ثالثاً :- الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد الاداري والمالي :-

يعتقد بعضهم ان للفساد آثارا ايجابية وآخرين يقولون له آثار سلبية وهذه عليها إجماع لكن الآثار الايجابية قد يختلف عليها بعض مؤيديها فيعززون ايجابية الفساد بانه قد يكون دافعا للتوحيد والتكامل الوطني والتطور السياسي والاقتصادي وللفساد تكاليف سياسية تتمثل في تشجيع السياسات التي تشكل أعاققة للتنمية واعاققة التغيرات السياسية قد تؤثر على الموارد العامة وله تكاليف اقتصادية ايضا اذ قد يؤثر في تقليل الموارد المخصصة للاستثمار وبالتالي في النمو الاقتصادي اما التكاليف الإدارية فانه قد يؤدي الى التأثير في مستوى الأداء وبالتالي تدني هذا المستوى ونتيجة ذلك يولد الاحباط لدى العاملين ويؤثر على كفاءتهم (Fernando,2010) وقد حدد مكتب السياسات الإنمائية في شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم في منظمة الأمم المتحدة في الورقة المقدمة سنة 1998 بعنوان مكافحة الفساد لتجنب ادارة الحكم وعواقب الفساد ما يأتي :- (الامم المتحدة. 1998)

1- الفساد يهدد الناس ولاسيما الفقراء منهم ، كما يهدد حكوماتهم – اذ ان الدولة التي يتفشى فيها الفساد تضيع فيها ايضاً حقوق الفقراء اذ يستولي على المال العام الاقوياء من الفاسدين في السلطة او الاثرياء في المجتمع وان الموارد المخصصة لتخفيف الفقر تتحول الى عديمي النزاهة من المسؤولين الحكوميين ورجال الأعمال ويترتب على ذلك مضیعة حقوق الانسان والتفرقة بين الجنسين بسبب زيادة عدد الشاغلين للوظائف العامة من الرجال واصبح الفساد (فساد وسرقة) Corruption with thief) كما هو الحال في بلغاريا بعد التغيير .

ويوضح الجدول (4)

متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك الاسري الحقيقي .



ومن ملاحظة الجدول يتضح ان العراق جاء ما قبل الاخير اي قبل اليمن في حين يعد الاكثر ثراء في العالم . ويشير الجدول (5) الى نسبة الاكتفاء الذاتي من مجموعة السلع الغذائية للسنوات 2001-2008 وتشير النسب الى انخفاض مساهمة الدوائر المعنية في توفير الغذاء اذ بلغت هذه النسبة %55.30 للسنوات 2001-2005 ازدادت الى %56,64 لسنة 2007 بزيادة مقدارها %1,36 وبدلا من تحسن هذه النسبة لسنة 2008 الا انها انخفضت الى %43.77 هذا بالنسبة للحبوب التي اشتملت على القمح والدقيق والذرة الشامية الرز

والشعير اما بقية الفقرات فكانت نسبة الاكتفاء متباينة بعضها كانت النسبة , 100% والبعض الاخر بنسب متباينة الا ان بعضها كان منخفضا كالسكر والزيت والبقوليات والالبان رغم ان العراق كان مكثفيا منها ذاتيا وبعضها يصدر ما يزيد عن الحاجة.

جدول(5)

نسبة الاكتفاء الذاتي من السلع الغذائية للسنوات (2005-2001 2007 2008)

2008 %	2007 %	2001-2005 %	البيان
43.77	56.64	55.30	مجموعة الحبوب(جملة) القمح والدقيق الذرة الشامية الرز الشعير
34.10	47.60	50.40	
100.00	100.00	100	
36.39	47.55	33.63	
100.00	100.00	100	
96.86	96.86	98.01	البطاطس
52.62	63.23	73.38	جملة البقوليات
99.94	99.94	99.9 6	جملة الحضر
99.22	99.12	99.02	جملة الفاكهة
0.29	0.29	00,44	السكر
8.42	13.65	25.63	جملة الزيوت والشحوم
98.61	98.12	98.96	جملة اللحوم لحوم حمراء لحوم بيضاء
99.71	99.49	99.96	
97.69	97.38	97.55	
100.00	100.00	100.00	الاسماك
100.00	100.00	100.00	البيض
59.17	58.24	80.78	الالبان ومشتقاتها

السودان. الخراطوم. المصدر تقرير المنظمة العربية للتنمية الزراعية لعام 2009

2- الفساد عنصر تقويض للاقتصاد :- هناك علاقة بين التضخم والفساد اذ يأتي الفساد عندما يكون هناك تضخم مرتفع وهذا ما حصل في العراق نتيجة فرض حصار دولي شامل من

الامم المتحدة بإرادة أمريكية كما يعبر عن الفساد بأنه مشاركة سرية بين موظفي القطاع العام او الحكومي والفاعلين من رجالات القطاع الخاص لتحقيق منافع والحصول على عوائد مالية (IOAN,2009) وبسبب الفساد يحول ما يخصص من موارد لإنعاش التنمية والمشاريع الاستثمارية الى الفاسدين ادارياً ومالياً نتيجة عدم أخلاصهم في تنفيذ المشاريع وبالمقابل لا توجد محاسبة على فسادهم وغالباً مايكون الأمر تجنب المحاسبة لهذه المجموعة التي تنتمي الى الحزب الحاكم مقابل السكوت عن المجموعة الاخرى من الحزب الاخر الذي يشارك في الحكم وهكذا دون مراعاة لمشاعر المواطنين.

3- **الفساد غير مأمون العواقب :-** يساعد الفساد على تجاوز القوانين العامة المنظمة للصحة والبيئة والسلامة ويسهل الافلات من الملاحقة القانونية ويظل مفعول القوانين ويزيد من مستوى الاجرام وربما يساعد مرتكبي الجرائم على مايسمى بغسيل الاموال .

4- **تراجع التنمية الاقتصادية والاجتماعية :-** من يقارن بين ماجري في المحافظات الشمالية الثلاث اربيل ، السليمانية ، دهوك حيث العمران والاستقرار والمشاريع الانمائية مع نظيراتها في محافظات العراق الاخرى - الوسط والجنوب يشخص وبلا ادنى شك عمق الفارق الكبير، ولذلك هناك تراجع كامل في وسط العراق وجنوبه عن شماله حيث ان قادة الاحزاب الكردية ينفقون ما يحصلون عليه والبالغ 17,7 % من التخصيصات على المشاريع الانمائية والخدمية .

جدول 6 مستوى التنمية البشرية

إقليم كردستان				إطار 3.1
انعكاسات ايجابية للاستقرار الأمني والسياسي على دليل التنمية البشرية، إقليم كردستان				
محافظات إقليم كردستان				
المؤشر	العراق	السليمانية	اربيل	دهوك
دليل التنمية البشرية	0.623	0.667	0.652	0.638
دليل التنمية المرتبط بنوع الجنس	0.584	0.675	0.620	0.594
مقياس تمكين المرأة	0.696	0.672	0.742	0.745
دليل الفقر البشري (%)	18.8	22.9	26.4	28.9

ان مقارنة مباشرة عن مستوى التنمية البشرية في محافظات إقليم كردستان مع بقية المحافظات تعكس الأثر الواضح للإستقرار الأمني والسياسي على أرقام التنمية البشرية.

ويوضح الجدول (6) مقارنة عن مستوى التنمية البشرية في المحافظات الشمالية الثلاث مع بقية المحافظات وتعكس الاثر الواضح للاستقرار الامني والسياسي اذ ان جميع مؤشرات دليل التنمية للمحافظات الثلاث يفوق مؤشرات التنمية على مستوى العراق البالغ (0.623) كما تشير اخر الاحصائيات ان نسبة الفقر في العراق %22,9 وتفاوت كبير بين الحضر والريف حيث تبلغ النسبة %39,3 في الريف و %16,1 في الحضر، أما فجوة الفقر فقد كانت %4,5 على مستوى البلاد في حين كانت %2,7 في الحضر و %9 في الريف ويشير ذلك الى عمق الفقر في الريف ودلالة واضحة على عدم عدالة توزيع الثروة (وزارة التخطيط والتعاون الانمائي 2009). ويأتي في التسلسل 175 وهذا يعني ان العراق ضمن الدول الاكثر فسادا في العالم وضمن مجموعة الصومال والسودان وماينمار (منظمة الشفافية الدولية، 2011)

رابعاً: - اجراءات مكافحة الفساد:

اشار المؤتمر الثالث الاطراف في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المنعقد في الدوحة للمدة من 9-12 نوفمبر 2009 الى ان الفساد لا يقتصر على الرشوة والكسب غير المشروع عبر سوء استخدام السلطة بل هو شر اجتماعي وانه يُؤثر بشكل فعال في المجتمع ويرسخ الفقر ويحجب الشفافية ومن بين الاجراءات التي اشار اليها المؤتمر كأدوات هامة ممكن ان تكافح الفساد هي :-

1- ترسيخ مبادئ التعليم - ويشير ذلك الى الإنسان المتعلم يفترض ان يكون فاضلاً ورافضاً لاشكال وتوجهات الفساد كافة لاسيما اذا كان تعليم وتربية الإنسان سليمين وعلى وفق المبادئ الإنسانية السامية .

2- حرية الإنسان وكرامته ونزاهته - وهذه خصال او صفات حميدة يسعى كل انسان ان يتصف بها لأنها تعزز شخصية الإنسان ومكانته في المجتمع خصوصاً اذا كان هذا المجتمع من المجتمعات التي ترعى المبدأ القيمي .

3- المساواة امام القانون دون تمييز واعتماد العدالة وهذه مسألة مهمة اذ كثيراً ما تستأثر الأحزاب المتسلطة بالوظائف العامة للمنتسبين اليها ولاسيما الوظائف ذات المستوى الاعلى كالقيادات الإدارية العليا ان هذا الأمر احد الدوافع للتمرد والفساد الاداري والمالي من الإطراف المهشمة .

ومن بين ما توصل اليه المؤتمر هو انشاء فريق عمل دولي يدخل ضمن مشروع التدابير الوقائية وهذا الفريق مفتوح العضوية ويضطلع بمهام منها تشجيع التعاون بين اصحاب المصلحة في

- مكافحة الفساد وتجميع المعلومات ليسهل مكافحة الجريمة ولذلك يعد تفعيل المشروع من الاولويات التي يجب التأكيد عليها والالتزام بها لما له من اهمية في الحد من ظاهرة الفساد .
- 4- اطلقت الدول العربية سياساتها المتضمنة اجراءات مكافحة الفساد الاداري والمالي من خلال تشكيل هيئات واجهزة الرقابة والمشاركة في المؤتمرات العربية والدولية ذات الصلة بمكافحة ظاهرة الفساد كمؤتمر الجمعية الدولية لهيئات مكافحة الفساد (AACAA) الثالث الذي عقد في (اوكرانيا) خلال العام الماضي ومصادقة بعض الدول العربية على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد كما ثبتت الدول الخليجية استراتيجية لمكافحة الفساد وكذلك في كل من المغرب والاردن .
- 5- ضمن اهتمامات البنك الدولي بمكافحة الفساد استحدث البنك عام 2001 وفي اطار هذا التوجه ادارة جديدة باسم (ادارة النزاهة المؤسسية) مهمتها التحقيق في مزاعم الاحتيال والفساد في المشاريع التي يمولها وتحويل النتائج الى لجانها المتخصصة وحققت هذه الادارة نتائج ملموسة في (2400) حالة احتيال او فساد ونتج عن ذلك فرض عقوبات على 330 شركة وافراد.
- 6- ضمن الاطار الاستراتيجي لمنظمة الشفافية الدولية للسنوات 2008-2010 وضعت المنظمة اهدافها الاستراتيجية منطلقة من التزامها بالقيم والمبادئ الاساسية التي طالما التزمت بها في مسيرة عملها ولذلك فهي تعمل على تحقيق ما يأتي على مسار تحقيق اهدافها الاستراتيجية .
- 1- زيادة انتاجية المعلومات من اجل خلق قاعدة معلومات بحثية وفقا لمواصفات عالية لتشخيص مخاطر الفساد والحد منها وتحسين مستوى الشفافية .
- 2- ترويج معايير ومبادئ محاربة الفساد .
- 3- رفع مستوى التواصل الديناميكي والمشاركة في المعلومات .
- 4- تكريس الشراكة الاستراتيجية .
- 5- الوصول الى قاعدة اوسع من المواطنين حيث تهدف الى تحسين الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية وذلك بالحد من الفساد ونقص الشفافية .
- 6- مراقبة الاتجاهات الدولية للتغيرات من اثار في نشاط المنظمة .
- 7- يوجد في العراق مفتش عام في كل وزارة يمارس نشاطه في المراقبة ضمن الوزارة التي ينتسب اليها وله الحق في تشخيص حالات الفساد وعرضها على الوزير المختص لاتخاذ ما يلزم بصدها اضافة الى وجود هيئة للنزاهة تمارس اعمالها في المراقبة وهناك ديوان للرقابة المالية وهو من دواوين الرقابة المالية العريقة .

خامساً: - الاستنتاجات والتوصيات :

أ/ الاستنتاجات :- استنتج الباحث ما يأتي :

- 1- هناك اهتمام دولي وعربي بمكافحة ظاهرة الفساد المتفشية في اجهزة الدولة المختلفة وعلى نطاق واسع يتضح ذلك من اهتمام المؤسسات الدولية والاقليمية والحكومات الوطنية باستتصال هذه الظاهرة .
- 2- تفشي ظاهرة الفساد في مختلف الدول ومنها دول عربية والعراق تحديداً وقد تعاضمت هذه الظاهرة في العراق تزامناً مع الاحتلال وبتشجيع منه .
- 3- عدم ممارسة القضاء لمهامه ومسؤولياته كما هو مطلوب ويرجع السبب الى التأثيرات الواقعة على القضاء من السلطات الحاكمة والحماية التي توفرها الاحزاب المشاركة في السلطة لمنسبها من مرتكبي جرائم الفساد الاداري والمالي .
- 4- سوء توزيع الثروة بين السكان مما ادى الى وجود خلل في مستويات الدخل الامر الذي شجع على الفساد .
- 5- فقدان العدالة في التعامل مع المتقدمين لا شغال الوظائف العامة والتفريق بينهم على اساس الانتماء الحزبي .
- 6- رغم الجهد الذي يبذله كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة الا ان التداخلات السياسية لا تسمح باستكمال النتائج النهائية للمحاسبة القانونية .
- 7- يمارس البرلمان دوره في الرقابة ولكن هذه الرقابة تتأثر بالعلاقات الحزبية للأحزاب المؤتلفة في البرلمان ضمن الكتل السياسية المشكلة للبرلمان ومع اعضاء الحكومة ايضاً.
- 8- ضعف فاعلية برنامج التكافل الاجتماعي او التعويضات عن فقدان فرص العمل .
- 9- انخفاض نسبة الاكتفاء الذاتي من السلع الغذائية ويشير ذلك الى عدم الاهتمام من قبل الدوائر ذات العلاقة بالقطاع الزراعي.
- 10- حاجة القطاعات الاقتصادية الزراعة ، الصناعة، النقل والخدمات الى اعادة التأهيل بسبب ما تعرضت له هذه القطاعات من مشكلات .

ب/ التوصيات :- يوصي الباحث :-

- 1- تفعيل دور الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد من خلال تعميق العلاقة مع اجهزة وهيئات النزاهة في الدول العربية وعقد لقاءات مستمرة والتعرف على برامج هذه الهيئات ومكافحة الفساد وإعداد تقارير عن أعمالها سنوياً.

- 2- تحديد اليات وضوابط لحوكمة منظمات الاعمال في القطاعين العام والخاص والقطاع الحكومي المركزي والتأكيد على الالتزام بهذه الضوابط والاليات ضمانا لضبط السلوك الاداري والمالي ووضع معايير معينة يقاس الاداء بموجبها والتعاون مع منظمة الشفافية الدولية في هذا الاطار.
- 3- الاستعانة بالوكالات والهيئات الدولية ذات الخبرة في مكافحة الفساد ومكافحة كافة اشكاله ونقل الخبرة من الدول الاخرى التي نجحت في مكافحة الفساد .
- 4- التأكيد الكامل على نزاهة العاملين في مجال الخدمة العامة واتخاذ الاجراءات القانونية وفقاً للتشريعات السائدة بحق الفاسدين اداريا وماليا ومواجهة الجهات التي تقف خلف مرتكبي جرائم الفساد .
- 5- عقد الندوات الجماهيرية وشرح ابعاد ومخاطر الفساد وتشجيع الجمهور ليكون الرقيب الاول على حالات الفساد بأشكاله كافة .
- 6- ضمان حيادية واستقلالية القضاء لضمان تطبيق التشريعات القانونية التي تضمن حقوق الناس واختيار القضاة بحيادية تامة واستقلالية واضحة عن التحزب السياسي او القومي اوي شكل من اشكال التخندق الطائفي او السياسي .
- 7- ممارسة البرلمان العربية والبرلمان العراقي بشكل خاص دور الرقابة الفاعلة على اداء الحكومة وسحب الثقة من الحكومة التي تساند الفساد الاداري والمالي بكافة اشكاله .
- 8- اعادة النظر في سياسة توزيع الدخل اذ ان هذه السياسية غير عادلة في كثير من الدول العربية ومنها العراق اذ ان بعض الفئات من موظفي الدولة يتقاضون رواتب مرتفعة واخرين رواتب متدنية .
- 9- اعادة النظر في برنامج الرعاية الاجتماعية او التكافل الاجتماعي والمتعلقة بتعويضات فقدان فرص العمل للقادرين عليها .
- 10- تفعيل دور هيئات النزاهة ودواوين الرقابة المالية ، ونشر ما يتم الحصول عليه من معلومات في الصحافة ويوجد في العراق هيئة للنزاهة وديوان رقابة مالية عريق في سياساته ونشاطه .
- 11- وجوب اعادة النظر في تخصيصات الموازنة العامة ووضع التخصيصات اللازمة لتأهيل القطاعات الاقتصادية الرئيسية كالقطاع الزراعي والقطاع الصناعي والقطاع النفطي اضافة الى وجوب الاهتمام بقطاع الخدمات

المراجع :

- 1- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي - الجهاز المركزي للإحصاء / التقرير الوطني لمجال التنمية البشرية في العراق لسنة 2008، بغداد، 2010.
- 2- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، اللجنة الوطنية للتخفيف من الفقر ، الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، 2009،
- 3- هيئة الامم المتحدة ، البرنامج الانمائي للامم المتحدة - مكافحة الفساد لتحسين ادارة الحكم ، شبكة التطوير الاداري وادارة الحكم ، مكتب السياسات الانمائية ، 1990.
- 4-Pashev, Konstantin , Valve , neven , and pasheva, vanya, Corruption in the tax Administration : is there scope for wage in centives : Governance maintain Association ,GMAWp, 2010 .
- 5- جمهورية العراق ، هيئة النزاهة ، التقرير السنوي لسنة 2008 ، بغداد.
- 6-Fernando, S, Lalith a.R. Ethics as a viable strategy for combating public sector corruption is srilanka , srilanka university of srilanka
- 7-IOAN, mutasen mihai , The Effect of the Government intervention in Economy on corruption , Eurasian , Journal of Business and Economics
- 8 -Transparancy.international, corruption index 2011,

الفساد الإداري والمالي... المعضلة والعلاج تجارب بعض الدول

الدكتور خالد راغب الخطيب الأستاذ الدكتور فريد كورتل
مركز رماح جامعة سكيكدة
الأردن الجزائر

مقدمة:

قال كانت ((canet)) سنة 1900 (إن من نسيح الإنسان الفاسد أنه لم يصنع شيء مستقيم أبدا ولن يكون هناك شيء صالح مادام الإنسان فاسد وينطوي مسلكه بالخروج عن الاعتدال...)) استوقفنا هذه العبارة التي قالها كانت منذ أكثر من 110 سنوات وتمعن فيها جيدا فازددت قناعة بأن الفساد ظاهرة قديمة حديثة وهي تتصل بالطبيعة البشرية وبالتالي لا يخلو منها أي مجتمع مهما بلغ هذا المجتمع من مراحل النمو والتطور، فظاهرة الفساد الإداري والمالي ليست وليدة اليوم وليست مرتبطة بزمان أو مكان معينين. فقد عثر فريق الآثار الهولندي عام 1997 في موقع (داكا) في سوريا على ألواح لكتابات مسمارية تبين موقعا إداريا بدرجة (أرشفيف دائرة الرقابة حاليا) يكشف عن قضايا خاصة بالفساد الإداري وقبول الرشاوي من قبل الموظفين العاملين في البلاط الملكي الأشوري قبل آلاف السنين

وثمة لوح محفوظ عن الحضارة الهندية (حوالي 300 عام ق.م) كتب عليه العبارة الآتية : يستحيل على المرء أن لا يذوق عسلا أو سما امتد إليه لسانه، وعليه فإنه يستحيل أيضا على من يدير أموال الحكومة إلا يذوق من ثروة الملك ولو نذرا قليلا .

، ويعتبر الفساد بأنواعه وخاصة الفساد المالي والإداري الداء العضال لهذه المجتمعات لأنه يقف حائلا أمام تقدمها ويشكل تهديدا لمستقبل الأوطان وإن اختلفت مواقعها، والفساد وفق ما انتهت إليه الدراسات يرتبط بضعف المؤسسات نتيجة تعرضها للاستغلال أو عدم تطبيق القانون أو غموض هذه القوانين أو أن الجهة الفاسدة تعمل على تحوير هذه القوانين وصياغة قوانين تخدم أغراضها وأهدافها أو إلى ضعف هيئات المراجعة والمراقبة وتعدد هذه الهيئات ... الخ . فالعالم كله يعرف الفساد ولكن بدرجات متفاوتة بحيث توجد بلدان نخرها الفساد ودمرها من الداخل وهناك بلدان بها قليلا من الفساد وهكذا ، وبلداننا العربية ليست بمنأى عن هذا الداء وإن اختلفت

درجاته من بلد لآخر فحسب آخر تقرير أصدرته منظمة الشفافية الدولية التي مقرها برلين بألمانيا، يوم الثلاثاء 26 أكتوبر سنة 2010 ، ضمن مؤشر تنازلي من عشر نقاط معتمدة على تعامل الحكومات مع المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في بلدانها. وتمنح نقاط المؤشر من 0 إلى 10 بحسب درجات الفساد. ليعطي صورة عن مدى الشفافية ومحاربة الفساد في دول العالم، بحيث يشير حصول دولة ما على 10 درجات إلى سلامة البلد وخلوها من الفساد بينما يشير الحصول على درجة منخفضة إلى تفشي الفساد والرشاوى والمحسوبية بشكل كبير في البلد صاحب تلك المرتبة. نجد أن بلداننا العربية عموما تعاني من الظاهرة بصورة ملفتة للنظر ومقلقة في كثير من البلدان كما يوضحه الجدول رقم 1 التالي:

يوضح درجة إنتشار الفساد في البلدان العربية ورتبتها من بين دول العالم التي خضعت للترتيب وعدد ها 178 بلد.

البلد	الدرجة المحصل عليها وفق معايير المنظمة	الرتبة
قطر	7.7	19
الإمارات	6.3	28
سلطنة عمان	5.3	41
البحرين	4.9	48
الأردن	4.7	50
السعودية	4.7	50
الكويت	4.5	54
تونس	4.3	59
المغرب	3.4	85
مصر	3.1	98
الجزائر	2.9	105
سوريا	2.5	127
لبنان	2.5	127
ليبيا	2.2	146
اليمن	2.2	146

172	1.6	السودان
175	1.5	العراق
178	1.1	الصومال

المصدر: تقرير منظمة الشفافية الدولية السنوي حول إنتشار الفساد في العالم لعام 2007

وكما هو مسجل في التقرير احتل المرتبة الأولى في المؤشر 3 دول هي الدنمارك ونيوزلندا وسنغافورة ، حيث حصل كل منها على 9.3 نقطة في هذا المؤشر، تلاها فنلندا والسويد في المرتبة الرابعة بمجموع 9.2 نقطة. وجاءت دولة قطر في المرتبة التاسعة عشرة بعد اليابان، وبمجموع 7.7 نقطة، لتكون بذلك في صدارة الدول الإسلامية والعربية في هذا المؤشر. وجاءت دولة الإمارات في المرتبة 28 في المؤشر وبمجموع 6.3 نقطة، وهي الثانية عربياً بعد قطر، وبذلك تكون ارتفعت درجتين مقارنة بالعام الماضي. ومن ضمن 178 دولة شملها المؤشر حصلت 130 دولة على أقل من 5 درجات، حيث تنفّس الرشوة والفساد فيها بشكل كبير، وجاءت العراق والصومال في ذيل القائمة كما هو موضح أعلاه، حيث تعاني الأولى من الاحتلال الأمريكي وصراع داخلي، بينما تعاني الصومال من حرب أهلية طاحنة. وفي هذا السياق ، حققت مصر تقدماً ملحوظاً في تقرير منظمة الشفافية الدولية السنوي لعام 2007 عن الفساد في دول العالم، بنسبة وصلت لنحو 10% على مؤشر الشفافية، وقفزت إلى المركز 98 كأقل الدول فساداً في التقرير الذي ضم 178، بعد أن كانت في المركز 111 بين دول العالم عام 2006. احتلت مصر ترتيباً متأخراً في 3 مؤشرات عالمية لعام 2010 هي الرفاهية والشفافية والتنافسية حيث جاءت في المرتبة الـ 89 في الأول بين 110 دول والـ 98 في الثاني بين 178 دولة والـ 81 في الثالث بين 139 دولة.

وذكر تقرير المنظمة أن قطر تصدرت الدول العربية كأقل دولة من حيث حجم الفساد بمعدل 7.7 من أصل 10، تليها الإمارات و عمان والبحرين فيما جاءت مصر في المركز الـ 11، عربياً، بمعدل 3.1. فيما جاءت إسرائيل في المركز الـ 30 كأقل الدول فساداً بمعدل 6.1 والذي يشير إلى أن مستوى الفساد في إسرائيل لم يتغير منذ عام 2007 ، جدير بالذكر أن أعلى معدل لإسرائيل كان 7.9 عام 1997. وتشير المنظمة التي تنشر قائمتها السنوية منذ 1995 إلى أن بعض الدول منها الكويت وقطر وتشيلي والإكوادور ومقدونيا وجامبيا وهاييتو وجاميكا، حسنت أوضاعها

منذ 2007، إلا أن دولاً مثل التشيك واليونان والمجر وإيطاليا ومدغشقر والنيجر والولايات المتحدة تعتبر أكثر فساداً من عام 2006 بحسب التقرير. وطبقاً لتقرير المنظمة فإن حوالي 75% من البلدان وفي طليعتها الدول التي تشهد حروباً مثل العراق وأفغانستان، بين الدول التي يتفشى فيها الفساد، ويتراوح المؤشر الذي وضع استناداً إلى استطلاعات شملت رجال أعمال وأخصائيين، بين 10 لدولة تصنف بأنها "نظيفة" وصفر للدولة التي يتفشى فيها الفساد. وأشارت المنظمة في تقريرها أنها تعتمد في وضع التقرير على التصورات، نظراً لأن معظم الفساد يتم في الخفاء وبالتالي يصعب قياسه، والتي تستمد من 3 مصادر على الأقل، مشيرة إلى أن تقريرها لسنة 2007 يعتمد على 13 مصدراً من 10 مؤسسات منها بنك التنمية الأفريقي والآسيوي والبنك الدولي و"فريد هاوس" وغيرها من مؤسسات تهتم بقياس مدى الفساد في القطاع العام والسياسي. وعلى الصعيد ذاته، احتلت المملكة العربية السعودية المركز الخمسين في التقرير الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية حول الفساد في العالم، وقالت (الشفافية الدولية)، وهي منظمة غير حكومية تتخذ من برلين مقراً لها، في تقريرها الذي ضم 178 دولة؛ إن السعودية حصلت على 4.7 درجة. وأعلنت منظمة الشفافية الدولية أن 75% من دول العالم تقريباً شديدة الفساد بدءاً بالدول التي تواجه حروباً مثل العراق وأفغانستان. كما وجهت المنظمة في دليلها لعام 2007 عن الفساد، تحذيراً إلى الحكومات، معتبرة أن الفساد يهدد جهودها لدعم الأسواق المالية ومكافحة الاحتباس الحراري والفقير. وأشارت المنظمة إلى أن بعض البلدان، مثل: تشيلي، والإكوادور، ومقدونيا، وجامبيا، وهاتي، وجامايكا، والكويت، وقطر؛ حسنت نتيجتها منذ 2006. وفي المقابل، ارتفع مؤشر الفساد في بلدان مثل: الجمهورية التشيكية، واليونان، والمجر، وإيطاليا، ومدغشقر، والنيجر، والولايات المتحدة، كما أفاد التقرير مما سبق يمكن لنا أن نصوغ مشكلة ورقة العمل هذه كما يلي:

مشكلة البحث:

انطلاقاً من الظواهر التي نشأت في مختلف المجتمعات وإن اختلفت درجاتها نتيجة للسلوك غير القويم للأفراد والمتمثل بعدم نزاهة بعضهم سلوكياً، وظيفياً ومالياً خاصة في العقود الأخيرة والتي أثرت في هذه المجتمعات ومن خلالها الدول و بدأت تنخر في هيكل الدول و سببت لها عجزاً إتضح من عدم القدرة على مواجهتها، إضافة إلى تحديات العولمة وما أفرزتها وما رافقها من متغيرات على الساحة السياسية الدولية، الأمر الذي قادنا للبحث عن أسباب هذا النوع من السلوك ومحاولة وضع العلاج الناجع له. من خلال التساؤلات التالية:

• ماهو جوهر الفساد المالي و الإداري؟

- ما هي أوجه هذا النوع من الفساد؟
- ماهي مسببات الفساد المالي والإداري؟
- ما هي الآثار التي يحدثها الفساد المالي والإداري في المجتمعات والدول؟
- هل هناك تجارب ناجحة في محاربة الفساد؟
- هل هناك سبيل للحد من الفساد بأنواعه وخاصة الفساد المالي والإداري؟

أهمية البحث:

تكمن الأهمية العملية لهذه الورقة في:

- الوقوف على جوهر الفساد الإداري والمالي وأنماطه.
- كونها جهد سيضيف معرفة عن تشخيص ظاهرة الفساد المالي والإداري.
- كونها تساهم في تحديد أسباب هذه الظاهرة وسر تفاقمها مع مرور الوقت.
- السعي لتحديد ووضع سبل وآليات فعالة للحد من الظاهرة.

أهداف البحث:

- إعداد ورقة عمل شاملة وتلم إماما مقبولا بموضوع الفساد المالي والإداري.
- المساهمة بهذه الورقة قصد تقديم جهد في سبيل وقف زحف ظاهرة الفساد وتناميها مع مرور الوقت .

أولاً: جوهر الفساد المالي والإداري:

يقتضي الاتفاق في معظم البحوث الأكاديمية على تحديد معنى المصطلحات المستخدمة ومضمونها حتى ينحصر الجدل في إطاره الموضوعي، واستناداً إلى ذلك، فإنه يمكن تعريف الفساد لغةً واصطلاحاً.

الفساد لغةً: - الفساد في معاجم اللغة هو في (فسد) ضد صَلَحَ (والفساد) لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطلَ واضمحَل، ويأتي التعبير على معانٍ عدة بحسب موقعه. فهو (الجدب أو القحط) كما في قوله تعالى (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون) (سورة الروم الآية 41) أو (الطغيان والتجبر) كما في قوله تعالى (للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً) (سورة القصص الآية 83) أو (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى (إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً إن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم

عذاب عظيم) (سورة المائدة الآية 33) ونرى في الآية الكريمة السابقة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي، وإن لمركبته الحزبي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة. **الفساد اصطلاحاً:** - ليس هناك تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص.

ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة. كما يمكن للفساد إن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطوق (المحسوبية والمنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرةً وهو أنواع منها:

1. الفساد المالي:

- ويتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص ومراقبة حسابات وأموال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات، ويمكن ملاحظة مظاهر الفساد المالي في: الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي ...

2. الفساد الإداري:

- ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تعتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات بدل الضغط على صناعات القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار. وهنا تتمثل مظاهر الفساد الإداري في: عدم احترام أوقات ومواعيد العمل في الحضور والانصراف أو تمضية الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوار، والامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسؤولية وإفشاء أسرار الوظيفة والخروج عن العمل الجماعي والمحابة في التعيين في مناصب المسؤولية ...

- ويمكن إعتباره انه سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطاته في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب، الأصدقاء، المعارف على حساب المصلحة العامة كذلك كالرشوة والتزبذب والسرقة سواء باستخدام المال العام أو الانفاق غير القانوني للمال العام ...

والواقع إن مظاهر الفساد الإداري المالي متعددة ومتداخلة وغالباً ما يكون انتشار احدها سبباً مساعداً على انتشار بعض المظاهر الأخرى.

ونلخص مظاهر الفساد الإداري والمالي فيمايلي:

- الرشوة: وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة ونتيجة البيروقراطية المتفشية.
 - الحسوبية: أي تمرير ما تريد جهات معينة من خلال نفوذهم دون إستحقاقهم لها أصلاً.
 - المحاباة : أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الإستئجار والإستثمار ...
 - الوساطة: أي تدخل شخص ذا مركز وظيفي أو تنظيم سياسي أو ...لصالح من لا يستحق التعيين أو شغل المنصب أو ...إلخ.
 - الإبتزاز والتزوير.
 - نهب المال العام.
 - التباطؤ في إنجاز المعاملات.
- ويضاف لكل هذه المظاهر ما ذكره سابقاً.

ثانياً -أسباب الفساد الإداري والمالي وأثاره

1- أسباب الفساد:

من المؤكد وجود مجموعة من الأسباب التي أدت إلى بروز ظاهرة الفساد وانتشارها في مختلف المجتمعات، فقد أكد منظري وباحثي علم الإدارة والسلوك التنظيمي على وجود ثلاث فئات حددت هذه الأسباب والتي هي :

- حسب رأي الفئة الأولى :

1- أسباب حضرية .

2- أسباب سياسية .

- حسب رأي الفئة الثانية :

1- أسباب هيكلية .

2- أسباب قيمية .

3- أسباب اقتصادية.

- حسب رأي الفئة الثالثة :

- 1- أسباب بايولوجية و فيولوجية .
 - 2- أسباب اجتماعية .
 - 3- أسباب مركبة .
- وفي ما يأتي توضيح لآراء كل فئة :

- أسباب الفساد حسب رأي الفئة الأولى :

- 1- الأسباب الحضريّة: وتعني إن سبب بروز ظاهرة الفساد الإداري هو وجود فجوة كبيرة بين القيم الحضريّة السائدة في المجتمع وبين قيم وقواعد العمل الرسميّة المطبقة في أجهزة الدولة لذلك ستكون هناك حالات مخالفة لقيم وقواعد العمل الرسميّة تعد استجابة طبيعيّة للنظام ألقيمي الحضري. كما أنّها تبدو تحركا طبيعيا لتقليص الفجوة بين قيم المجتمع وقيم قواعد العمل الرسميّة.
- 2- الأسباب السياسيّة: إن محدوديّة قنوات التأثير غير الرسميّة على القرارات الإداريّة إضافة إلى ضعف العلاقة ما بين الإدارة والجمهور وانتشار الولاءات الجزئية. كل هذه الحالات من شأنها أن تؤدي إلى بروز الفساد الإداري .

- أسباب الفساد حسب رأي الفئة الثانية :

- يوضح أهم أسباب الفساد الإداري في كتابه (الفساد في الحكومة) والتي هي :
- 1- أسباب هيكلية: وتعزى الأسباب الهيكلية إلى وجود هياكل قديمة للأجهزة الإداريّة لم تتغير على الرغم من التطور الكبير والتغير في قيم وطموحات الأفراد، وهذا له أثره الكبير في دفع العاملين إلى اتخاذ مسالك وطرق تعمل تحت ستار الفساد الإداري بغية تجاوز محدوديات الهياكل القديمة وما ينشأ عنها من مشاكل تتعلق بالإجراءات وتضخم الأجهزة الإداريّة المركزيّة .
 - 2- أسباب قيمية: إن الفساد الإداري يحدث نتيجة لانحياز النظام ألقيمي للفرد أو المجموعة.
 - 3- أسباب اقتصاديّة: لعل من أهم هذه الأسباب هو عدم العدالة في توزيع الثروة في المجتمع والذي من شأنه أن يولد فئات ذات ثراء كبير وأخرى محرومة.

- أسباب الفساد حسب رأي الفئة الثالثة :

إن من أهم أسباب الفساد الإداري هي :

1-أسباب بايولوجية و فزيولوجية: وهي جميع الأسباب التي دافعها الأولي والأساسي هو ما اكتسبه الفرد عن طريق الوراثة وكل ما يتعلق بالخلفية السابقة من حياته وما تركته من آثار على سلوكياته وتصرفاته .

2-أسباب اجتماعية: وهي جميع الأسباب التي تنشأ نتيجة للتأثيرات البيئية والاجتماعية.

3-أسباب مركبة: وهي جميع الأسباب التي تظهر نتيجة لتفاعل المجموعتين السابقتين من الأسباب .

ويمكن إجمال مجموعة من الأسباب العامة لهذه الظاهرة وهي:

* انتشار الفقر والجهل ونقص المعرفة بالحقوق الفردية، وسيادة القيم التقليدية والروابط القائمة على النسب والقرابة.

* عدم الالتزام بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية و القضائية في النظام السياسي وطغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الرقابة المتبادلة، كما إن ضعف الجهاز القضائي وغياب استقلاليته ونزاهته يعتبر سببا مشجعا على الفساد .

* ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليته .

* تزداد الفرص لممارسة الفساد في المراحل الانتقالية والفترات التي تشهد تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية ويساعد على ذلك حداثة أو عدم اكتمال البناء المؤسسي والإطار القانوني التي توفر بيئة مناسبة للفساديين مستغلين ضعف الجهاز الرقابي على الوظائف العامة في هذه المراحل.

* ضعف وانحسار المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين.

* غياب قواعد العمل والإجراءات المكتوبة ومدونات السلوك للموظفين في قطاعات العمل العام والخاص، وهو ما يفتح المجال لممارسة الفساد.

* غياب حرية الإعلام وعدم السماح لها أو للمواطنين بالوصول إلى المعلومات والسجلات العامة، مما يحول دون ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال الوزارات والمؤسسات العامة.

* ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها.

* الأسباب الخارجية للفساد، وهي تنتج عن وجود مصالح وعلاقات تجارية مع شركاء خارجيين أو منتجين من دول أخرى، واستخدام وسائل غير قانونية من قبل شركات خارجية للحصول على امتيازات واحتكارات داخل الدولة.

ثالثاً- آثار الفساد الإداري والمالي :

إن للفساد بصورة عامة مجموعة من الآثار السلبية لعل من أهمها:

- حالات الفقر وتراجع العدالة الاجتماعية وانعدام ظاهرة التكافؤ الاجتماعي والاقتصادي وتدني المستوى المعيشي لطبقات كثيرة في المجتمع نتيجة تركيز الثروات والسلطات في أيدي فئة الأقلية التي تملك المال والسلطة على حساب فئة الأكثرية وهم عامة الشعب.

- ضياع أموال الدولة التي يمكن استغلالها في إقامة المشاريع التي تخدم المواطنين بسبب سرقتها أو تبذيرها على مصالح شخصية، وما لذلك من آثار سلبية جداً على الفئات المهمشة.

- كما تظهر آثار الفساد بشكل واضح على المهمشين، فبسبب هذا الفساد الواسع يحدث فقدان الثقة في النظام الاجتماعي السياسي، وبالتالي فقدان شعور المواطن والانتماء القائم على علاقة تعاقدية بين الفرد والدولة، إلى جانب هجرة العقول والكفاءات والتي تفقد الأمل في الحصول على موقع يتلاءم مع قدراتها، مما يدفعها للبحث عن فرص عمل ونجاح في الخارج، وهذا له تأثير على اقتصاد وتنمية المجتمع عموماً.

. يؤدي الفساد إلى ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد في الوقت الذي كان من المفروض استغلال هذه الأموال في إقامة مشاريع اقتصادية تنموية تخدم المواطنين من خلال توفير فرص العمل .

. يؤدي الفساد بالإضافة إلى هجرة أصحاب الأموال هجرة أصحاب الكفاءات والعقول الاقتصادية خارج البلاد بسبب المحسوبية والوساطة في شغل المناصب العامة . مما يؤدي إلى ضعف إحساس المواطن بالمواطنة والانتماء إلى البلد .

أما بالنسبة لآثار الفساد الإداري فقد تعددت آراء كتاب علم الإدارة ومنظريها حول آثار ذلك فمنهم من يوضح أن للفساد الإداري آثار سلبية فقط مثل (Carino) أما القسم الآخر منهم يوضح أن للفساد الإداري آثار سلبية وإيجابية مثل (Osterfeld) أما بالنسبة للباحث فهو من مؤيدي الرأي الأول لان للفساد نتائج مكلفة على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويمكن إجمال أهم هذه النتائج على النحو التالي :

1* اثر الفساد الإداري والمالي على النواحي الاجتماعية:

يؤدي الفساد إلى خلخلة القيم الأخلاقية وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وبرز التعصب والتطرف في الآراء وانتشار الجريمة كرد فعل لانحيار القيم وعدم تكافؤ الفرص .

كما يؤدي الفساد إلى عدم المهنية وفقدان قيمة العمل والتقبل النفسي لفكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والرقابي وتراجع الاهتمام بالحق العام . والشعور بالظلم لدى الغالبية مما يؤدي إلى الاحتقان الاجتماعي وانتشار الحقد بين شرائح المجتمع وانتشار الفقر وزيادة حجم المجموعات المهمشة والمتضررة وبشكل خاص النساء والأطفال والشباب .

2* تأثير الفساد الإداري والمالي على التنمية الاقتصادية:

يقود الفساد إلى العديد من النتائج السلبية على التنمية الاقتصادية منها :
- الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية ، وهروب رؤوس الأموال المحلية .
- هدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية بالمشاريع التنموية العامة ، والكلفة المادية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة كنتيجة لهدر الإيرادات العامة .
- الفشل في الحصول على المساعدات الأجنبية ، كنتيجة لسوء سمعة النظام السياسي
- هجرة الكفاءات الاقتصادية نظرا لغياب التقدير وبرز المحسوبية والمحابات في إشغال المناصب .

3* تأثير الفساد الإداري والمالي على النظام السياسي:

يترك الفساد آثاراً سلبية على النظام السياسي برمته سواء من حيث شرعيته أو استقراره أو سمعته ، وكما يلي :
- يؤثر على مدى تمتع النظام بالديمقراطية وقدرته على احترام حقوق المواطنين الأساسية وفي مقدمتها الحق في المساواة وتكافؤ الفرص، كما يجد من شفافية النظام وانفتاحه .
- يؤدي إلى حالة يتم فيها اتخاذ القرارات حتى المصيرية منها طبقاً لمصالح شخصية ودون مراعاة للمصالح العامة .
- يقود إلى الصراعات الكبيرة إذا ما تعارضت المصالح بين مجموعات مختلفة .
- يؤدي إلى خلق جو من النفاق السياسي كنتيجة لشراء الولاءات السياسية .
- يؤدي إلى ضعف المؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني ويعزز دور المؤسسات التقليدية .
- يسيء إلى سمعة النظام السياسي وعلاقاته الخارجية خاصة مع الدول التي يمكن أن تقدم الدعم المادي له ، وبشكل يجعل هذه الدول تضع شروطاً قد تمس بسيادة الدولة لمنح مساعداتها

- يضعف المشاركة السياسية نتيجة لغياب الثقة بالمؤسسات العامة وأجهزة الرقابة والمساءلة .
كما أثبتت بعض الدراسات إن تأثير الفساد على النمو الاقتصادي كبيرة جداً، إذ تم اختبار مجموعة من المتغيرات لتحليل العلاقة بين الفساد وهيكل الإنفاق الحكومي، وأستنتج بأن الفساد يخفض الاستثمار والنمو الاقتصادي ويغير من هيكل الإنفاق الحكومي ويؤدي إلى تخفيض معدل الإنفاق على الخدمات العامة .

ولذلك باتت محاربة الفساد الشغل الشاغل للكثير من الهيئات والمنظمات الدولية رسمية كانت أو غير رسمية ، وهذا من خلال سعيها الدائم لمحاربة الظاهرة ومن بينها ما سنتناوله في النقطة الموالية.

رابعا: الدور الدولي لمواجهة الفساد الاداري:

حددت الجهات التالية كجهات دولية مهمتها مكافحة الفساد خاصة الإداري والمالي على نطاق عالمي وهي:

1* منظمة الشفافية الدولية:

انشأت عام 1994 في مدينة برلين بألمانيا لمساعدة الدول والأفراد الراغبين في تحقيق الشفافية والنزاهة و هي منظمة غير حكومية ، وهدفها زيادة فرص المساءلة وتقييد الفساد على المستوى المحلي والدولي. و تعمل بشكل أساسي على مكافحة الفساد والحد منه من خلال وضوح التشريعات وتبسيط الإجراءات وإستقرارها وإنسجامها مع بعضها في الموضوعية والمرونة والتطور وفقا للتغيرات الاقتصادية والإجتماعية والإدارية ولها متعاونين وأعضاء من كل الدول تقريبا وهي تقوم بنشر تقارير عن درجة الفساد في دول العالم سنويا .

مميزات منظمة الشفافية الدولية:

- ١ . العمل من اجل نشر الديمقراطية .
- ٢ . ترسيخ القيم الأخلاقية .
- ٣ . تطوير أساليب العمل .
- ٤ . تبسيط الإجراءات داخل الحكومات .

أهداف منظمة الشفافية الدولية:

- بناء تحالفات محلية وإقليمية وعالمية تضم الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص لمحاربة الفساد الداخلي والخارجي .
- تنظيم ودعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق النزاهة والشفافية .

- المساعدة في تصميم وتنفيذ نظم النزاهة الفعالة .
- تفعيل دور الاتحاد الدولي لتحسين وتقوية نظم النزاهة المحلية والدولية لمحاربة الفساد .
- سن التشريعات ووضع البرامج المختلفة لمكافحة الفساد .

الأساليب المستخدمة للمنظمة لتحقيق النزاهة والشفافية:

تعتمد المنظمة على الأفراد الذين يساهمون بأفكارهم وبمجهوداتهم بفاعلية لمحاربة الفساد ودفع الأفراد وتشجيعهم للحياة في جزر النزاهة وذلك باستخدام أساليب التالية:

1. تسجيل كافة المعلومات عن الأعمال الفاسدة ، ووضع الحلول والاقتراحات المناسبة لتحسين الصورة الحالية أولاً بأول .
2. الاحتفاظ بالمعلومات وتقديمها لمن له الحق الشرعى للاطلاع عليها .
3. الإفصاح والإبلاغ بكل جراءة وشجاعة من قبل الأفراد وإلقاء اللوم على كل الأعمال الفاسدة ، وتقديم الشكاوى عند رؤيتهم لاي أعمال فاسدة أولاً بأول حتى يمكن وضع الإصلاح المناسب لها 4. تشكيل دائرة النزاهة

*2: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الادارى:

قد اعتمد الأمين العام للأمم المتحدة أمام الجمعية العامة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الادارى يوم 31 أكتوبر 2003 ،وتحتوى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 على عدد 71مادة قانونية موزعة على ثمانية فصول رئيسية .

أهداف الاتفاقية:

- ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بكفاءة عالية .
- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة في مجال منع ومكافحة الفساد .
- تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للممتلكات والشؤون العمومية .

*3 : برنامج البنك الدولي لمساعدة الدول النامية في محاربة الفساد الادارى:

يعتبر البنك الدولي هو اكبر المؤسسات المالية الدولية المعنية بتنمية الدول النامية ، وفي عام 1997 أعلن البنك برنامجاً شاملاً لمساعدة الدول في مواجهة الفساد، و وضع البنك الدولي مجموعة من الخطوات والإستراتيجيات لغرض مساعدة الدول على مواجهة الفساد والحد من آثاره السلبية على عملية التنمية الإقتصادية. منها حث الدول على إنشاء جهاز لمكافحة الفساد يملك الصلاحيات والإمكانات الكافية يتبع رئيس الدولة او رئيس الوزراء.

4* صندوق النقد الدولي:

لجأ صندوق النقد الدولي إلى الحد من الفساد بتعليق المساعدات المالية لأي دولة يكون فيها الفساد عائق في عملية التنمية .

خامسا- نماذج لتجارب بعض الدول في مكافحة الفساد :

-1- نيجيريا

لهذا البلد تجربة رائدة في مكافحة الفساد بدأت عام 1999 ، فبعد تفشي الفساد الإداري والمالي وبلوغه مستويات مخيفة في نتج عنها :

* عجز ميزانية الدولة 8% منذ عام 1999

* 60 بالمائة من أفراد الشعب يعيشون تحت خط الفقر.

□*عجز إيرادات الدولة عن تغطية أجور العاملين في القطاع العام.

*انخفاض مخزون النقد الأجنبي.

□*زيادة أعباء الديون الخارجية.

*زيادة أعباء الديون الداخلية.

□*عجز الميزان التجاري.

ما كان على السلطة السياسية ممثلة في الحكومة سوى أن تقف على المشاكل الحقيقية التي قادت لهذا الوضع المتردي لبلد نفطي يزخر بالخيرات فوجدت أن منبع الهلاك والتزدي هو الفساد ، فبادرت بالإصلاح السياسي والإقتصادي وذلك للحد من الفساد المنتشر في البلاد ، حيث إستعانت نيجيريا بهيئة مكافحة الفساد التابعة للأمم المتحدة UNCAC لما لها من خبرة في مجال مكافحة الفساد لتساعد الحكومة النيجيرية في وضع أسس الإصلاح المتمثلة في:

1 (تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.

2 (خلق الثروة وفرص العمل وتقليل معدلات الفقر في البلاد.

3 (رفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة عن طريق تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

4 (خصخصة الهيئات التي تمثل عبء على الدولة وإسنادها للقطاع الخاص.

5 (جعل الدور الأساسي للحكومة هو وضع التشريعات ومراقبة الحالة الاقتصادية والتدخل

لضبطها وليس منافسة المواطنين والقطاع الخاص.

6 (تحسين أداء القطاع العام بالدولة من حيث الاكتفاء بالعدد المناسب من العاملين وتحسين نظم

الأجور والتأمينات والمعاشات الخاصة بهم.

7 (رفع مستوى العاملين بالجهاز الإداري للدولة.

8) تحديد وترتيب أولويات الإصلاح في القطاعات الاقتصادية المختلفة.

□ إنطلاقاً من هذه الأسس قامت الحكومة النيجيرية بتأسيس مكتب تحسين الخدمة العامة ووضعت خطة عمل للإصلاح ومكافحة الفساد بالتعاون مع الهيئة المذكورة سلفاً تقوم هذه الخطة على:

□* وضع مسودة قانون لخطة عمل فيدرالية لمكافحة الفساد.

□* اختيار ثلاث مناطق ورفع تقارير عن النظام القضائي بها.

□* تطبيق آليات مكافحة الفساد في المناطق المختارة.

□* نشر هذه الآليات وتعميمها على مستوى الدولة.

□* وضع آليات لمراجعة وتقييم المراحل المختلفة للمشروع.

أهم التحديات التي واجهت الحكومة النيجيرية

□* مقاومة التغيير.

□* جمود نظم وقوانين الخدمة العامة.

□* عدم وجود المهارات اللازمة لإحداث التطوير والإصلاح.

العوامل الأساسية لنجاح التجربة النيجيرية

□* تبني فكرة الإصلاح والقضاء على الفساد.

□* تحديد الجهات التي تحتاج إلى تغيير وتطوير للبدء بها في عملية الإصلاح.

□* وضع خطة تنفيذ محكمة محدد بما دور كل جهة وواجباتها والعقوبات التي ستقع عليها في حين عدم الاضطلاع بدورها.

□* توافر رغبة سياسية قوية لإحداث التغيير والقضاء على الفساد.

التغيرات القانونية والمؤسسية في سبيل مكافحة الفساد:

□* خلال ديسمبر 2002 ناقش مجلس الشعب مشروع " مكافحة الجرائم المالية " الذي تمخض عنه إنشاء " هيئة مكافحة الجرائم المالية . " هذه الهيئة تضطلع بالتحقيق في الجرائم المالية ومنها جرائم غسيل الأموال، كما تهتم تطبيق قانون مكافحة غسيل الأموال . خلال فبراير 2003 أقر مجلس الشيوخ مبادرة مكافحة الفساد ، صادق مجلس الشعب على مشروع قانون الانتخابات، لعام 2002 الذي أحل محل قانون عام 2001 ، حيث أكد القانون الجديد على أهمية دور

الهيئة القومية للانتخابات، كما تقوم هذه الهيئة بمراقبة. المساعدات المالية المقدمة للأحزاب المختلفة بواسطة الأفراد والمؤسسات.

وفي عام 2010 نجد نيجيريا قطعت شوطا معتبرا في مكافحة الفساد أدى إلى تحسن الوضع بما لدرجة مقبولة جدا بإعتراف حتى المنظمات الدولية المختصة في مكافحة الفساد حيث تحسن ترتيبها في تقرير منظمة الشفافية الدولية.

-2- بلغاريا:

شرعت بلغاريا في العمل على مكافحة الفساد منذ عام 1997، حيث أصبح الفساد هو الموضوع الأول الذي يحتل اهتمام كلا من الحكومة والشعب. فتوغل الفساد في البلاد وتأثيره على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، دفع كلا من المجتمع المدني والحكومة في تبني خطة عمل قومية لمكافحة الفساد، خاصة في ظل الاصلاح السياسي والاقتصادي الذي تبنته بلغاريا. إن مبادرة مكافحة الفساد كانت نابعة من منظمات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية والمنظمات الاقتصادية والشركات والمستثمرين، التي قامت بإنشاء هيئات غير حكومية لمراقبة الفساد ومتابعة الفساد في البلاد. وقامت هذه الجهات الغير حكومية بالتعاون مع الحكومة بتبني " خطة عمل قومية لمكافحة الفساد."

أهداف خطة العمل

* إعلان بلغاريا دولة خالية من الفساد.

* تفعيل المشاركة الشعبية

* خلق قطاع عام فعال.

* تحقيق مبدئي " النزاهة " و "الشفافية".

* تحديد المشكلات

كشفت استطلاعات الرأي عن أن 75.6% من الشعب البلغاري يرى أن الفساد يؤثر عليهم وعلى أسرهم. كما كشفت عن أن من بين كل أربعة أشخاص يوجد ثلاثة يعتقدون أن الفساد يؤثر بشكل مباشر على الحياة الاقتصادية.

مقومات الحل

* الحاجة إلى هيئة كفوءة لمكافحة الفساد قادرة على وضع السياسات، وتنفيذها، ومتابعة وتقييم تنفيذ هذه السياسات، والوصول إلى الدروس المستفادة.

* نشر وتعميم آليات مكافحة الفساد.

□* حرية تداول المعلومات والبيانات :الشفافية

□*تحقيق مبدأي " النزاهة "و"الشفافية."

أسس الخطة القومية البلغارية لمكافحة الفساد:

□حكومة تغيير وإصلاح :

لتنفيذ هذه الخطة القومية بكفاءة وبفاعلية يشترط وجود حكومة مدركة لحجم وخطورة الفساد على التقدم الاقتصادي والاجتماعي، وتقوم بمكافحة الفساد بجميع أشكاله.أي أن وجود الرغبة السياسية للقضاء على الفساد هو من العوامل الأساسية لنجاح التجربة البلغارية.

□*دور الهيئات الحكومية :

تطلع وزارة الداخلية بمهمة مكافحة الفساد ومعاينة مرتكبي ممارسات الفساد .ولذلك تهتم الحكومة بمكافحة الفساد داخل الوزارة حتى تتمكن من محاربة الفساد في باقي قطاعات الدولة.

□*تعديل القوانين والتشريعات:

جاءت هذه الإصلاحات القضائية في ظل انضمام بلغاريا للاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي، بدعم من الدول الأعضاء للقضاء على الفساد في بلغاريا.

استحدثت بلغاريا عدد من القوانين المعنية بمكافحة الفساد ومعاينة المفسدين، عن طريق وجود عقوبات محددة ومعلنة لمن يرتكب ممارسات فساد .وبالرغم من صعوبة تطبيق هذه الأحكام والقوانين في الكثير من الأحيان بسبب عدم التنسيق بين الجهات القضائية والجهات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد، بالإضافة إلى عدم تبادل المعلومات والبيانات فيما بينهم.

قامت بلغاريا بتحديث العديد من القوانين المنظمة للخدمة العامة، والإصلاح الإداري، بالإضافة إلى القوانين المنظمة للتجارة.

□*اشتراك المجتمع المدني بفاعلية للقضاء على الفساد :

تعتبر بلغاريا من النماذج الناجحة في المشاركة المجتمعية الفعالة لمكافحة الفساد .فقد اضطلعت الجمعيات الأهلية والمنظمات الغير حكومية بمبادرة القضاء على الفساد .تمثلت هذه المبادرة في خلق تحالف بين كلا من القطاع الخاص والعام فقد أنشأ هذا التحالف عام 1997 ، وتمخض عنه نظام متابعة الفساد . كأداة للكشف عن عمليات الفساد، كما نتج عن هذه الشراكة وضع "الإستراتيجية الوطنية البلغارية لمكافحة الفساد " للفترة 2001 إلى 2004.

□*المساعدات الدولية :

نجحت بلغاريا في تبني وتنفيذ خطة مكافحة الفساد بمساعدة المنظمات الدولية التي انضمت إليها مثل حلف شمال الأطلسي والاتحاد الأوروبي. فيشارك بلغاريا الخاص جاء ليتماشى مع الاتحاد الأوروبي، فقدمت الدول الأعضاء العديد من المساعدات لبلغاريا للقضاء على الفساد الاقتصادي في البلاد.

نتائج تنفيذ الخطة البلغارية:

نجحت بلغاريا في التحول من دولة "منتشرة بها الفساد" بتبني المشروع القومي لمكافحة الفساد إلى دولة يوجد بها الفساد بشكل محدود "بين عامي 1997 و2004 وفقا لإحصاءات منظمة الشفافية فإن بلغاريا سجلت أفضل النتائج ووفقا لمؤشر المنظمة فيما يخص دول وسط وشرق آسيا، بدرجة قدرها أربع درجات. حيث احتلت المرتبة 54 لمؤشر. من بين 133 دولة وفقا لتقرير المنظمة عن عام 2005، كما شهدت بلغاريا انخفاض واضح في عدد عمليات الفساد حيث أنخفض مجموع عمليات الفساد بنسبة قاربة 50 بالمائة عام 2004 مقارنة بسنة 1997. هذه النتائج هي خاصة بالمعاملات بين المواطنين والجهات الحكومية. أما فيما يخص المعاملات الاقتصادية فأن نسبة الفساد مازلت مرتفعة حيث أن عمليات الإصلاح في المجال الاقتصادي تأخذ خطوات أبطأ.

* ضمان استمرارية الخطة القومية لمكافحة الفساد:

أوضحت الإحصاءات والدراسات أن عدد عمليات الفساد قد زادت في نهاية عام ٢٠٠٤ عن بداية العام، مما يشير إلى ضعف آليات مكافحة الفساد بعد مرور فترة زمنية. وقد أدركت الحكومة أهمية الحفاظ على استمرارية فاعلية هذه الآليات. وأيقنت الحكومة أن الحفاظ على فاعلية وصلاحية هذه الآليات ينبع من:

* القضاء على الهياكل المتسببة في الفساد

* ضمان نظام قضائي نزيه وكفء

* تحسين مستوى وأداء الخدمة العامة

-3- الهند:

بدأت الهند مبادرة الإصلاح ومكافحة الفساد عام 1999، على ضوء دراسة قام بها مركز البحوث الإعلامية وهو أحد الهيئات الحكومية الهندية، نجد أن:

62% من الشعب الهندي يجد أن الفساد هو ظاهرة حقيقية ومتوغلة في البلاد، وأنهم يضطروا

لدفع الرشاوى للحصول على الخدمات التي يريدونها من الهيئات الحكومية، ثلث مسببات الفساد يمكن إزالتها عن طريق استخدام التكنولوجيا الحديثة في المجالات المختلفة خاصة الفصل بين مقدم الخدمة و متلقيها . حيث أن استخدام التكنولوجيا سوف يؤدي إلي تحقيق الشفافية في توصيل الخدمات الحكومية.

مبادرة الإصلاح:

بدأت الهند مبادرة مكافحة الفساد استجابة لعدد من العوامل الداخلية والخارجية ومنها:
ارغبة الشعب في القضاء على الفساد والمشاركة الإيجابية الفعالة وعدم ترك هذه المهمة على عاتق الحكومة وحدها، حيث أصبح المجتمع المدني أكثر حرصا على الحصول على المعلومات والبيانات وتحقيق مبادئ هامة مثل: الشفافية والمسؤولية والحساب خاصة في وجود التطور التكنولوجي الذي يشهده العالم والذي يسهل تبادل ونشر المعلومات.
*مطالبة الحكومة بوضع آليات الإصلاح المطلوبة في المجالات المختلفة.
الرغبة السياسية في القضاء على البيروقراطية وما تسببه من فساد.

الخطوات التي تم تنفيذها

*تعمل المنظمات الأهلية الغير هادفة للربح بالهند بالمشاركة مع منظمة الشفافية للقضاء على الفساد داخل البلاد وفي تعاملاتها مع الخارج، وذلك عن طريق تطبيق عدد من الأسس وهي:

1 (خفض مستويات الفقر في البلاد

2 (تحقيق مبدأ الشفافية في القطاع التجاري

3 (تحقيق التنمية المستدامة

4 (تطبيق مبادئ الديمقراطية

5 (تحقيق الأمن القومي

* قامت الهند بتوقيع معاهدة مكافحة الفساد ووفقا لهذه المعاهدة فإن كل دولة يجب أن تقوم

بوضع خطة عمل لمكافحة الفساد. الفساد بحيث تشمل:

1 (الآليات المستخدمة لمكافحة الفساد.

2 (إصلاح المجتمع المدني.

3 (الحد من انتشار الرشوة.

4 (تفعيل مشاركة المجتمع المدني لمكافحة الفساد. ، وتحقيق مزيد من الشفافية بهدف مكافحة الفساد.

*قامت الهند بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي بتحديد أهم الجوانب التي من الممكن أن يساهم فيها من أجل مكافحة الفساد ومنها:

1 (مساندة المجتمع المدني في مكافحته للفساد.

2 (الإصلاح السياسي.

3 (إنشاء هيئة لمكافحة الفساد.

4 (عمل خطة قومية لمكافحة الفساد.

وقد أثمرت هذه الخطة بتحسين الوضع في الهند ولو أن الهند لازال الطريق أمامها طويلاً.

-4- المكسيك:

وضعت المكسيك خطة عمل جادة للحد من الفساد وتحقيق الحكم الرشيد بعد الأزمة الاقتصادية التي أصابتها خلال 1994/1995 وإيماناً من السلطة المكسيكية بالارتباط القوي بين القضاء على الفساد وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فقد تبنت العديد من الآليات لدعم الاقتصاد بالعمل على الحد من الفساد. وبالفعل فمع تفعيل آليات مكافحة الفساد والعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية فإن الناتج القومي الإجمالي قد زاد بنسبة 2.1 % بين عامي 1994 و 2004 وفي سبيل تحقيق الإصلاح تتعاون المكسيك مع الهيئات والمنظمات العالمية ومنها البنك الدولي، ففي نطاق مكافحة البنك الدولي للفساد، قدم البنك للحكومة المكسيكية أجنحة عمل مكونة من ثلاث محاور أساسية هدفها تحقيق الإصلاح السياسي والاقتصاد دي والاجتماعي وهي:

1. التأكيد على مكاسب الاقتصاد الكلي والتجارة العالمية.

2. الإسراع من عملية التنمية عن طريق دعم كلا التعليم ورفع مستوى المعيشة.

3. تفعيل مبادئ الحكم الرشيد والشفافية والمسئولية.

لتنفيذ مشروع " مكافحة الفساد وتحقيق الشفافية في وسط أمريكا ، وعلى الصعيد القومي اتخذت الحكومة عدد من الخطوات لمكافحة الفساد ومنها:

* إنشاء وحدة إدارة مشروع " مكافحة الفساد " بوزارة الإدارة العامة.

* إنشاء " الهيئة الفدرالية للحصول على المعلومات " وهي هيئة مستقلة تعمل على حصول

المواطن على المعلومات والبيانات الحكومية. وتقوم هذه المنظمة في إطار عملها بمحاربة الفساد عن طريق :

* محاربة الرشاوى في المعاملات الاقتصادية الدولية :

وقعت المكسيك علي اتفاقية محاربة الرشاوى في المعاملات الاقتصادية الدولية عام 1999. ووفقا لهذه الاتفاقية تم إنشاء الهيئة المختصة بمراقبة المعاملات الاقتصادية الدولية ومعاينة الأشخاص الحقيقية أو الاعتبارية في جرائم الفساد في المعاملات الدولية.

* قامت المكسيك بالموافقة على مبادرة" الحصول على المعلومات "عام 2003 ، وتقوم المنظمة حاليا بوضع الأسس اللازمة لقوانين المبادرة وكيفية تفعيلها.

* عام 2002 وافقت المكسيك على إحداث تعديلات في مبادرة " المسئوليات الإدارية لموظف الخدمة العامة"، وتهدف هذه المبادرة إلي التأكد من تنفيذ القانون بدقة والتأكد من قيام الموظف الحكومي بدورة على أكمل وجه دون استغلال لمنصبه.

مشروعات قومية مكسيكية لمكافحة الفساد:

قامت المكسيك بتبني مشروعين قوميين لمكافحة الفساد وهما:

* مشروع تقييم مدى تطبيق الشفافية في المحليات:

إيماناً بدور الدولة في توفير نظام إداري كفؤ وفعال ويطبق الشفافية و يعمل على مشاركة المواطنين وضمان حصولهم على المعلومات بسهولة ويسر قامت المكسيك بتطبيق هذا النظام " تقييم مدى تطبيق الشفافية في المحليات.

يهدف هذا المشروع إلي تحديد المحليات التي يوجد بها قدر من الفساد بالإضافة إلي محاولة ترتيب المحليات وفقا لمدى تطبيق الشفافية بها وخلق نظام إداري كفؤ ونزيه.

يهتم المشروع بقياس مدى توافر الشفافية أكثر من مدى توافر الفساد على نطاق المحليات بهدف تحديد الجهات المطبقة للشفافية وتشجيعها على الاستمرار على الطريق السليم . يتم قياس مدى الشفافية المطبقة عن طريق ثلاث مؤشرات هي:

1. توافر المعلومات والمحاسبة

2.مجالات مشاركة المواطنين

3.تقييم المواطنين لمواقف الحكومة

4.الاهتمام بمطالب المواطنين وشكواهم

الهدف النهائي من هذا المشروع هو قياس حجم المعلومات التي تتحها الدولة للمواطنين وطرق مشاركتهم في الإدارة والقرارات الحكومية .ومن خلال تطبيق هذا المشروع توصلت الحكومة

المكسيكية إلي ثلاث مهام أساسية للمحليات وهي:

1. توفير المعلومات والبيانات للمواطنين

2. الاتصال الدائم والمباشر مع المواطنين

3. الاهتمام ومتابعة مطالب المواطنين

* مشروع إدارة القيم والأخلاق للموظفين في الخدمة العامة

في إطار تطبيق مشروع إدارة الأخلاق والقيم الخاصة بالخدمة العامة، حددت وزارة" متابعة

التطهير الإداري في المكسيك عدد من الواجبات تفرضها على الخدمة العامة وهي:

1. ضرورة أتباع الموظف العام لمبادئ النزاهة والشرف في تطبيق عمله

2. تفادي تضارب المصالح وإتباع الأهواء الشخصية

3. ضرورة إتباع الإجراءات القانون

وقد حددت الوزارة عدد من العقوبات الواضحة والمعلنة لمخالفة ما سبق وهي:

1. تحذير فردية أو جماعية

2. معاتبة فردية أو جماعية

3. فصل مؤقت

4. النقل

5. غرامات مالية

6. الحرمان من التدرج في السلم الوظيفي أو تولي مناصب قيادية

آليات تفعيل المشروعات السابقة:

* المركز الأعلى للمراجعة الفدرالية

في إطار برنامج مكافحة الفساد، قامت الحكومة المكسيكية بإنشاء جهة ذات إدارات فنية و إدارية ومالية تابعة للكونجرس المكسيكي . وسوف تكون مستقلة .بالإضافة إلي صلاحيات قانونية تسمح لها بمراقبة ومتابعة حالات الفساد التي تقوم على استغلال المال العام، وبالتالي تقوم بتقديم توصياتها في هذا المجال. يتميز هذا المركز بقدر كبير من الاستقلالية عن مختلف الجهات الحكومية وذلك لضمان تفعيل دوره دون تحيز أو إكراه .بالإضافة إلي ضمان حماية هذا المركز من أي تدخل سياسي يعيقه عن تأدية عمله بنزاهة.

ولضمان هذا القدر من النزاهة والشفافية يعين في المركز موظفين غير متحيزين، بالإضافة إلي تعيين مسؤولي المركز باستخدام أساليب شفافة، وتفادي أي تعارض للمصالح بين العاملين بالمركز والجهات التي تتبعه .

أيقنت الحكومة المكسيكية بضرورة عمل إصلاحات هيكلية في أجهزتها الإدارية لتحقيق قدر أعلى من الكفاءة والفاعلية في الإدارة الحكومية. تقوم خطة الإصلاح الشاملة بهدف تحقيق النقاط التالية:

- 1 (وضع إجراءات جديدة تضمن للموظف الحكومي بما يضمن له نظام معاش مناسب، حوافز ومكافآت مناسبة للموظفين، وبالتالي تحقيق ضمانات وحوافز للموظف الحكومي بما يبعد عنه اللجوء للفساد والرشاوى.
- 2 (مراجعة الإجراءات القانونية والإدارية في الجهات المختلفة، مع توضيح مهام وواجبات كل موظف بدقة.
- 3 (تعديل دورات العمل الحكومي بما يحقق أفضل استخدام للموارد الحكومية.

-5- سنغافورة:

تعتبر تجربة سنغافورة من أنجح التجارب الدولية في مكافحة الفساد، طبقا لتقرير منظمة الشفافية العالمية نجاحها في مكافحة الفساد، يرجع هذا النجاح إلى عدة عوامل منها:

- * الرغبة السياسية في القضاء على الفساد.
- * وضع استراتيجيات وآليات جادة لمحاربة الفساد.
- * رفض المجتمع المدني للفساد كوسيلة للعيش.

ونزولا على رغبة السلطة والمجتمع المدني في مكافحة الفساد، فقد قامت سنغافورة بإنشاء " مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد.

مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد:

يعتبر مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد هيئة مستقلة عن الشرطة، تقوم بالتحقيق في وقائع الفساد سواء في القطاع العام أو الخاص، وقد تم إنشائه عام 1952. يرأس هذا المكتب مدير يتبع رئيس الوزراء مباشرة ". ويمكن إيجاز دور "مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد في:

- * إتباع سياسات من شأنها مكافحة الفساد في الجهاز الإداري والقطاع الخاص.
- * التحقيق في سوء استخدام السلطة من قبل المسؤولين.
- * إرسال التقارير إلى الجهات التي يتبعها المتهمون بممارسة الفساد.
- * مراجعة منظومات العمل في الهيئات الحكومية المختلفة وإعادة هندستها بما يعمل على التقليل من ممارسات الفساد.
- * تقديم مقترحات لمكافحة الفساد في الجهات المختلفة.

* عمل لقاءات مع المسؤولين خاصة الذين يتعاملوا مع الجمهور للتأكيد على مبادئ الشرف والنزاهة ومكافحة وتجنب الفساد.

* التحقيق فيما يرد إلى المكتب من شكاوى تفيد وقوع ممارسات فساد في أي جهة.

* التحقيق في ممارسات الفساد التي قام بها مسئولين في الحكومة.

كل ذلك ساعد على مكافحة الفساد والإرتقاء بترتيب سنغافورة في تقرير منظمة الشفافية العالمية وعلى أرض الواقع.

-6- الولايات المتحدة الأمريكية

تعد الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل دول العالم في مكافحة الفساد والرشوة حيث اتخذت إجراءات فعالة للقضاء على الفساد وآثاره السلبية. وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من دول العالم المتقدمة في مكافحة الفساد، و التصدي للفساد الإداري والحد منه. ويرجع نجاح الولايات المتحدة إلى تبنيها عدة مبادرات، شرعت في تنفيذها بدءاً من منتصف التسعينات.

مبادرات الولايات المتحدة لمكافحة الفساد

هي مبادرة تبنتها الولايات المتحدة وتطبقها في معاملاتها الاقتصادية مع باقي دول العالم. وبموجب هذه المبادرة يتم محاكمة أي شركة أمريكية تقوم بدفع رشوة لحكومة أية دولة أخرى تتعامل معها. في عام 1996 شاركت الولايات المتحدة في مؤتمر لتجريم الرشاوى الدولية التي تدفع للمسؤولين الحكوميين خلال تنفيذ المعاملات التجارية الدولية.

في ديسمبر 1997 وقعت الولايات المتحدة مع 34 دولة أخرى معاهدة لمكافحة الرشوة في نطاق التجارة الدولية في الهيئات الحكومية. "وقد جرمت المعاهدت كل أشكال الرشاوى المدفوعة للمسؤولين الحكوميين، كما ألزمت المعاهدة الدول الأعضاء باتخاذ خطوات جادة نحو محاكمة أي شركة وطنية تقوم بتقديم رشاوى للمسؤولين في حكومات الدول الأخرى.

تعمل الولايات المتحدة أيضاً مع كلا من: البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، لتشجيع المبادرات الهادفة لمكافحة الفساد.

حددت الولايات المتحدة الأمريكية ثمان محاور لمكافحة الفساد وهي:

□□ الإصلاح الاقتصادي.

□□ تحقيق الشفافية.

□□ رفع كفاءة الجهاز الإداري والهيئات الحكومية.

□□ الإصلاح المالي بهدف خلق هيئات مراقبة مالية لها سلطات مناسبة.

□□ استقلال القضاء.

□□ وضع قانون خاص للتعاملات التجارية الدولية بما يضمن حق كل طرف فيه.

□□ رفع مستوى وعي وثقافة الشعب.

□□ تجديد ومراجعة القوانين القائمة بما يضمن وجود جهاز فعال لمراقبة ممارسات الفساد داخل حدود الدولة.

7- العراق:

حسب تقديرات رسمية مقدمة من هيئة النزاهة وهي هيئة حكومية فقد بلغت الأموال المهدورة جراء الفساد الإداري في الوزارات العراقية في عامين بحدود 7.5 مليار دولار. فضلا عن فساد مالي غير منظور يقدر بأكثر من هذه المبالغ.. ولذا بادرت الجهات الرسمية لإنشاء ثلاث هيئات رقابية تعمل على مكافحة الفساد وخاصة الإداري والمالي وهي:

- هيئة النزاهة العامة:

- أنشأت بموجب الأمر 55 لسنة 2004 مهمتها التحقيق في حالات الفساد المشكوك فيها كقبول الهدايا والرشاوي والمحسوبية والمنسوبية والتمييز على الأساس العرقي أو الطائفي وإستغلال السلطة لتحقيق أهداف شخصية أو سوء إستخدام الأموال العامة من خلال :
- وضع أسس ومعايير للأخلاق الواردة في لائحة السلوك التي يستوجب الإلتزام بتعليماتها من قبل جميع موظفي الدولة .
- عقد ندوات وإعداد برامج توعية للتثقيف وبنى ثقافة مبنية على الشفافية والنزاهة والشعور بالمسؤولية.

- المفتشون العامون :

أنشأت مكاتب المفتشين العامون بموجب الأمر 57 لسنة 2004 في الوزارات كافة . مهمتها المراجعة والتدقيق لرفع مستويات المسؤولية والنزاهة والإشراف على الوزارات ومنع حالات التبذير وإساءة إستخدام السلطة والتعاون مع هيئة النزاهة من خلال التقارير التي تقدم عن حالات الفساد في الوزارات المختلفة.

- ديوان الرقابة المالية :

وهي الجهة المسؤولة عن التدقيق المالي في العراق أنشأت بموجب الأمر 77 لسنة 2004 مهمتها تزويد الجمهور والحكومة بالمعلومات الدقيقة الخاصة بالعمليات الحكومية والأوضاع المالية لغرض تعزيز الإقتصاد من خلال مهمة التدقيق المالي وتقييم الأداء ولغرض مكافحة الفساد المالي.

8- تجربة هونج كونج (*)

أولاً: الوضع السيئ في السابق:

كان الفساد هو أسلوب الحياة منذ الستينات وبداية السبعينات والرشاوى منتشرة بين المواطنين للحصول على احتياجاتهم من الخدمات الضرورية وغيرها مما جعل مهمة محاربة هذه الظاهرة والقضاء عليها أمراً مستحيلاً لأن الفساد في هونج كونج منذ زمن طويل وينطوي على اتجاهات متشابهة.

لذا أصبح من الضروري أن يكون لدى المفوض الأول للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد تنظيم مدني مهمته الأساسية توعية الجمهور بشور الفساد وكيفية محاربه من خلال أقسامه الثلاث التالية:

1- **قسم منع الفساد** : ويهدف إلى محاربة الفساد من خلال آليات متعددة لمكافحة .. وقد حقق نجاحاً كبيراً في أداء هذه الآليات.

2- **قسم العمليات** : ويتولى رصد حالات الفساد في المجالات المختلفة وقد حقق هذا القسم نجاحاً كبيراً في أنشطته المختلفة.

3- **قسم العلاقات المجتمعية** : يعتبر النجاح في تحقيق أهداف وأغراض قسمي منع الفساد، العمليات نقطة البداية الناجحة لقسم العلاقات المجتمعية حيث لا يمكن تحقيق نصر حقيقي في محاربة الفساد ما لم تحدث تغييرات في المواقع والتوجهات في المجتمع ككل وهذا يتم عن طريق توعية المجتمع بشور الفساد، وحشد التأييد العام وعلى كافة الأصعدة لمحاربه عن طريق الآلية التالية :

أ- **الاتصال وجها لوجه وذلك:**

- بالتواصل مع 200000 ألف شاب سنوياً.

- بالتواصل مع 50000 ألف موظف بالقطاع الخاص سنوياً.

- بالتواصل مع 300000 ألف شخص سنوياً من خلال 8000 فعالية كل عام.

وبهذه الطريقة أمكن التواصل مع الشباب ، وموظفي القطاع الخاص، وعدد كبير من الأشخاص سنوياً لمكافحة الفساد.

ب- **وسائل الإعلان:**

(*) المفوض الأول للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد - جاك كيز - مؤتمر الكويت للشفافية من 13 - 17 يناير 2007.

من أهم هذه الوسائل الإعلانات التجارية التليفزيونية وكان أول إعلان تجاري للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد عام 1974 ومضمون هذا الإعلان عن بئعه تشعر بالتردد بشأن الإبلاغ عن حالة فساد، وقررت في النهاية الدخول إلى مكتب المفوضية المذكور لتقديم البلاغ وكان فحوى ومضمون الإعلان (أعمل ليل نهار لتأمين احتياجاتي الأساسية وتأني أنت لتسرق القليل الذي أكسبه).

وهذا يؤكد أن السلوك الخاص بمبادرة البائعة للإبلاغ عن حالة الفساد قد تم نظرا لجودة ووضوح وبساطة الإعلان التليفزيوني.

ج- المسلسلات التليفزيونية:

أصبح ميدان المواجهة الحالية لمحاربة الفساد تتضمن طرق وأساليب أخرى إلى جانب الإعلانات التجارية التليفزيونية تؤدي ثمارها أيضا في مواجهة الفساد هي المسلسلات التليفزيونية والأعمال الدرامية التي تتعرض للفساد وكيفية معالجته بالطرق والأساليب الإيجابية.

د- الوظائف الصحفية:

تبين دور الوظائف الصحفية المتمثل في الصحف اليومية والمجلات في مواجهة الفساد بعرض حالات الفساد المختلفة والحلول الممكنة اتخاذها لمعالجة مواطن الفساد وكيفية تلافيه وقد أثمرت جهود الوظائف الصحفية في هذا الشأن.

هـ- وسيلة الانترنت:

اتضح دور الانترنت كوسيلة حديثة في محاربة الفساد لأثرها الإيجابي في مواجهة ظاهرة الفساد المنتشرة وذلك بعرضها بوضوح وبيان تأثيرها السلبي على التنمية في البلاد.

الوضع الحالي لهونج كونج:

وقد أدى نجاح قسم العلاقات المجتمعية في التوعية إلى نتائج إيجابية ومزيد من النجاح في مواجهة الفساد وإمكانية القضاء على مظاهره إلى مايلي:

● زيادة البلاغات من الأشخاص ضد الفساد في الفترة من عام 1974 - 2005 (من صفر % إلى 80%) ومستمرة في الزيادة .

● انخفاض مستوى التعايش مع الفساد بين القطاع التجاري والقطاع الحكومي.

● دعم عام وكاسح لمكافحة الفساد حيث بلغ الدعم نحو 98%.

وقد أدى ذلك إلى ظهور ثقافة جديدة تناولت مايلي:

- تقديم خدمة مدنية نظيفة وفاعلة.

- تقديم تقارير عن الفساد ضد موظفين حكوميين.
- استمرار زيادة الوعي في مواجهة الفساد في القطاع الخاص.
- خلق بيئة عمل في المجتمع خالية من الفساد.
- وجود برامج مشتركة في مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية مع الإدارات الحكومية ومجتمع الأعمال التجارية على تنفيذ المشروعات الإنمائية لتنمية المجتمع ورفع مستوى المعيشة خالية من الفساد وقائمة على أساس مبدأ الشفافية.
- تأسيس مركز هونج كونج لتعزيز الأخلاق بدعم من غرف التجارة.
- استمرار مهمة مكافحة الفساد وعلى كافة الأصعدة.

9- التجربة الماليزية :

بدأ الفساد يتفشى بماليزيا ، فكان هناك تحالف بين المجتمع المدني والحكومة مع توفر نية حقيقية للقضاء عليه فتم تبني خطة اعتمدت على ما يعرف بجهاز الخدمة المدنية في ماليزيا، والذي يتميز بوجود " دليل الإجراءات" الذي يحدد بدقة "مجموعة من الإجراءات التي يجب اتخاذها لتنفيذ أي عمل، والزمن الذي يستغرقه ذلك، وصلاحيات الموظفين. فإذا لم يقم الموظف بما حدد له بدقة وضمن الزمن المحدد يُستنتج أنه فاسد، وبالتالي سيحاسب". إضافة إلى ذلك فقد عملت ماليزيا على تقليل الإجراءات الإدارية إلى أدنى حد، وذلك باستخدام نظام "إنهاء المعاملة بإجراء واحد" سعياً إلى قتل الروتين الإداري، كما اهتمت الدولة بالانضباط الإداري المتمثل في توقيع الموظفين في وقت دخولهم وخروجهم من العمل، ولا يُستثنى من ذلك أحد حتى رئيس الوزراء. وفوق ذلك كله توجد وكالة مخصصة لمكافحة الفساد الإداري، وقد مضت ماليزيا في هذا الاتجاه إلى حدّ افتتاح "أكاديمية مكافحة الفساد" عام 2005 لتأهيل الموظفين في هذه الوكالة وتدريبهم على تقصي الحقائق والمراقبة والتحقيق.

10- تجربة جمهورية مصر العربية^(*)

إنشاء هيئة الرقابة الإدارية:

بدأت هيئة الرقابة الإدارية في مصر في بداية الأمر كقسم للرقابة يتبع النيابة الإدارية ، ثم أصبحت هيئة مستقلة طبقاً للقانون 54 لسنة 1964، ثم صدر قرار بوقف نشاطها، ثم أعيدت في بداية الثمانينات تمارس نشاطها.

(*) مؤتمر الكويت للشفافية من 13 - 17 يناير 2007.

نشاط الهيئة:

تمارس الهيئة نشاطها فيما يلي:

- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج ومقترحات تلافيها.
 - متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من ملائمتها لتحقيق الهدف منها.
 - الكشف عن عيوب النظم الإدارية والمالية والفنية ومقترحات تلافيها.
 - الكشف عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من العاملين أثناء تأدية أعمالهم.
 - كشف وضبط الجرائم الجنائية التي تقع من العاملين او غيرهم والتي تمس سلامة أداء أعمالهم.
 - فحص ماتنتشره الصحف ووسائل الاعلام من أوجه الإهمال وسوء استغلال الإدارة.
 - فحص موقف المرشحين لشغل الوظائف العليا وإبداء الرأي بشأنهم.
 - التحري عن حالات الكسب غير المشروع.
 - القيام بأعمال التحريات عن العمليات المالية التي يشتبه في أنها تتضمن غسل الأموال بالتنسيق وتبادل المعلومات مع وحدة مكافحة غسيل الأموال بالبنك المركزي.
- نطاق عمل الهيئة:

تعمل الهيئة العامة للرقابة الإدارية في الجهاز الإداري للدولة ، قطاع الأعمال العام ، الهيئات والمؤسسات العامة ، القطاع الخاص الذي يباشر أعمال عامة ، الجهات التي تساهم فيها الدولة.

سياسة الهيئة في محاربة الفساد :

وتتضمن تحقيق الرقابة الوقائية أو المانعة ، إتباع سياسة المبادأة أو المبادرة ، توعية المواطنين بمخاطر الفساد ، وزيادة التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد. إن الجهود المصرية في محاربة الفساد أثمرت عن تراجع قليل وأدت إلى تحسين ترتيب مصر عالميا في تقرير منظمة الشفافية الدولية ، وإن كان مصر لازال ينتظرها الكثير في سبيل القضاء على الظاهرة.

التوصيات (العلاج وسبل محاربة الظاهرة):

كما تتبعنا فإن ظاهرة الفساد المالي والإداري لها آثار مدمرة في المجتمعات ومن خلالها الدول ورغم الجهود المبذولة هنا وهناك من أجل الحد منها فإنها لم تأتي ثمارها ولم تتمكن هذه الجهود من علاجها لأسباب عدة ولذا نرى بأنه من الضروري التقيد والعمل على:

- 1* ضرورة توفر الإرادة السياسية الحقيقية والجادة.
- 2* ضرورة إنشاء هيئات مستقلة تعنى بمحاربة الفساد وإعطائها الإستقلالية التامة وتوفير كل الإمكانيات لها.
- 3* العمل على إسناد الوظائف للكفاءات المتخلقة بعيدا عن كل محاباة ومنطلق الولاء والحسابات الضيقة التي لا تخدم المصلحة العامة والوطن.
- 4* وضع المناهج التربوية والثقافية عبر وسائل الإعلام المختلفة لإنشاء ثقافة النزاهة وحفظ المال العام عن طريق إستراتيجية طويلة المدى لغرض تحقيق الولاء والانتماء بين الفرد والدولة حيث أن القانون ليس هو الرادع الوحيد للفساد المالي والإداري وإنما يجب أن تكون هناك ثقافة النزاهة وحفظ المال العام .
- 5* إعطاء الدور الريادي للهيئات التعليمية من خلال وزارة التربية والتعليم العالي والثقافة لوضع منهج دراسي لكل المراحل التعليمية لتلبية ثقافة الحرص على المال العام والنزاهة في التعامل وتقليل روح الأنانية الفردية والسمو بالروح الجماعية.
- 6* تفعيل دوائر المفتشين العامين واللجان الفرعية للمراقبة والنزاهة حسب الاختصاصات ضمن الوزارات المعنية ومع الإشارة هذه الدوائر يختار للعمل فيها من هم على درجة من الكفاءة والأخلاق.
- 7* العمل على إصدار قوانين صارمة ومشددة في بعض الحالات لمنع هدر الأموال والفساد الإداري.
- 8* إصلاح القضاء وإعطائه استقلالية تامة غير منقوصة وحتى القضاة يجب أن يكونوا على درجة من النزاهة.
- 9* وضع إستراتيجية لتوعية الجمهور و التطوير .
- 10* العمل على إظهار أكبر قدر من الشفافية و مشاركة جميع الفئات في عملية صنع القرار. ومهما قيل من توصيات التي تصب في جوهرها في سبيل الحل الأنجع لمحاربة الفساد ولكي ننجح في تطبيق هذه المقترحات يتطلب الأمر التركيز على الجوانب

التالية:

الجانب الديني: تنمية منظومة القيم الدينية لدى المواطن .

الجانب التثقيفي : زيادة الوعي بمخاطر الفساد من خلال المؤسسات التربوية والمجتمع المدني وكافة أجهزة الإعلام .

□□ الجانب السياسي : إيجاد نظام قائم على الديمقراطية والتعددية والانفتاح .

الجانب الاقتصادي : توفير فرص عمل والحد من ظاهره البطالة والفقر .

الجانب التشريعي : متابعة وتطوير القوانين والتشريعات لمواكبة التطور المستمر في شتى جوانب الحياة ومحاربة الفساد بكل شفافية .

الجانب القضائي : استقلالية الجهاز القضائي والتحلي بالنزاهة وان يمارس دوره بمعزل عن الضغوط والتدخلات

الجانب الادارى : من خلال الالتزام بأخلاقيات المهنة وتصميم البرامج التدريبية التي تحس على ذلك .

الجانب البشرى : باختيار الموظفين على أساس الجدارة والشفافية وليس الوساطة والمجاملات
الجانب الرقابي : تعزيز هذا الجانب يزيد من التزام الموظف بعملة قدر الإمكان وذلك عن طريق تفعيل دور الرقابة الداخلية والخارجية .

جانب المشاركة : وذلك يجعل القرارات مبنية على النقاش والحوار بين الرؤساء والمرؤوسين في مناخ من الحرية وتحمل المسؤولية .

جانب الانتماء والولاء : يجب أن تكون رواتب الموظفين مجزية وكافية لحياه كريمة لبث روح الولاء للمنظمة والانتماء للوطن .

المراجع

<http://www.developmentgateway.com>.

<http://www.transparency.org>

<http://web.worldbank.org>

<http://humandevlopment.bu.edu>

<http://www.tiindia.in/data>

<http://app.cpi.gov>.

<http://usinfo.state.gov>

<http://samvak.tripod.com/corruption.html>

أحمد ، أحمد إبراهيم . (1423 هـ / 2003 م) . الإدارة المدرسية في مطلع القرن الحادي والعشرين (ط 1) . القاهرة : دار الفكر العربي .

الشلعوط ، فريز محمود أحمد . (1423 هـ / 2002 م) . نظريات في الإدارة التربوية . الرياض : مكتبة الرشد للنشر والتوزيع .

مجبر ، مهدي بن إبراهيم بن محمد . (1415 هـ / 1994 م) . الأمانة في الأداء الإداري (ط 1) . جدة : مكتبة الخدمات الحديثة .

موسى ، صافي إمام . (1405 هـ / 1985 م) . استراتيجية الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم في نطاق الفكر والنظريات (ط 1) . الرياض : دار العلوم للطباعة والنشر .

النمر ، سعود بن محمد & خاشقجي ، هاني يوسف & محمود ، محمد فتحي و حمزاوي ، محمد سيد . (1417 هـ / 1997 م) . الإدارة العامة : الأسس والوظائف (ط 4) ، الرياض .

مقالات من دوريات

الشميمري ، أحمد بن عبد الرحمن . (1424 هـ) . " مظاهر الانحراف الوظيفي " ، مجلة التدريب والتقنية ، ع 57 ، ص ص 26 – 28 .
العديلي ، ناصر . (1422 هـ) . " الجودة الشاملة " . مجلة التدريب والتقنية ، ع (26) ، ص ص 38 – 41 .

أين الخلل (2) ؟

<http://www.islameiat.com/doc/article.php?sid=276&mode=&order=0>
بحر ، يوسف . الفساد الإداري ومعالجته من منظور إسلامي

http://www.scc-online.net/thaqafa/th_1.htm

حمودي ، همام . مصطلح الفساد في القرآن الكريم .

http://209.61.210.137/uofislam/behoth/behoth_quran/16/a1.htm

الفتي ، مصطفى . الفساد الإداري والمالي بين السياسات والإجراءات

<http://www.cipe-egypt.org/articles/art0900.htm>

محمود ، مهيبوب خضر . من معالم المدرسة العمرية في مكافحة الفساد .

<http://www.hetta.com/current/mahyoob23.htm>

بزاز ، سعد . حملة ضد الفساد

<http://www.saadbazzaz.com/index.asp?fname=articles%5C7540.htm&code=display>

طه ، خالد عيسى . ملاحقة الفساد الإداري

<http://www.azzaman.com/azzaman/articles/2004/03/03-29/802.htm>

الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية

<http://news.naseej.com.sa/detail.asp?InSectionID=1431&InNewsItemID=123076>

السيف ، خليفة عبد الله . متى نرى آلية صحيحة لمحاربة الفساد

<http://www.alwatan.com.sa/daily/2002-10-19/resders.htm>

الفساد الإداري والمالي (1)

<http://www.mof.gov.kw/coag-news11-4.htm>

الفساد الإداري والمالي (2)

<http://www.mof.gov.kw/coag-news11-5.htm>

إدارة التغيير والموارد البشرية .

<http://www.ituarabic.org/11thHRMeeting/doc6.doc>

إدارة الذات

www.alnoor-world.com/learn/topicbody.asp?topicid=15§ionid=41

الصعوبات في تنفيذ الإدارة بالمشاركة

<http://www.itu.org.eg/Doc05/unit%203c.doc>

إعادة هندسة العمليات الإدارية .

<http://www.mmsec.com/re-eng2.ht>

- مقال عن مؤشرات الشفافية أ. أميره كشغري ، جريدة الوطن 2007/7/31.
- الشفافية المعلوماتية ودورها في عالية الحكومة الالكترونية - مركز الأهرام 204 د. أحمد مصطفى ناصف أستاذ مشارك جامعة حلوان.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج إدارة الحكم في الدولة العربية يوليو 2007.
- الشفافية ودورها في مكافحة الفساد - بحث في كتابات - أ. محمد موسى الشاطي يوليو 2007.
- وقائع مؤتمر (آفاق جديدة في تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة) المنظمة العربية للتنمية الإدارية - القاهرة 2001.
- تقرير منظمة الشفافية الدولية بشأن الفساد (تقرير مرسل) د. أحمد النجار - رئيس التحرير الاقتصادي - مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية عام 2005.
- مفهوم الفساد الإداري ومعاييرته في التشريع الإسلامي ، د. آدم نوح على معابره - كلية الشريعة والدراسات الإسلامية - الأردن عام 2004.
- جريدة الوطن شهر يونيو 2007، د. حنان محمد سالم - كلية الآداب جامعة عين شمس.
- تقرير الفساد العالمي عام 2007 صادر عن منظمة الشفافية العالمية .

- اتفاقية مكافحة الفساد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- المركز الكندي لدراسات الشرق الأوسط - الحياة - 2007/7/7، أ. سميح سعود - خبير اقتصادي.
- البيان الختامي - مؤتمر الكويت للشفافية 13-17 يناير 2007.
- مؤتمر الكويت للشفافية 13-17 يناير 2007 ، د. أحمد يعقوب باقر العيد الله رئيس اللجنة المالية في مجلس الأمة - الكويت.
- التنظيم القانوني التعاقدى لنظام البناء والتملك والتشغيل ، د. صلاح سري الدين ، الأهرام الاقتصادي القاهرة 2002.
- الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة ، الأهرام الاقتصادي القاهرة عام 2000، د. محمد عبد اللطيف.
- المفوض الأول للمفوضية المستقلة لمكافحة الفساد، جاك كيز ، مؤتمر الكويت للشفافية 13-17 يناير 2007.
- دليل ديوان المحاسبة لسنة 2002 ، قانون الديوان رقم 30 لسنة 1964 .
- استراتيجية الديوان (2006-1010).
- مجلة الرقابة العدد العاشر سبتمبر 2007، (ص 18-25).
- <http://www.transparency-libya.com/index.php>
- <http://www.shafafeyah.org/>
- <http://www.undp-pogar.org>

أثر الابداع الاستراتيجي في الحد من مظاهر الفساد الاداري (دراسة تحليلية لاراء عينة من
مدراء الشركة العامة لصناعة البطاريات)

م.د. ارادن حاتم خضير
كلية الادارة والاقتصاد
الجامعة المستنصرية العراق

مخلص

لقد تناولت الدراسة تأثير مجالات الابداع الاستراتيجي بابعاده الفرعية (حل المشاكل واتخاذ القرارات ،
القابلية على التغيير ، روح المجازفة ، سعة الاتصالات ، تشجيع الابداع) في مظاهر الفساد الاداري المتمثلة في
(الانحرافات التنظيمية ، السلوكية ، المالية ، الجنائية) من جهة اخرى . وقد سعت الباحثة لتحقيق اهداف
الدراسة باعتمادها على استمارة استبيان وزعت على عينة من القيادات الادارية العليا في الشركة المبحوثة ، وقد
استخدمت الباحثة عدداً من الوسائل الاحصائية ، وقد خرجت الدراسة بجملة من الاستنتاجات والتوصيات .

Abstract

The Study deals with the effect of the of strategic innovation with is branch
dimensions (Problem solution , decision making , ability to change , gamble spirit ،
communication rage and encourage the innovation (in the administrative
corruption aspects represented by (organizing , behavior , financial , crime
deviations), on the other hand.

The researcher seeks to meet the study objectives through depending on a
questionnaire distributed on a sample of higher management leaders in the searched
firm (corporation). It was used a number of statistical means or tools, and the study
reached into some conclusions and recommendations .

مقدمة

يرتبط نجاح المنظمات في الامد البعيد على قدرتها على تحقيق التفوق مما يتطلب منها
تبني اعمالاً جديدة وايجاد اسواق جديدة وخلق قيمة ماثرة للزبون من خلال ابداع استراتيجي دائم
ومستمر وليس لمرة واحدة ، ولكي تحقق المنظمات الابداع الاستراتيجي يقع على عاتقها بناء
المقدرات والموارد الجوهرية التي تمكنها من اتخاذ الفعل المناسب للتكيف مع المتغيرات البيئية
وظروف اللاتأكد العالي ولذا على ادارتها الاستراتيجية التفكير بصورة استباقية وبموجب ذلك
اصبحت المنظمات بحاجة الى تطبيق طرق جديدة في الادارة الاستراتيجية تستند فيها الى اعادة
تشكيل المنظمة لتعمل في اطار الابداع الاستراتيجي الذي يوصف بأنه طريقة جديدة للتفكير

للحد من ظواهر الفساد الاداري وعلى وفق ذلك صيغة فرضيات الدراسة واعتمدت الباحثة الاستبانة كأداة رئيسية لجمع البيانات والمعلومات ذات الصلة بالجانب التطبيقي وتوصلت الدراسة الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات .

الجانب النظري للدراسة

اولاً : منهجية الدراسة

مشكلة الدراسة :

يمكن تلخيص مشكلة الدراسة من خلال التساؤل الآتي : الى أي مدى تستطيع المنظمات التي تتبنى الابداع الاستراتيجي ان تحد من مظاهر الفساد الذي يشوب عملها الاداري.

اهداف الدراسة :

1. توضيح العلاقة بين عملية الابداع الاستراتيجي من جهة وبين عملية الحد من ظاهرة الفساد الاداري من جهة اخرى .
2. السعي لمعالجة الاثار الناجمة عن الفساد الاداري باستخدام الاساليب والوسائل التي تحد من انتشاره والقضاء عليه من خلال الادارة بالابداع .
3. توفير قاعدة معلوماتية للمهتمين بمتغيرات الدراسة وللادارات العليا في منظمات الاعمال التي قد تسهم في تطوير رؤاهم المستقبلية لتحقيق الميزة التنافسية المستدامة من خلال مجالات الابداع الاستراتيجي .

أهمية الدراسة :

انطلاقاً من الدور الريادي الذي يوديه الابداع الاستراتيجي في خلق الحاجات المدركة وغير المدركة للزبائن تبرز أهمية الدراسة بالاتي (الضرورة الملحة للابداع الاستراتيجي بوصفه السبيل الذي يعزز مكانة المنظمة في البيئة المضطربة ومواجهه التحديات بالابتعاد عن اسلوب المنافسة التقليدي من خلال تحطيم قواعدها وبناء الميزة التنافسية المستدامة التي لا يمكن محاكاتها او استنساخ منافعها وهذا ما يدعم أهمية الدراسة لتطوير اداء المنظمات العراقية والحد من مظاهر الفساد).

فرضية الدراسة :

تنطلق الدراسة من الفرضيات الآتية :

1. توجد علاقة ارتباط معنوية بين كل من مجالات عملية الابداع الاستراتيجي (حل المشاكل واتخاذ القرارات ، القابلية على التغيير ، وروح المجازفة ، سعة الاتصالات ، تشجيع الابداع) ، من جهة ومظاهر الفساد الاداري (الانحرافات التنظيمية ، السلوكية ، المالية ، الجنائية) من جهة اخرى .
2. يؤثر الابداع في الحد من او القضاء على مظاهر الفساد الاداري التي قد تظهر هنا وهناك في منظمات الاعمال .

أداة الدراسة :

اعتمدت الدراسة بشكل اساسي على استمارة الاستبيان التي اعدتها الباحثة خصيصاً لهذا الغرض ، اذ تتكون هذه الاستمارة من جزئين ، عرض الجزء الاول مقدمة عامة توضح غرض الدراسة ، أما الجزء الثاني فأهتم بتحديد استجابات عينة الدراسة وذلك بجانبين ، تضمن الجانب الاول قياس عملية الابداع الاستراتيجي في الشركة من خلال خمسة ابعاد تمثلت ، بالفقرات (1-25) ، اما الجانب الثاني فيتعلق باشكال او مظاهر الفساد الاداري والمتمثلة بالفقرات (26-35) وقد تم توزيع (25) استمارة استبيان .

مجتمع الدراسة وعينتها :

تمثل مجتمع الدراسة بالشركة العامة لصناعة البطاريات أما عينة الدراسة فتمثلت بالمدير العام ومدراء الاقسام الرئيسية في هذه الشركة .

الأساليب الاحصائية المستخدمة :

استخدمت الدراسة الاحصائية الآتية :

1. المتوسط الحسابي من اجل التعبير عن مستوى الاجابات المتعلقة بكل فقرة من فقرات الاستبانة .
2. الانحراف المعياري Standar deivation ويمثل درجة تشتت القيم لفقرات الاستبانة عن متوسطاتها الحسابية .
3. معامل ارتباط الرتب Spearman لتحديد علاقة الارتباط بين المتغيرات الرئيسية في الدراسة .
4. اختبار Mann- Whitney لتحديد علاقة الأثر بين المتغيرات الرئيسية للدراسة .

ثانياً: - مفهوم الإبداع الاستراتيجي

الإبداع في اللغة العربية، كما جاء في (لسان العرب، لابن منظور 689هـ) إن بدع الشيء أو إبتدعه، أي أنشأه وبدأه من غير مثال سابق، أي صياغة غير مسبوق لها، والبديع من أسماء الله الحسنى، لإبداعه الأشياء، وإحداثه إياها، وهو البديع الأول بقوله سبحانه وتعالى "بديع السموات والأرض" (البقرة في الآية 117).

لقد عرّف (Schlegelmilch)⁽¹⁾ الإبداع الاستراتيجي بأنه إعادة تشكيل الأسواق من خلال كسر قواعد لعبة المنافسة، لأنجاز تحسينات القيمة المثيرة للزبائن، وتحقيق نمواً متصاعداً للمنظمات. ويؤكد (Convindarajan & Trimble)⁽²⁾ إن الإبداع الاستراتيجي هو حالة التخلي عن الممارسات القديمة في واحد من المجالات الثلاثة وهي (تصميم سلسلة القيمة من النهاية إلى النهاية، وفهم قيمة الزبون، وتحديد الزبائن المحتملين). وأما (Anderson & Markides)⁽³⁾ فيوضحان إن الإبداع الاستراتيجي يعتمد على العمل الفرقي، والبحث عن زبائن جدد، وتطوير الأسواق الجديدة، وإعادة تعريف نماذج الأعمال وليس المنافسة وجهاً لوجه مع الآخرين.

يصف (Koivisto)⁽⁴⁾ الإبداع الاستراتيجي بأنه النمو المعزز عبر الابتكارات المستمرة من خلال المعرفة والأفكار الجديدة لتحقيق المنفعة للزبائن والمنظمة على حد سواء. وأما (Anderson & Markides)⁽⁵⁾ فأوضحا بأنه اكتشاف إستراتيجية مختلفة عما موجود في مركز الصناعة. ويراه (Marion & Mari)⁽⁶⁾ إنه المنافسة ضمن الصناعة الحالية، إذ يقوم بشكل أساس على إعادة تعريف وتعزيز قيمة الزبون بطرق مختلفة، بخلاف الإبداع التقليدي، لذا فإن الإبداع الاستراتيجي لا يستلزم إبداع المنتج بحد ذاته، وإنما يهتم بخلق القيمة المتفوقة للزبون، فهو قد يتعلق بمفهوم المنتج أو طرق الإنتاج أو تقديم الخدمة أو تسويقها. وأما (Reitzig)⁽⁷⁾ فيعرّف الإبداع الاستراتيجي بأنه الإكتشاف الجذري لنماذج الأعمال الجديدة في الصناعة الحالية التي تؤدي إلى نمو السوق من خلال جذب واستقطاب مستهلكين وزبائن جدد. ويؤكد (Garzia)⁽⁸⁾ إن الإبداع الاستراتيجي يُمكن المنظمات من إعادة تعريف أعمالها، وتسليم الزبائن قيمة أكثر من القيمة النقدية وبمستوى تشغيلي عال وفعال، ويؤدي إلى تغيير طبيعة المنافسة في مركز الصناعة ونمو الإرباح في البيئة التنافسية الحالية، والتي تتميز بعدم الاستقرار وعدم الثبات، من اجل خلق إبداع استراتيجي جديد آخر.

وبناءً على ما تقدم يمكن وصف الإبداع الاستراتيجي، بأنه:

1. التميّز الاستراتيجي الذي يحقق الميزة التنافسية المستدامة.

2. تحدي المنطق التقليدي الذي يُحدث تغييراً جذرياً في قواعد المنافسة.
 3. اكتشاف أسساً لنماذج الأعمال، وخلق أسواقاً جديدة، أو إعادة تشكيل الأسواق الحالية.
 4. جزء من الحالة الذهنية للإدارة العليا في المنظمة وفلسفتها وركنا أساسيا من إستراتيجيتها الكلية.
 5. أسلوب لإسعاد ورفاهية الزبائن وخلق قيمة مثيرة وجديدة لهم وللمنظمة.
- وتؤكد الدراسة الحالية بدورها إن " الإبداع الاستراتيجي هو عملية تغيير جذري تأتي من ثورة في التفكير الخلاق، تبدأ من حيث ينتهي إليه الذهن بتشخيص الفرص البعيدة المدى وجلبها رجوعاً إلى الحاضر، إذ يقود إلى التخلي عن قواعد المنافسة التقليدية وتبني قواعد جديدة، تجعل المنظمات تنظر إلى ما بعد نماذجها الموجودة لبناء نماذج الأعمال الجديدة من خلال اكتشاف ثغرات السوق واتخاذ إستراتيجية غير مألوفة بملء هذه الثغرات واستغلالها بما يؤدي إلى تحقيق قيمة عالية للزبائن والمنظمة"

ثالثاً: مزايا المنظمات المبدعة ومعوقات الإبداع

أدركت المنظمات الناجحة بان ديمومة نجاحها بتفوقها وتحقيقها إبداعاً مميزاً للمنافسين، إذ إن التغيرات المتسارعة وعمولة الأسواق والإنتاج، قد وضعت على المنظمات متطلبات جديدة، تفرض على أعضائها الاستمرار بالإبداع الاستراتيجي. وأشار (Schermerhorn et al)⁽⁹⁾ إلى خصائص المنظمات المبدعة بأنها:

1. تمتلك ثقافة وإستراتيجية ملزمة للإبداع وعدم التغاضي عن اي فكرة.
 2. الاستفادة من الأخطاء السابقة ومحاولة التعلم منها.
 3. الانتباه الواعي واليقظ نحو مصدر توليد الأفكار داخل المنظمة.
 4. امتلاك المنظمة لهيكل تنظيمي داعم للإبداع وراع للابتكار من خلال ممارسات فرق العمل وتكامل الوظائف والاستفادة من اللامركزية والتفويض والعمل على تمكين العاملين.
 5. ضمان دعم الإدارة العليا للإبداع، والثقة بالعاملين وتشجيعهم على إبداء آرائهم.
- ويضيف (Kodama)⁽¹⁰⁾ خاصية أخرى للمنظمات اليابانية المبدعة، إذ أنها تتطور باستمرار من خلال المشاركة في أنواع الإبداع المختلفة، وبشكل خاص في ضوء مجتمع المعرفة، اذ تواجه منظمات الأعمال تحولاً كبيراً من التركيز حصراً على تطوير المنتجات إلى الإبداع الاستراتيجي لتحسين عمليات الأعمال.

يعدّ الإبداع العامل الحاسم في قدرة المنظمات على مواجهتها القيود والتهديدات الجديدة والاستفادة من الفرص، وينبغي عليها تجاوز معوقات عملية الإبداع التي أكد عليها (Koivisto)⁽¹¹⁾، وهي:

1. ضعف الإمكانيات المالية والبشرية والمعلوماتية للمنظمة.
2. موقف الإدارة التي لا تحب المخاطرة باتجاه التغيير.
3. مقدرات المنظمة الضعيفة في اكتساب المعرفة وإدراكها واستيعابها.
4. صعوبة الوصول إلى موجودات المنظمة التكميلية.
5. قواعد ولوائح المنظمة الصارمة وهيكلها التنظيمي الذي لا يشجع على الإبداع.
6. انشغال الإدارة العليا بالمشاكل التشغيلية القصيرة الأمد وقلة الاهتمام بالإستراتيجية البعيدة الأمد.

رابعا: مصادر الإبداع الاستراتيجي

اختلف الباحثون في تحديدهم لمصادر الإبداع الاستراتيجي، وفقا للعناصر والأبعاد التي تم اعتمادها، ومن خلال الرجوع لما موجود في فكر الإدارة الإستراتيجية لوحظ إن مصادر الإبداع الاستراتيجي التي أشار إليها الباحثون، هي كالآتي:

1- مصادر الإبداع الاستراتيجي حسب منظور (Govindarajan & Trimble)

حدد الباحثان (Govindarajan & Trimble)⁽¹²⁾ ثلاث مجالات لتحقيق الإبداع

الاستراتيجي، وهي:

- أ- تصميم سلسلة القيمة من النهاية إلى النهاية (End to End): وتتحقق بناء سلسلة قيمة متفوقة تتم من خلال وجهة نظر الزبون بتقليل الكلف، او من خلال خلق قيمة عالية.
- ب- تشخيص مفهوم قيمة الزبون المقدمة: يقوم هذا المدخل بتشخيص قيمة مئيرة للزبون من خلال التحول من بيع المنتجات غير الكاملة إلى بيع المنتجات الكاملة، مثل تحوّل شركة (IBM) من بيع البرمجيات والماديات الصلبة إلى بيع الحلول الكاملة، وتشخيص أساس الفرضية وقياس النتائج ومقارنتها مع التنبؤات واستنباط الاستنتاجات حول الفرضية اعتماداً على المقارنة.
- ج- جوهر عملية التعلم: يتطلب التعلم جهداً واعياً حتى للذين يتمتعون بعقول واعية، فالتعلم يعني اكتساب المعرفة الجديدة ودمجها مع المعرفة الموجودة بطرق مختلفة لخلق الإبداع الاستراتيجي.

2- مصادر الإبداع الاستراتيجي حسب منظور (Anderson & Markides)

تعد المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات مصدراً مهماً للإبداع الاستراتيجي، فهي تساعد المنظمة على استثمار الفرص بأربع طرق، وهي: (Anderson & Markides)⁽¹³⁾

أ- تسمح وتسهّل المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات للمنظمة استهداف زبائن جدد أو مختلفين عن الزبائن المستهدفين من قبل المنافسين، والذين يُهملون من قبلهم لأسباب اقتصادية وهذا هو اكتشاف من (who) الجديدة، إذ تسمح بتنفيذ الإستراتيجية التي تصل إلى هؤلاء الزبائن بجدوى اقتصادية مناسبة.

ب- تسمح وتسهّل للمنظمة إعادة تعريف نوعية المنتجات أو الخدمات المقترحة، والتي تحقق فوائد جديدة للزبائن، وهذا اكتشاف ما هي (What) الجديدة، وقد يتم ذلك حتى بدون تغيير المنتجات.

ج- تسمح وتسهّل للمنظمة وضع سلسلة قيمة جديدة يمكن أن تخلق قيمة للزبون بطريقة إبداعية أو اقتصادية، وهذا هو اكتشاف كيف (How) الجديدة.

د- تسمح وتساعد المنظمة بإعادة تعريف أعمالها بسرعة، مما يشكل حماية لها من هجمات المنافسين.

خامساً: نجاح الإبداع الاستراتيجي وتعزيزه

يتحقق الإبداع الاستراتيجي من خلال تبني المنظمة إستراتيجية مختلفة عن المنافسين، ويعتمد الإبداع الاستراتيجي على ركائز مهمة ليكون ناجحاً، وهي: (DreJer)⁽¹⁴⁾

1. الأخذ بنظر الاعتبار الإستراتيجية الحالية وإستراتيجية المستقبل من أجل استمرار النجاح.

2. يحتاج الإبداع الاستراتيجي إلى التفكير الخلاق من قبل المنظمة إلى جانب التفكير التحليلي الاعتيادي.

3. ينبغي أن يعتمد التفكير على إن التنافس الحالي هو أقل حول الأسواق والتكنولوجيا مما هو حول مفاهيم ونماذج الأعمال التي تغير قواعد المنافسة.

أكد (Anderson & Markides)⁽¹⁵⁾ على إن نجاح الإبداع الاستراتيجي يتحقق بتحديد الفرص السوقية قبل المنافسين واستثمارها بشكل تنافسي، وسيكون الدور المهم في ذلك للمعلومات وتكنولوجيا الاتصالات، فضلا عن العوامل المؤثرة في تنفيذ الإستراتيجية الناجح، وهي القيادة، التوقيت، الموارد، استجابة المنافسين. وأضاف (Koivisto)⁽¹⁶⁾ بأنه يمكن تعزيز الإبداع من خلال الموقف المنفتح للتغير، والقدرة على استغلال المعرفة الخارجية، والتعلم من العمل من خلال التفاعل مع المنظمات الأخرى أو من خلال المحاولة والخطأ. ويضيف (Juhani)⁽¹⁷⁾

إن فرق الإبداع الاستراتيجي تعد من العوامل الجوهرية لنجاحه، إذ يجري إنشاءها على مستوى المنظمة ككل من خلال إدارة بعض الأشخاص للواجهة الأمامية للإبداع، مما يتطلب فصلها عن إجراءات المنظمة وعملياتها الأخرى. وترتبط هذه الفرق بالإدارة العليا، وتتعامل مع القضايا التي تنطوي على تغييرات إستراتيجية في أعمال المنظمة، ومن الجوانب المهمة لنجاح الإبداع الاستراتيجي هي كثرة الأفكار المقدمة التي تمكن فرق الإبداع الاستراتيجي من ربطها بالعمليات واختيار أهمها قبل أن تكون أفكاراً جاهزة.

ويشير (Kaplan & Stu)⁽¹⁸⁾ إلى أنواع فرق الإبداع الاستراتيجي، وهي:

1 - مجالس الإبداع (Innovation councils): وهي هيئات مؤلفة من مدراء صغار يُمكنون المشروع من إنجاز مهمته ويسهمون في عملية اتخاذ القرار. وتتضمن مجالس الإبداع النشاطات المرتبطة بالإبداع من الناحية الإستراتيجية في أقسام عديدة من المنظمة بشكل متناسق ومدعوم بعمليات ملائمة ومصادر متعددة، وتقوم بإزالة العوائق الداخلية لئتم إدارة الإبداع بشكل فاعل. وتكون مجالس الإبداع مسؤولة عن تحديد أين ومتى وكيف يمكن للمشروع الإبداعي أن يتابع النمو.

2- فرق الحل للجماعة الوظيفية: (Cross croup Solution Teams) تتألف هذه الفرق من العاملين الذين جرى اختيارهم من وحدات المنظمة المختلفة مثل (التقنيون، الخبراء، الزبائن وغيرهم) يعملون سوية لمدة معينة لتحديد أو متابعة الفرص الجديدة، وتكون موجهة ذاتياً.

3- جماعات الممارسة (Communities of practice) وهم مجموعة من حاملي السندات من داخل المنظمة أو خارجها، والذين يشاركون في ميدان المعرفة والممارسة ويشاركون بشكل دوري ومنتظم للتعليم كل من الآخر، والعمل على تطور الأهداف الشخصية والتنظيمية، وتكون جماعات الممارسة مسؤولة عن القيادة الإستراتيجية للمشروع وعن تكنولوجيا الإبداع والتنفيذ.

4- فريق المغامرة: (Venture Team) وهو أسلوب لإدارة المنتج من مرحلة الفكرة حتى مرحلة تسويقه بالكامل. ويتحقق ذلك من خلال تشكيل فريق صغير، متعدد الوظائف والاختصاصات، يفصل عن بقية وحدات ووظائف المنظمة لضمان استقلالية عمله وعدم خضوعه للإجراءات الروتينية الناجمة عن الهياكل التنظيمية التقليدية. ويتكون فريق المغامرة من ممثلين من أقسام الإنتاج والمالية والتسويق، ويقدم الفريق مقترحاته إلى الإدارة العليا مباشرة بشأن

تطوير المنتجات الحالية والجديدة، إذ يعطي الفريق أهمية خاصة لتطوير المنتجات (Kurtz & Louis)(19)

سادسا : مجالات عملية الابداع الاستراتيجي

أشار (Ettile&Okeefe) الى ان عملية الابداع الاستراتيجي في المنظمة يمكن ان تظهر من خلال خمسة مجالات هي :

1- حل المشاكل واتخاذ القرارات : لا يخلو أي تنظيم من وجود المشاكل وهذا ليس من عوامل الضعف ولا من مظاهر العجز او الفشل لأن هذه حالة طبيعية تلازم حياة المنظمات وذلك لاختلاف التوجهات والافكار ، لذا ومن اجل حلها لا بد اولاً من الاعتراف بوجود المشاكل وهذا يتطلب في الكثير من الاحيان تواضعاً وواقعية من قبل القيادات الادارية في مختلف مستوياتها ، وهنا لا بد من تشجيع التبادل والانسحاب للمعلومات واستثمار المهارات والخبرات والعمل على تحفيزها لتولد المعرفة اللازمة لحل المشاكل التي تعترض العمل الاداري ، كما ان عملية اتخاذ القرارات هي من اصعب المهمات الادارية لأنها عملية تقوم على انتخاب الخيار الانسب ، وهنا تظهر اهمية عملية الابداع في قدرة متخذي القرار على اتخاذ القرارات بالمستوى الذي يمكنهم من تحقيق اهداف المنظمة من خلال ما يمتلكونه من خبرة ومعرفة تمكنهم من اختيار الانسب وكسب ميزة تنافسية مستقبلاً.

2- القابلية على التغيير : تعتبر عملية التغيير ذات اهمية كبيرة لما لها من تأثيرات ايجابية تعود على المنظمة والافراد التابعين لها بل وحتى العملاء على ان يتم التغيير في المعرفة او المواقف او سلوك الافراد والجماعات او سلوك المنظمة ، ويتم ذلك من خلال التغييرات في طبيعة واسس المنظمة او في التقنية المستخدمة او في البيئة والعمليات او في المهام او في ثقافة المنظمة او الافراد او الاداء ، ومن اجل احداث هذا التغيير لا بد من خلق رؤية عامة ومشاركة في المنظمة ككل بالاضافة الى بناء وتوطيد علاقات قوية وفعالة بين مستويات المنظمة والقيام بعملية التدريب وتشجيع الافكار الابتكارية فضلاً عن تشجيع الجهود الرامية الى التغيير.

3- روح المجازفة : يتسم الاشخاص المبدعين بروح المخاطرة والمغامرة في العمل الاداري وبالذات في المنظمات التي تنتهج انظمة تعتمد اسلوب المجموعات في عملياتها وهنا يصبح موضوع تنمية مهارات ادارية فعالة ضمن فريق العمل امراً حيوياً يجعل لزاماً على الادارة ان تبتكر قواعد واسس يمكن من خلالها ان يتحمل كل فرد مسؤوليات ومهام معينة بالاضافة الى ضرورة تنمية روح التعاطف والتعاون والانتماء الذي يساعدهم على سهولة الاداء والرضا عن العمل وان اعضاء

الفريق يتمتعون بوجود نوع من التفاعل والتداخل فيما بينهم يتوقف على طبيعة المهام الموكلة اليهم.

4- سعة الاتصالات : تقوم العمليات الادارية على تبادل البيانات والمعلومات والآراء من اجل احداث تفاهم وثقة متبادلة بين العاملين داخل المنظمة ، وكذلك تسهيل عملية اتخاذ القرارات وتمكين المرؤوسين من معرفة الاهداف المخططة والتعليمات المتعلقة بتنفيذ العمل ، ونظراً لاهمية الاتصالات في تصريف شؤون الادارة فهناك ضرورة قصوى لتنظيمها وتحقيق فاعليتها بحيث تنساب المعلومات والبيانات في حركة مستمرة بين مستويات التنظيم المختلفة لما فيه خير المنظمة وتحقيق اهدافها ولا يتوقف نظام الاتصالات عند هذا الحد بل يجب ان يكون قادراً على نقل كافة اشكال المعلومات عن البيئة الخارجية والمنظمات المشابهة والعاملة في نفس القطاع حتى تستطيع المنظمة ان تحقق درجة عالية من الكفاءة في الاداء من خلال كم المعلومات الذي تعتمد عليه والذي يوفره لها نظام الاتصالات المعتمد من قبل المنظمة

5- تشجيع الابداع : الابداع يعني التجديد اذ يعتمد بشكل اساسي على المبادرة والمبادأة والمبادرة فانطلاقاً من افكار ومعارف يتم تكوين اشياء جديدة ومبتكرة لم تكن سابقاً من خلال التفاعل والمزج ، لذا فالابداع عملية يتميز بها الفرد عندما يواجه مواقف ينفعل لها ويعايشها بعمق ثم يستجيب لها بما يتفق وذاته فتاتي استجابته مختلفة عن استجابة الآخرين وتكون منفردة وتتضمن هذه العملية منتجات او خدمات او تقنيات عمل جديدة ، او ادوات وعمليات ادارية جديدة ، او طرح افكار جديدة وهنا يجب على ادارة المنظمة ان تقوم بأنتهاج سياسة تحفيز وتشجيع ملائمة تنمي الابداع وتساعد على استثمار طاقة الموهوبين من خلال توفير الاجواء الملائمة لهم وعلى كافة المستويات⁽²⁰⁾ .

سابعا : الطرائق المستخدمة في تحقيق الأداء المتميز

ان الادارة التي تتبنى التميز في الاداء يجب ان تمارس كافة الاجراءات والاساليب التي تمكنها من مواجهة المنافسة ورفع ادائها والفوز بولاء العميل وذلك من خلال الاتي⁽³⁰⁾ :

1- فهم الاسلوب والفلسفة الادارية وذلك من خلال فهم سلوك الافراد وهنالك عدة نظريات يمكن ان تستخدمها الادارة لفهم سلوك الافراد ومنها نظرية (X, Y) لمايكريريكر McGregor ونظرية سلم الحاجات لماسلو MasLow فبأمكان المنظمة الاستفادة من هذه النظرية في تحسين الاداء وجعله متميزاً عن طريق الربط بين سلوك العاملين الوظيفي وحاجاتهم الذاتية ، إذ يتحفز العاملون للعمل اذا كان يلبي حاجاتهم الذاتية

- 2- تشجيع التفكير بالشراكة في العمل حيث ان رغبة المنظمة بالحصول على درجة من اندفاع العاملين وتحقيقهم لأداء متميز وكسبهم كرسيد مهم للمنظمة ينبغي عليها ان تجعل الافراد يشعرون ويمارسون العمل بوصفهم مالكين او شركاء في المنظمة وهذا الشعور ولد لدى الفرد الحرص على المنظمة والمحافظة عليها وتطويرها نحو الافضل
- 3- ربط الحوافز بالأداء وفي هذا المجال يتم وضع ثمان خطوات لدفع العاملين للأداء الاعلى وهي :- مساعدة العاملين في التطوير والتحسين المستمرين ، وضع معايير ومستويات واضحة للعمل ، تحديد حجم ومسؤولية العاملين ، مساعدة العاملين في الوصول الى المستويات الاعلى للأداء ، توثيق المعلومات الخاصة بالأداء ، تحديد طريقة اداء العمل ، المتابعة الدورية للأداء ، استخدام نظام المكافآت على وفق مستوى الأداء وخصائص العاملين
- 4- تحفيز العاملين على تحمل وتقبل المسؤولية ويتم هذا من خلال اعطاء الافراد المسؤولية لانجاز عمل معين وتفويضهم السلطة لانجاز هذا العمل بطريقتهم الخاصة مع تشجيعهم على الشعور بالقوة والقدرة والثقة بالنفس ، إذ لم يعد الاسلوب التسلطي مجدياً لأن يجعل العاملين منتصرين
- 5- تجنب العوامل المحيطة للتحفيز اذ يترتب على ادارة المنظمة مسؤولية تجاه العاملين ، فهي مسؤولة عن غرس الثقة في نفوس العاملين .

ثامناً : مفهوم الفساد الاداري

إن مفهوم الفساد الاداري واسع ومطاطي ولا يمكن ان يحويه تعريف واحد لذا ينظر الى الفساد من خلال المفهوم الواسع وهو الاخلال بشرف الوظيفة ومهنتها وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص بالتالي ليس للفساد تعريف متفق عليه فقد ميز الباحثون بين اربعة اتجاهات من الناحية التحليلية يركز كل منها على احد جوانب هذا المفهوم

فالاتجاه الاول عرف الفساد الاداري على انه الخروج عن المسؤوليات الوظيفية العامة بمعنى خروج الموظف عن مقتضيات الوظيفة العامة والقواعد المحددة لها التي يتعين عليه الالتزام بها رغبة في تحقيق نفع له على حساب هذه الوظيفة .

أما الاتجاه الثاني فيعرف الفساد بأنه ادخال لمنطق السوق او المشروع الاقتصادي على الوظيفة العامة فيرى Jacob Van Claveren ان الانحراف يعني تعسف الموظف بالسلطة المرتبطة بالمنصب الذي يشغله من اجل تحقيق دخل أكبر على حساب الآخرين ويشبه هذا الموظف في تعامله مع الآخرين بالبائع الذي يتمتع بوضع احتكاري يمكنه من استغلال الآخرين وهذا لا

يتمثل بالحصول على المال بل الولاء والتأثير بالتزامات الاسرة والعائلة او تجميع رسمي فنرى لكل حالة فساد سعراً خاصاً بما يدفعها الراشي للموظف المرتشي .

في حين يعرف الاتجاه الثالث الفساد الاداري بأنه الخروج عن المصلحة العامة اذ يرى James Scott ان الفساد الاداري هو ادراك القواعد الرسمية في سبيل تكوين انماط معينة من النفوذ والتأثير لتحقيق مصلحة خاصة⁽³²⁾ بينما يراه اخرون بأنه ممارسة الموظف للسلطة الرسمية تحت ستار القانونية لتحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة ، وبالرغم من ان هذه التعريفات أكثر دقة من الناحية النظرية الا انها تأخذ الصيغة القانونية الواضحة حيث تجعل الفساد مرادفاً لفكرة التعسف في الحق .

أما الاتجاه الرابع فيركز على السلوك غير الخلقى اذ يعرف الفساد الاداري بأنه انتهاك لكل القواعد والمعايير الاخلاقية التي هي بمثابة الاساس الذي يجب ان يعلو فوق كل نمط من انماط السلوك الاداري الصحيح لتحقيق مآرب خاصة غالباً ما تكون على حساب المصلحة العامة ، اما الكبيسي فانه يعرف الفساد الاداري على انه مجموعة من الاعمال المخالفة للقوانين والهادفة الى التأثير بسير الادارة العامة وقراراتها او انشطتها لغرض الاستفادة المادية المباشرة او الانتفاع غير المباشر⁽³³⁾ ويمارس الفساد في اغلب المنظمات من قبل بعض الموظفين البيروقراطيين في المستويات الدنيا والمتوسطة في الهرم الاداري وغالباً ما يشترك في هذه العملية طرفان ، طالب الخدمة من جهة والموظف الحكومي من جهة اخرى بهدف الرشوة والثراء غير المشروع مقابل تسهيل معاملات الطرف الاول⁽³⁴⁾ من خلال ما تقدم يمكن تعريف الفساد الاداري بأنه مجموعة من النشاطات التي تمارس داخل المنظمة والتي تؤدي بها الى الانحراف عن اهدافها التي وجدت من اجلها لصالح اهداف شخصية فردية كانت ام جماعية .

تاسعاً : اشكال الفساد الاداري

ان الفساد الاداري في الدول النامية يتواجد أكثر مما هو عليه في الدول المتقدمة ومختلف تماماً من حيث النشأة والأسباب ويرجع ذلك الى ان الدول المتقدمة قد استقرت من حيث التنظيمات في جميع قطاعاتها ، اما الدول النامية فهي حديثة العهد بالتطور ولم تصل بعد بمستوى الاستقرار والازدهار والتنظيم المحكم والتقدم التكنولوجي الذي يفرض قدراً من الانضباط والحماية للمجتمع كما ان الدول النامية عرضة لكثير من التقلبات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية تختل فيها المعايير والقيم ويصنف بعض الباحثين الفساد الاداري الى اربعة مجاميع هي⁽³⁷⁾ :

المجموعة الاولى : الفساد التنظيمي : يشير الفساد التنظيمي الى المخالفات التي تصدر عن

الموظف العام اثناء تأديته لمهام وظيفته التي من اهمها :

- 1- عدم احترام وقت العمل : ينظر الموظف الحكومي الى الكم فهو ينظر دائماً الى الزمن وكم قطع من الساعات وكم بقي له حتى يعود بغض النظر عما قدمه من انتاج او عمل.
- 2- امتناع الموظف عن تنفيذ العمل المطلوب منه.
- 3- التراخي : تعني لغوياً التباطؤ او امتداد الفترة الزمنية في اداء الواجب المكلف به وهنا يعني التراخي من قبل القيادات الادارية تجاه السلوكيات السلبية من جانب المرؤسين.
- 4- عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء : ترجع هذه الظاهرة نتيجة لبعض تصرفات الرؤساء على الموظفين مثل حرمان الموظف من الترقية او المكافآت التشجيعية والحوافز وقد يؤدي الى اصابة الموظف بالعدوانية تجاه رؤسائهم وعدم اطاعة أوامرهم.
- 5- النكوص : المقصود هنا احلال الموظف بوعد قطعه على نفسه في ان يقوم بعمل معين في وقت كان من المفروض ان يكون اجازة رسمية ، وهنا يعتبر مظهر من مظاهر الاخلال والاستخفاف بالواجب وعدم الحرص على التعاون مع الادارة.
- 6- السلبية : ويقصد بها جنوح الموظف الى عدم انهاء ابداء الرأي واللامبالاة ويرجع ذلك الى انخفاض الروح المعنوية للموظف وعدم ارتباطه بالعمل والادارة.
- 7- عدم تحمل المسؤولية فقد يلجأ الموظف الى تجنب المسؤولية كلما قل احتمال مشاركته في اداء العمل وزاد احتمال سلبته تجاه العمل.
- 8- افشاء اسرار العمل: ويقصد هذه الظاهرة افشاء اسرار المنظمة او الافراد المتصلين بالمنظمة سواء من الافراد العاملين بها او عملائها.
- 9- الانعزالية : تعني بالانعزالية عدم رغبة بعض الموظفين في التعاون مع زملائهم في العمل وعدم تشجيعهم للعمل الجماعي.

المجموعة الثانية : الانحرافات السلوكية : تشير الانحرافات السلوكية الى تلك المخالفات الادارية

التي يرتكبها الموظف العام وتتعلق بمسلكه الشخصي وتصرفه ، ومن اهم هذه الانحرافات ما يلي (38)

- 1- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة : يوجد بعض الموظفين الذين يخالفون هذا الواجب الوظيفي بارتكاب الموظف لفعل فاضح مخجل بالحياء في اماكن العمل او خارج مكان العمل او سوء معاملة الافراد العاملين او طلب الموظف للهدايا او العمولات وغيرها.

- 2- جمع الموظف بين الوظيفة وبين اعمال اخرى : ان يقوم الموظف بالعمل في اماكن اخرى ، او العمل بأجر او مكافأة لدى الغير بدون اذن الادارة.
- 3- سوء استعمال السلطة : تعرف السلطة بصورتها الرسمية في التنظيم الاداري بأنها ذلك الحق الذي يخوله المجتمع الى المنظمة عن طريق الحكومة ثم تخوله المنظمة الى العاملين بما كل طبقاً لمستوى نطاق مسؤولياته ، بما يمكنه من التوجه والاشراف على اعمال مرؤسيه ، وبهذا فإن السلطة هي التي تعطي التنظيم شكله الرسمي.
- 4- المحسوبية : تأخذ المحسوبية تسميات في نطاق الدول النامية فالبعض يطلق عليها المحاباة وبعض الدول نصت عليها في قوانينها تحت اسم الاستثناءات وتعني المحسوبية بأنها الخروج على القوانين واللوائح والتعليمات التي تحكم اجهزة الادارة العامة.
- 5- الوساطة⁽³⁹⁾ يرى بعض الباحثين ان أي نظام اداري في العالم لا يخلو من ممارسة الوساطة الا ان سعة نفشي ذلك تختلف من نظام لآخر كمجتمعات الدول المتقدمة لا تعاني من الوساطة مثلما تعانيه مجتمعات الدول النامية.

المجموعة الثالثة : الانحرافات المالية : تشير الانحرافات المالية الى كل المخالفات المالية الادارية

التي تتصل بسير العمل المناط بالموظف ، وتتمثل هذه المخالفات في :

- 1- مخالفة القواعد والاحكام المالية المنصوص عليها بالقانون.
- 2- مخالفة القواعد والاحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة.
- 3- مخالفة التعليمات الخاصة باجهزة الرقابة المالية.
- 4- فرض المغارم : تنتشر ظاهرة فرض المغارم بالاجهزة الادارية في الدول النامية وتعني قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للأنتفاع من الاعمال الموكلة اليه.
- 5- الاسراف في استخدام المال العام.

المجموعة الرابعة : الانحرافات الجنائية⁽⁴⁰⁾ . ومن اكثر الانحرافات الادارية الجنائية انتشاراً في

الدول النامية ما يلي :

- 1- الرشوة : تأخذ الرشوة صور كثيرة ومتنوعة ، فقد تكون مالية او مادية او معنوية.
- 2- اختلاس المال العام : يعني الاختلاس لغوياً خالص الشئ وسلبه ونهبه اما الاختلاس كفكرة هو سيطرة الجاني (المختلس) الفعلية على منقول وتوجيهه الى غير الغرض المخصص له.
- 3- التزوير : ويعني لغوياً الغش ، أما الدراسة فتعني بالتزوير الذي يقع في محرر رسمي من موظف عام في اثناء تأديته وظيفته واستعمال المحررات المزورة.

الجانب العملي للدراسة

من اجل الوصول الى الهدف الذي تسعى الدراسة الى تحقيقه لا بد اولاً : من التعرف على واقع عملية الابداع الاستراتيجي داخل الشركة المدروسة من خلال خمسة مجالات هي حل المشاكل واتخاذ القرارات ، القابلية على التغيير ، روح المجازفة ، سعة الاتصالات ، تشجيع الابداع وكما يلي :

1- حل المشاكل واتخاذ القرارات : يعرض الجدول رقم (1) الطريقة التي تتبعها عينة الدراسة في عملية حل المشاكل التي قد تعترضها في العمل والقرارات التي تتخذها في هذا الصدد وكالاتي :

جدول رقم (1)

المتوسط الحسابي والانحراف المعياري المتعلق بكل فقرة من فقرات حل المشاكل واتخاذ القرارات N= 25

رقم الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
1	9.3	1.3
2	2.5	0.9
3	3.7	0.6
4	4.8	0.3
5	4.6	0.9
المتوسط العام	3.84	

من خلال الجدول اعلاه يتبين لنا بأن الشركة عينة الدراسة تعمل على تشخيص اسباب المشاكل التي قد تعترضها لأنها تنطلق من مبدأ ان عملية تشخيص سبب المشكلة هو نصف حلها ثم تتخذ القرارات باسلوب مبني على الحيلة والتعقل ولا تتسرع او ترتجل في عملية اتخاذها وذلك بمتوسط حسابي قدره (4.8) وانحراف معياري منخفض سجل (0.3) اما فيما يتعلق باشعار الموظفين بعدم تمركز سلطة اتخاذ القرارات في المستويات العليا وتشجيعهم على ابداء آرائهم وتصوراتهم حول طريقة التنفيذ فقد جاءت منخفضة بالاستناد الى الاجابات الواردة وذلك بمتوسط حسابي بلغ (2.7) وانحراف معياري قدره (0.9) .

2- القابلية على التغيير : يلخص الجدول رقم (2) قابلية الشركة المدروسة على التغيير وكالاتي :

جدول رقم (2)

المتوسط الحسابي والانحراف المعياري المتعلق بكل فقرة من فقرات القابلية على التغيير

N= 25

رقم الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
6	4.5	1.6
7	3.6	0.8
8	2.11	0.6
9	4.7	1.1
10	3.8	0.7
المتوسط العام	3.94	

يتضح لنا من خلال الجدول رقم (2) ان ادارة الشركة تعتقد بأن التخصص في اداء العمل مسألة تتوقف على طبيعة التحديات التي تواجه الشركة والفرص المتاحة امامها بمتوسط حسابي قدره (4.7) وبانحراف معياري مرتفع نوعاً ما (1.1) ان ذلك جاء على حساب مشاركة المنتسبين في مناقشة التغييرات مع الادارة في جميع الاوقات حيث سجلت الاستجابات الواردة في هذا الجانب متوسط حسابي بلغ (2.11) وبانحراف معياري منخفض قدره (0.6).

3- روح المجازفة : يوجز الجدول رقم (3) مدى قابلية افراد العينة على روح المجازفة والمغامرة في العمل داخل الشركة المدروسة وكما يلي :

جدول رقم (3) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري المتعلق بكل فقرة من فقرات روح

المجازفة N= 25

رقم الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
11	4.3	1.6
12	4.9	0.9
13	3.5	1.5
14	3.9	0.5
15	4.7	1.1
المتوسط العام	4.18	

يتبين من خلال الجدول رقم (3) ان عملية تطوير المنتجات في الشركة تستند الى العمل الجماعي القائم على المحاوره وتبادل الافكار وذلك بمتوسط حسابي قدره (4.9) وانحراف معياري

بلغ (0.9) مما يدل ان الشركة تؤمن بأن عمل الفريق يكون أكثر ابداعاً من عمل الفرد وبمتوسط حسابي بلغ (4.7) وانحراف معياري مرتفع نسبياً قدره (1.1) في حين ان ثقة الشركة بقدرات الاخرين واتاحة الفرصة امامهم للتطوير او التحسين جاءت منخفضة اذ سجلت متوسط حسابي بلغ (3.5) وانحراف معياري مرتفع نسبياً (1.5).

4- سعة الاتصالات : يعرض الجدول رقم (4) سعة نظام الاتصالات المستخدم داخل الشركة

المدرسة وكالآتي :

جدول رقم (4)

المتوسط الحسابي والانحراف المعياري المتعلق بكل فقرة من فقرات سعة الاتصالات N=25

رقم الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
16	3.8	0.3
17	4.11	1.5
18	3.9	0.9
19	2.7	0.3
20	4.10	0.2
المتوسط العام	4.02	

نلاحظ من خلال الجدول اعلاه بأن الشركة المدرسة تتميز بوجود نظام اتصالات قادر على تلبية متطلبات العمل في المنظمة بمتوسط حسابي قدره (4.11) وانحراف معياري مرتفع نسبياً سجل (1.5) كما ان الشركة تمتلك بنك المعلومات او قاعدة بيانات يمكن استخدامها من قبل العاملين وقت الحاجة وكان ذلك بمتوسط حسابي (4.10) أو بانحراف معياري منخفض سجل (0.2) ، لكن هذا جاء على حساب البرامج التدريبية التي من المفترض اعدادها للعاملين في مجال الاتصالات وتوثيق المعلومات ، اذ سجلت متوسط حسابي (2.7) وانحراف معياري (0.3) مشيراً الى تقارب استجابات العينة المدرسة .

5- تشجيع الابداع : يشير الجدول رقم (5) ادناه الى مستوى دعم الشركة لعملية الابداع وكما يلي :جدول رقم (5)المتوسط الحسابي والانحراف المعياري المتعلق بكل فقرة من فقرات تشجيع الابداع N= 25

رقم الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
21	4.4	0.4
22	2.7	1.6
23	4.2	0.9
24	2.9	0.6
25	2.6	0.2
المتوسط العام	3.36	

يعرض الجدول اعلاه توجة الادارة العليا في الشركة المدروسة الى تشجيع الافراد المبدعين ذوي القدرة على تشخيص المشاكل وحلها وكان ذلك بمتوسط حسابي (4.4) وبانحراف معياري منخفض (0.4) بالاضافة الى ذلك فإن القيادات الادارية في الشركة تؤيد مقترحات الافراد العاملين بشأن تطوير الخطط الابداعية بقصد الاستفادة منها وجاء ذلك بمتوسط حسابي سجل (4.2) وانحراف معياري (0.9).

وفي مقابل ذلك نجد ان هنالك ضعف في عملية تطوير الاساليب الادارية والانتاجية التي تدعم مواقف الشركة بمتوسط حسابي بلغ (2.6) وانحراف معياري منخفض (0.2) دالاً بذلك على درجة تقارب الاستجابات الواردة بهذا الصدد .

ثانياً : الفساد الاداري

في هذا الجزء من الدراسة سنعمل على تحليل مظاهر الفساد الادارية المتمثلة (بالانحرافات التنظيمية ، الانحرافات السلوكية ، الانحرافات المالية ، الانحرافات الجنائية) وكما يلي :

1- الانحرافات التنظيمية : يعرض الجدول رقم (6) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري للمخالفات التنظيمية التي قد تشوب العمل الاداري داخل الشركة المدروسة وكالاتي :

جدول رقم (6) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري المتعلق بكل فقرة من فقرات الانحرافات التنظيمية N= 25

رقم الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
26	3.2	1.7
27	4.9	0.8
28	5	0.4
29	3.3	1.1
30	3.9	0.9
المتوسط العام	4.06	

يلاحظ من خلال الجدول اعلاه ان ادارة الشركة تحرص على المحافظة على اسرار العمل سواء تلك المتعلقة بالشركة او الافراد العاملين فيها وجاء ذلك قدره بمتوسط حسابي قدره (5) وانحراف معياري (0.4) مشيراً الى تقارب الاستجابات الواردة بهذا الصدد ، كما ان ادارة الشركة تؤكد على التزام جميع المرؤوسين بالوامر والتعليمات الصادرة من قبلها بمتوسط حسابي (4.9) وانحراف معياري مناسب (0.8) مما يشير الى تقارب الاستجابات بهذه الفقرة إلا ان ذلك جاء على حساب احترام وقت العمل وانجاز الاعمال الموكلة في الوقت المحدد لها وذلك بمتوسط حسابي بلغ (3.2) وانحراف معياري مرتفع سجل (1.7)

2- الانحرافات السلوكية : يعرض الجدول رقم (7) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري للانحرافات السلوكية التي من المحتمل ان تتواجد ، داخل الشركة المدروسة وكالاتي :

جدول رقم (7) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري المتعلق بكل فقرة من فقرات الانحرافات السلوكية N= 25

رقم الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
31	3.8	0.9
32	5	0.1
33	4.9	0.3
34	5	0.5
35	5	0.3
المتوسط العام	4.74	

يبين لنا من خلال الجدول رقم (13) ان ادارة الشركة تلتزم بالقوانين واللوائح والتعليمات في مجال التعيينات والترقيات والتنقلات وتحديد الاجور بمتوسط حسابي (5) وانحراف معياري

منخفض جداً (0.1) ، كما ان الشركة تعمل على ترسيخ الاخلاقيات الوظيفية وتمارس مبدأ المساءلة والعقاب تجاه المسيئين بالاضافة الى انها لا تسمح بالفوضى والتصرفات العشوائية وتضع الخطط للأهداف بعيدة المدى وجاء ذلك بمتوسط حسابي متساوي سجل (5) وانحراف معياري (0.3,0.5) على التوالي ، في حين كانت مراعاة ادارة الشركة للجوانب الانسانية في التعامل مع المستفيدين منخفضة بالمقارنة مع المتوسطات الحسابية المتعلقة بهذا الجانب حيث سجلت (3.8) كمتوسط حسابي وانحراف معياري بلغ (0.9).

3- الانحرافات المالية : يوضح الجدول رقم (8) طبيعة الانحرافات المالية التي قد تعترض عمل ادارة الشركة وكالاتي :

جدول رقم (8) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري المتعلق بكل فقرة من فقرات الانحرافات المالية N= 25

رقم الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
36	5	0.1
37	2.7	0.4
38	4.8	0.8
39	3.6	1.3
40	5	0.2
المتوسط العام	4.22	

يشير الجدول اعلاه الى ان ادارة الشركة تعمل وفق القواعد والاحكام المالية المنصوص عليها بالقانون وذلك بمتوسط حسابي قدره (5) وانحراف معياري منخفض جدا بلغ على التوالي (0.1,0.2)، الا ان الشركة تفتقر الى قواعد واحكام مالية خاصة بما تتفق والامكانات المتاحة لها وذلك بمتوسط حسابي (2.7) وانحراف معياري (0.4) موضحاً بذلك تقارب الاستجابات الواردة بهذا الشأن .

4- الانحرافات الجنائية : يوجز الجدول ادناه المتوسط الحسابي والانحراف المعياري لكل فقرة من الفقرات الخاصة بهذا النوع من الانحرافات وكالاتي :

جدول رقم (9) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري المتعلق بكل فقرة من فقرات الانحرافات الجنائية N= 25

رقم الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
41	4.10	1.3
42	2.5	0.6
43	4.11	0.4
44	4.3	0.9
45	3.2	0.2
المتوسط العام	3.94	

من الجدول اعلاه يتضح لنا ان ادارة الشركة تستند الى المواد التشريعية والادارية المنصوص عليها وفق القانون في عملية اتخاذ القرارات بمتوسط حسابي قدره (4.11) وانخفاض معياري منخفض سجل (0.4) كما انها لا تسمح بالاجتهاد والتأويل وتضع الاطر القانونية المناسبة التي تحدد الصلاحيات للجميع وذلك بمتوسط حسابي بلغ (4.10) وانحراف معياري مرتفع نوعا ما (1.3) من جانب آخر فإن اهتمامها بنوعية الافراد العاملين بشكل مستمر على مخاطر الرشوة بصورها المختلفة (المادية ، المعنوية ، المالية) كان منخفضاً اذ سجل متوسط حسابي بمقدار (2.5) وانحراف معياري (0.6) مشيراً الى تقارب الاستجابات الواردة بهذا الصدد .

ثالثاً : العلاقة بين مجالات عملية الابداع الاستراتيجي ومظاهر الفساد الاداري

للتأكد من صحة الفرضية الثالثة والمتعلقة بوجود علاقة ذات دلالة احصائية بين كل من مجالات عملية الابداع الاستراتيجي (حل المشاكل واتخاذ القرارات ، القابلية للتغيير ، روح 09المجازفة ، سعة الاتصالات ، تشجيع الابداع) من جهة ومظاهر الفساد الاداري (الانحرافات التنظيمية ، الانحرافات السلوكية ، الانحرافات المالية ، الانحرافات الجنائية) او عدم صحتها وفق الجدول رقم (10) الذي يوضح اقيام معامل ارتباط الرتب Spearman بين المتغيرين الرئيسيين (الابداع الاستراتيجي) ، الفساد الاداري وكالاتي :

جدول رقم (10) علاقة الارتباط بين مجالات عملية الابداع ومظاهر الفساد الاداري N=

الانحرافات الجنائية	الانحرافات المالية	الانحرافات السلوكية	الانحرافات التنظيمية	الفساد الاداري مجالات عملية الابداع الاستراتيجي
0.57**	0.31	064**	0.51	حل المشاكل واتخاذ القرارات
0.79*	0.51**	0.43*	0.70*	القابلية على التغيير
0.70**	0.58*	0.67*	0.62**	روح المجازفة
0.25	0.69*	0.53*	0.83**	سعة الاتصالات
0.51*	0.39*	0.65*	0.73**	تشجيع الابداع

** معنوي عدد 0.01

معنوي عند 0.05

نستنتج من الجدول اعلاه الآتي :

- 1- وجود علاقات ارتباط معنوية عند مستوى معنوية (0.01) بين حل المشاكل واتخاذ القرارات وكل من الانحرافات الجنائية والانحرافات السلوكية حيث كانت هذه العلاقة متوسطة القوة بالنسبة للانحرافات الجنائية (0.57) وقوية بالنسبة للانحرافات السلوكية اذ سجلت معامل ارتباط بمقدار (0.64)
- 2- وجود علاقات ارتباط معنوية عند مستوى معنوية (0.05) بين القابلية على التغيير وكل من الانحرافات (السلوكية ، التنظيمية ، الجنائية) حيث كانت هذه العلاقة متوسطة بالنسبة للانحرافات السلوكية اذ بلغت (0.43) في حين كانت علاقة ارتباط قوية لكل من الانحرافات التنظيمية والانحرافات الجنائية فقد كان معامل الارتباط على التوالي (0.79,0.70)
- 3- وجود علاقة ارتباط معنوية عند مستوى معنوية (0.01) بين القابلية على التغيير والانحرافات المالية وقد جاءت هذه العلاقة متوسطة القوة بمعامل ارتباط بلغ (0.51)
- 4- وجود علاقة ارتباط معنوية عند مستوى معنوية (0.05) بين روح المجازفة وكل من الانحرافات المالية والانحرافات السلوكية ، وقد كانت هذه العلاقات متوسطة القوة بالنسبة للانحرافات المالية اذ سجلت (0.58)

- 5- وجود علاقات ارتباط معنوية عند مستوى معنوية (0.01) بين روح المجازفة وكل من الانحرافات التنظيمية والانحرافات الجنائية وقد تمثلت بعلاقات ارتباط قوية سجلت على التوالي (0.62 و 0.70)
- 6- وجود علاقات ارتباط معنوية عند مستوى معنوية (0.05) بين سعة الاتصالات وكل من الانحرافات السلوكية والانحرافات المالية حيث كانت علاقة ارتباط متوسطة القوة بالنسبة للانحرافات السلوكية اذ بلغت (0.53) في حين كانت علاقة ارتباط قوية بالنسبة للانحرافات المالية مسجلة بذلك (0.96) .
- 7- وجود علاقة ارتباط معنوية عند مستوى معنوية (0.01) بين سعة الاتصالات والانحرافات المالية وقد جاءت هذه العلاقة قوية جداً اذ سجلت معامل ارتباط (0.83)
- 8- وجود علاقة ارتباط معنوية عند مستوى معنوية (0.05) بين تشجيع الابداع وكل من الانحرافات المالية ، الانحرافات الجنائية ، الانحرافات السلوكية ، حيث جاءت كعلاقة ارتباط ضعيفة بالنسبة للانحرافات المالية (0.39)، متوسطة القوة بالنسبة للانحرافات الجنائية فقد سجلت معامل ارتباط (0.51) في حين كانت علاقة قوية ممثلة بمعامل ارتباط بلغ (0.65) بالنسبة للانحرافات السلوكية
- 9- وجود علاقة ارتباط معنوية عند مستوى معنوية (0.01) بين تشجيع الابداع والانحرافات التنظيمية اذا جاءت هذه العلاقة قوية بمعامل ارتباط سجل (0.73) .
- رابعاً : اثر عملية الابداع الاستراتيجي في الحد من ظاهرة الفساد الاداري لغرض اختبار صحة الفرضية الرابعة التي بنيت على اساس تأثير القيادة الابداعية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري من عدم صحتها عملنا على تطبيق اسلوب Mann-Whitney المعتمد في الدراسة الحالية والموضحة نتائجه في الجدول رقم (11)

جدول رقم (11) نتائج تحليل Mann-Whitney لتأثير عملية الابداع الاستراتيجي في الحد من ظاهرة الفساد الاداري N= 25

أقيام اختبار Mann-Whitney	
---------------------------	--

الفساد الاداري (اجمالي)	الانحرافات الجنائية	الانحرافات المالية	الانحرافات السلوكية	الانحرافات التنظيمية	الفساد الاداري مجالات عملية الابداع الاستراتيجي
262.3*	112.7**	214.3*	231.6*	259.1*	حل المشاكل واتخاذ القرارات
283.1**	229.7	252.3*	204.8*	293.7*	القابلية على التغيير
251.6**	285.7*	274.5	256.7**	244.5*	روح المجازفة
281.5*	239.5**	247.9*	290.1*	266.8*	سعة الاتصالات
228.6*	219.8*	264.8*	155.8*	277.3*	تشجيع الابداع

** معنوي عند 0.01

* معنوي عند 0.05

من خلال الجدول اعلاه نستطيع التوصل للآتي :-

1. تؤثر عملية حل المشاكل واتخاذ القرارات في مظاهر الفساد الاداري وقد جاء التأثير في حدوده العليا بالنسبة لمظاهر الفساد الاداري.
2. تؤثر القابلية على التغيير في مظاهر الفساد الاداري باستثناء الانحرافات الجنائية وقد جاء التأثير في حدوده العليا بالنسبة لمظاهر الفساد الادارية.
3. تؤثر روح المجازفة في مظاهر الفساد الاداري باستثناء الانحرافات المالية وقد جاء التأثير في حدوده العليا بالنسبة لمظاهر الفساد الاداري.
4. تؤثر سعة الاتصالات في مظاهر الفساد الاداري وقد جاء التأثير في حدوده العليا بالنسبة لمظاهر الفساد الاداري.
5. تؤثر عملية تشجيع الابداع في مظاهر الفساد الاداري وقد جاء التأثير ايضاً في حدوده العليا بالنسبة لمظاهر الفساد الاداري.

خامساً: الاستنتاجات والتوصيات

اولاً : الاستنتاجات

1. العمل المستمر لادارة الشركة على تشجيع الافراد المبدعين ذوي القدرة على تشخيص اسباب المشاكل التي تعترض عملهم ، وحلها من خلال الافكار التي يقدموها ، بالاضافة الى ايمانها بأن التخصص في اداء العمل مرهون بطبيعة التحديات التي تواجهها والفرص المتاحة امامها
2. دعم ادارة الشركة للعمل الجماعي القائم على اساس المحاوره وتبادل الافكار من اجل تطوير المنتجات لتصل الى المستوى الذي يمكنها من مواجهة المنافسين
3. امتلاك الشركة لنظام اتصالات قادر على تلبية متطلبات العمل الى جانب امتلاكها بنك المعلومات او قاعدة بيانات يمكن استخدامها من قبل العاملين في اي وقت
4. توجه الشركة الواضح نحو توفير المناخ التنظيمي المشجع والمحفز على الابداع واخراج الطاقات الكامنة لدى الافراد العاملين بالاضافة الى قيامها بالثناء على الموظفين المتميزين .
5. ميل ادارة الشركة نحو تصميم العمليات بالشكل الذي يمكنها من التعرف على مستويات رضا الزبائن في جودة المنتجات التي تقدمها ، كما انها تتجه نحو توثيق جميع اجراءات العمل وتقوم بتحسينها بشكل مستمر
6. امتلاك الشركة لمورد بشري كفوء يمكننا من تحقيق اهدافها المخططة بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية ، كما انها تعمل باستمرار على اشاعة القيم التي تشجع على التميز وتدعم جميع الوسائل التي من شأنها ان تجعل تفكير منتسبي الشركة منفتح على الخارج
7. تقييد ادارة الشركة بالعمل وفق القواعد والاحكام المالية المنصوص عليها بالقانون وحرصها على عدم الاسراف في المال العام فضلاً من انها تستند الى المواد التشريعية والادارية في عملية اتخاذ القرارات ، كما انها لا تسمح بالاجتهاد والتأويل وتضع الاطر القانونية المناسبة التي تحدد الصلاحيات لجميع العاملين في الشركة
8. أكدت نتائج التحليل الاحصائي وجود علاقة واثر بين كل من مجالات عملية الابداع الاستراتيجي ومظاهر الفساد الاداري ، مؤشراً بذلك الى ضرورة توجه القيادات الادارية نحو الابداع من اجل تحقيق التميز في جميع مجالات العمل والوقوف بوجه المنافسة الشديدة فضلاً عن قدرة الادارة التي تتبنى الابداع على تقليل او القضاء على جميع مظاهر الفساد الاداري التي قد تظهر اثناء العمل والتي اذ ما عولجت ووضعت لها الحلول المناسبة فأنها تعمل على تحطيم البنى التحتية لجميع المنظمات والرجوع بها الى الوراء .

ثانياً : التوصيات

1. اعطاء الافراد العاملين مجال اوسع للمشاركة في عملية اتخاذ القرارات ومناقشة التغييرات مع الادارة والعمل على اتاحة الفرصة للجميع من اجل التطوير والتحسين ، كذلك تشجيع اسلوب اللامركزية في العمل لما له من دور كبير في الحد من الانحرافات التي قد تظهر اثناء العمل الاداري .
2. وضع برامج تدريبية للأفراد العاملين في مجال الاتصالات وتوثيق المعلومات من اجل اكسابهم المهارات داخل وخارج الشركة من خلال وضع استراتيجية واضحة بهذا الخصوص .
3. العمل على اعادة تصميم العمليات داخل الشركة من فترة لآخرى وامتلاك التقنيات المتطورة اللازمة لتحقيق التميز في ميدان المنافسة مع الشركات العاملة في نفس المجال .
4. وضع معايير واضحة ودقيقة وممكنة القياس لأداء العمل والترقيات والمكافآت من اجل الارتقاء بالعمل الاداري وصولا الى مستوى التميز .
5. توعية الافراد العاملين بشكل مستمر على ضرورة احترام وقت العمل وانجاز الاعمال الموكلة اليهم بأوقاتها المحددة بالإضافة الى توضيح مخاطر الانحرافات والسلوكيات الغير مقبولة اثناء العمل الاداري داخل وخارج الشركة .
6. التأكيد على مراعاة الجوانب الانسانية في التعامل مع المستفيدين وعدم السماح باستغلال الافراد العاملين داخل الشركة بامور شخصية لا تتعلق بالعمل الاداري .
7. وضع قواعد واحكام مالية خاصة للشركة تتفق والامكانات المتاحة لها من اجل ضبط الانحرافات التي قد تحدث في هذا المجال ومعالجتها في الوقت المناسب .

المصادر:

- 1-Schlegelmilch Bodo B., Diama Ntopoulos & Kreuz Peter" (2003)، "Strategic Innovation: The Construct it's Drivers and it's Strategic Outcomes"، "Journal of strategic management"، June, 2003, PP.117-132.
- 2Covindarajan Vijay & Trimble Chris,(2004" (Strategic Innovation and the Science of Learning"MIT,Sloan Management Review, 2004,PP.67-75
- 3Anderson Jamie & Markides Constantions, (2004" (t-Innovation: using Information and Communication Technology to Achieve Strategic Innovation ،" International Journal of Innovation and Technology Management ،Autumn 2004, London Business School, PP.1-15.
- 4Marcus, A." Policy Uncertainty & Technological Innovation " Acad emy of Management Review ,6(3)1996.
- 5Anderson Jamie & Markides Costas, (2006" (Creativity is not Enough ICT Enable Strategic Innovation ،"European Journal of Innovation Management ،No.9, Issu.2, PP.129-148.
- 6the Journal of Business, 140(4).1998 .Daft.R." Organization theoy & design " New york : West Publishing .2000 .
- 7Luthans, F."Organizational Behavior ". New york. McGraw- Hill Book Co.2000 .

- 8Silverstein, David ,Neil De Carlo &Michael Slocum." In Sourcing innovation : how to transform business as usual into business as exceptional " Longmont ,Co:Bradthrough performance press .2005 .
- 9Schermerhorn, Jr. John R. Hunt, James G &Osborn, Richard N., (2000 ، "Organizational Behavior ،"John Wiley & Sons, New York.
- 10Kodama Mitsuru, (2008" ،(Strategic Innovation at Large Companies Through Strategic Community Management – An NTT Multimedia Revolution Case Study ،" European Journal of Innovation Management ،Vol.2, No.3, P.95-108.
- 11Koivisto Tapio, (2005" ،(Developing Strategic Innovation Capacity of Enterprises, Theoretical and methodological Outlines of Intervention ،"VTT Technical Research Central of Finland ،2005 ،PP 1-120.
- 12GovindaraJan ViJay & Trimble chris, (2004" ،(Strategic Innovation and the science of learning ،"MIT Sloan Management review ،winter, 2004, PP.67-75.
- 13Anderson Jamie & Markides Coastas, (2006" ،(Strategic Innovation at the Base of The Economic Pyramid ،"European School of Management and Technology ، ،2006PP.1-18 .
- 14DreJer Anders, (2008" ،(Strategic Innovation: a New Perspective on Strategic Management ،"Handbook of Business Strategy, Emerald Group Publishing Limited ، ISSN 0894-4318, PP.143-147 .
- 15Marion Debruyne & Marie schoovaerts, (2006" ،(Innovation Outside the Lab: Strategic Innovation As the Alternative ،"
www.JiJbentfyandersfuture.be/view/nl/1471530innovation+outsid+the+lab.html
- 16-طعامنه ، اثر وحدات التطوير الاداري في المناخ التنظيمي السائد في القطاع العام في الاردن " مجلة دراسات الجامعة الاردنية المجلد (23) ، العدد ، (2) 1996
- 17-الطراونة محمد " اثر العوامل الداخلية الادارية والفنية على اداء الشركات المساهمة العامة – دراسة تحليلية " الجامعة الاردنية المجلد (23) ، العدد (2) 1996 .
- 18Kplan, Soren & Winby Stu, (2007" ،(Organizational Models for Innovation Organizational Design that Support Strategic Innovation and Growth ، www.innovation-point.com
- 19Louis Boone & Kurte D.L., (1995" ،(Contemporary Marketing the Dryden Press ،"Harcourt Brace College Publishers. Fort Worth.
- 20Ettile. J. and Okeefe. R. " Innovative attitudes, value and intention in organization " Journal of management studies ,19(2) ,1982 .
- 21- عباس ، سهيلة " علاقة رأس المال الفكري بادارة الجودة الشاملة : دراسة تحليلية لنموذج مقترح " و مجلة الاداري ، المجلد(97) 2004 .
- 22- الكبيسي ، عامر ، الفساد الاداري ، رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة ، المجلة العربية للأدارة ، المجلد (20) العدد (1) لسنة 2000 .
- 23-الفضيل ، محمد عبد " الفساد وتدابيراته في الوطن العربي " مجلة المستقبل العربي العدد 243 ، 1999 .
- 24Treisman, Daniel , " The causes of corruption : A gross – national study" Journal of public economics, NO. 76,2000 .
- 25Moody George " The good business guide corruption in the in the third world " , Development Washington : Transparency International , 1994 .

25- انطوان ، مسره ، " دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد " مجلة المستقبل العربي ، العدد (310) ديسمبر 2004 .

دور حوكمة الشركات في الحد من الفساد الإداري والمالي"

أ.حكيمة بوسلمة أ. نجوى عبد الصمد

مخبر بحث اقتصاد المؤسسة والتسيير التطبيقي

جامعة باتنة - الجزائر

ملخص:

جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على الإطار النظري للحوكمة ومنافع تطبيقها في الشركات من خلال إبراز دورها في مواجهة ظاهرة الفساد الإداري والمالي. ومن أهم النتائج المتوصل إليها أن حوكمة الشركات تؤدي إلى ترشيد ممارسات المديرين ومجلس إدارة الشركة، وترشيد ممارسات المحاسبين العاملين بالشركات ومراقبي الحسابات وما يقوموا به من أعمال لإظهار المراكز المالية للشركات، وكذلك ترشيد ممارسات المستثمرين وما قد يقوموا به من تأثير على قرارات الاستثمار داخل الشركة، مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق الحوكمة لأهدافها والحد من الفساد الإداري والمالي.

Abstract:

This study was to shed light on the theoretical Framework of governance and the benefits of its application in the companies by highlighting its role in confronting the phenomenon of administrative and financial perversion. One of the main results obtained that the corporate governance lead to a rationalization of the practices of managers and the Board of Directors, and accountants and auditors role in showing the financial positions of companies, as well as rationalize the practice of investors and their influence on investment decisions within the company, eventually leading to the achievement of the objectives of governance and the reduction of administrative and financial perversion.

مقدمة:

تعاني الكثير من اقتصاديات العالم وحتى القوية منها من مشكلات وأزمات مالية وتعثر في مسيرة الشركات، وانتهيارات وفضائح مالية ناجمة عن التلاعب والاحتيال من قبل مديري هذه الشركات لتحقيق مصالحهم الشخصية، متجاهلين أنهم مجرد وكلاء يديرون أموال المساهمين وعليهم أن يكونوا على وجه تام من الشفافية والوضوح مع أصحاب المال الأساسيين، بكل ما يخص تعاملاتهم وممارساتهم وبكل ما يخص المركز المالي للشركة دون التوجه إلى الأخطاء والتلاعب من خلال طرق محاسبية مبتكرة وصولاً إلى رقم الربح الذي يريدونه، ودون اهتمام بالعواقب على المساهمين والمجتمع وأصحاب المصالح من دائنين وبنوك وموردين.

أمام هذا الوضع الخطير والفوضى الكبيرة في هذه الاقتصاديات وأسواقها المالية كان لابد من إيجاد صيغة تعمل على ضمان الحقوق ومنع الفساد حتى لا تبقى الأسواق مجرد مراهنات ومغامرات، مراهنات بأن المنشآت تقول الحقيقة، ومراهنات على أن العاملين سيحصلون على

أجورهم، ومراهنات أن الديون سيتم الوفاء بها. هذه الصيغة قائمة على منظومة من التشريعات والتوجيهات الملائمة لوضع وتطور كل بلد، حيث يجب على الحكومة أن تنشئ وتحافظ على الإطار التشريعي والمؤسسي المناسب لذلك، وأن تعمل الشركات على تغيير الطريقة التي تعمل بها، وهذه المنظومة هي ما يطلق عليها اسم "حوكمة الشركات".

وقد زاد الاهتمام بحوكمة الشركات في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة خلال العقود القليلة الماضية نتيجة للاختيارات الاقتصادية والأزمات المالية التي شهدتها عدد من دول شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وروسيا في عقد التسعينات من القرن العشرين، وكذلك ما شهدته الاقتصاد الأمريكي من اختيارات مالية خلال عام 2002، والتي كان أحد أهم أسبابها اتساع حجم الشركات وانفصال الملكية عن الإدارة، مما أدى إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المديرين، فجاءت الحوكمة لتوجه الأنظار نحو الممارسات والتلاعبات والاحتياطات التي أدت لهذه الأزمات والأساليب المتعددة التي تمنع مثل هذه الأفعال وتحفظ حقوق المساهمين.

ونتيجة لتنامي الاهتمام بمفهوم الحوكمة ومنافع تطبيقها في الشركات فقد جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على دور هذه الأخيرة في مجال الحد من الفساد الإداري والمالي، ذلك من خلال المحاور الآتية:

- أولاً: الإطار النظري لحوكمة الشركات.

- ثانياً: حوكمة الشركات والفساد الإداري والمالي.

أولاً: الإطار النظري لحوكمة الشركات

لقد أدت الأحداث التي عرفها العالم مؤخراً والمتعلقة بإفلاس شركة إنرون Enron وورلد كوم worldcom في أمريكا وتعرض شركات دولية أخرى لصعوبات مالية كبيرة، فضلاً عن سلسلة اكتشافات تلاعب الشركات في قوائمها المالية إلى زيادة الاهتمام بحوكمة الشركات التي تتضمن وجود ضوابط وتشريعات تضمن حقوق المساهمين وتمنع التلاعب والفساد وسوء الإدارة، إذ أن ثروة المستثمرين تعتمد بشكل كبير على أهداف الإدارة التي تضع إستراتيجية الشركة، والتي من المحتمل أن تتعارض مصالحها الخاصة مع مصلحة المستثمرين. وفي ما يأتي سنتناول مفهوم هذه الآلية أهدافها وركائزها الأساسية، محدداتها وأهم مبادئها.

1- مفهوم حوكمة الشركات:

لدى بروز مصطلح Corporate Governance لم يتم التوصل إلى مرادف محدد له باللغة العربية سواء على المستوى المحلي أم الإقليمي، ولكن بعد العديد من المحاولات والمشاورات

مع عدد من خبراء اللغة العربية والاقتصاديين والقانونيين المهتمين بهذا الموضوع، تم اختيار مصطلح "حوكمة الشركات" من بين عدد من المقترحات المطروحة: حكم الشركات - حكمانية الشركات - حاكمية الشركات - حوكمة الشركات - بالإضافة إلى عدد من البدائل الأخرى، مثل: أسلوب ممارسة سلطة الإدارة بالشركات، أسلوب الإدارة المثلى، القواعد الحاكمة للشركات، الإدارة النزيهة،... وغيرها. وقد تم استبعاد البدائل المطروحة الأخرى لأنها تبتعد عن جذر الكلمة (ح ك م) في ما يقابل Governance باللغة الإنجليزية. [1] ويرى البعض أن مصطلح (الحوكمة) سيكون أكثر شيوعاً وانتشاراً لأنه يتماشى مع لفظي (العولمة) و(الخصخصة)، حيث أنه أثّر نفس الجدل عند ترجمة (Globalisation) و(Privatisation) حتى استقر الرأي على لفظي (العولمة) و(الخصخصة). [2]

وعلى المستوى العالمي لا يوجد تعريف موحد لحوكمة الشركات متفق عليه من قبل كافة الاقتصاديين والقانونيين والمحللين، وقد يرجع ذلك إلى تداخله في العديد من الأمور التنظيمية والاقتصادية والمالية والاجتماعية للشركات وهو الأمر الذي يؤثر على المجتمع والاقتصاد ككل. [3] فالبعض يعرفها على أنها: "النظام الذي يتم من خلاله توجيه أعمال المنظمة على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها والوفاء بالمعايير اللازمة للمسؤولية والنزاهة والشفافية". [4] وتعرف كذلك بأنها: "مجموعة من الآليات والإجراءات والقوانين والنظم والقرارات التي تضمن كل من الانضباط Discipline والشفافية Transparency والعدالة Fairness وبالتالي تهدف الحوكمة إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق تفعيل تصرفات إدارة الوحدة الاقتصادية في ما يتعلق باستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة لديها بما يحقق أفضل منافع ممكنة لكافة الأطراف ذوي المصلحة والمجتمع ككل". [5] ويصفها تقرير Cadbury كما يلي: "حوكمة الشركات نظام بمقتضاه تدار الشركات وتراقب". [6]

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) فقد عرفتتها بأنها: "مجموعة من القوانين والقواعد والمعايير التي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة ومجلس إدارتها ومساهميها والأطراف ذات العلاقة بها". [7]

وعلى ضوء ما سبق يمكن القول أن حوكمة الشركات هي مجموعة من الأطر التنظيمية والإدارية والقانونية والمالية التي تنظم العلاقة بين الإدارة والملاك وأصحاب المصالح الأخرى وتحافظ على حقوقهم. وأن هناك معاني أساسية لها هي:

- مجموعة من الأنظمة الخاصة بالرقابة على أداء الشركات.

- تنظيم للعلاقات بين مجلس الإدارة والمديرين والمساهمين وأصحاب المصالح.
- التأكيد على أن الشركات يجب أن تدار لصالح المساهمين.
- مجموعة من القواعد يتم بموجبها إدارة الشركة والرقابة عليها وفق هيكل معين يتضمن توزيع الحقوق والواجبات في ما بين المشاركين في إدارة الشركة مثل مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين والمساهمين.

2- ركائز حوكمة الشركات:

هناك ثلاث ركائز أساسية لحوكمة الشركات وهي: [8]

- 1- **السلوك الأخلاقي:** أي ضمان الالتزام السلوكي من خلال الالتزام بالأخلاقيات وقواعد السلوك المهني، والتوازن في تحقيق مصالح كافة الأطراف المرتبطة بالمنشأة، والشفافية عند عرض المعلومات المالية.
- 2- **الرقابة والمساءلة:** وذلك من خلال تفعيل دور أصحاب المصالح كالهئات الإشرافية العامة مثل هيئة سوق المال، أو الأطراف المباشرة للإشراف والرقابة (المساهمون، مجلس الإدارة، لجنة المراجعة)، والأطراف الأخرى (الموردون، العملاء، المقرضون).
- 5- **إدارة المخاطر:** أي وضع نظام لإدارة المخاطر والإفصاح عنها وتوصيلها لأصحاب المصلحة.

3- أهداف حوكمة الشركات:

تهدف حوكمة الشركات إلى تحقيق الأهداف الآتية: [9]

- تحقيق الشفافية والعدالة وحماية حقوق المساهمين في الشركة وهذا يتم من خلال إيجاد قواعد وأنظمة وضوابط تهدف تحقيق الشفافية والعدالة.
- إيجاد ضوابط وقواعد وهياكل إدارية تمنح حق مساءلة إدارة الشركة أمام الجمعية العامة وتضمن حقوق المساهمين في الشركة.
- تنمية الاستثمارات وتدفعها من خلال تعميق ثقة المستثمرين في أسواق المال.
- العمل على تنمية المدخرات وتعظيم الربحية وإيجاد فرص عمل جديدة.
- العمل على الأداء المالي الجيد من خلال محاسبة الإدارة أمام المساهمين.
- فرض الرقابة الجيدة والفاعلة على أداء الشركات لتطوير وتحسين قدرتها التنافسية.
- العمل على محاربة التصرفات غير المقبولة سواء كانت في الجانب المادي أو الإداري أو الأخلاقي.

- جذب الاستثمارات سواء الأجنبية أم المحلية والحد من هروب رؤوس الأموال الوطنية للخارج.
 - الشفافية في إجراءات المحاسبة والمراجعة المالية لتقليل وضبط الفساد في الشركة.
 - تطوير وتحسين ومساعدة أصحاب القرار مثل المديرين ومجالس الإدارة على بناء إستراتيجية متطورة تخدم الكفاءة الإدارية والمالية للشركة.
 - زيادة المعلومات والخبرات والمهارات نتيجة العمل بالحوكمة .
- وفي نهاية الأمر لا بد من الإشارة إلى أن من أهم أهداف حوكمة الشركات العمل على مساءلة ومحاسبة ومحاربة الفساد الإداري والمالي في الشركة بكل صوره، وكذلك العمل بكل الوسائل المتاحة لجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية سواء بالتشريعات أو القوانين والامتيازات الممنوحة للمستثمرين، بالإضافة إلى تطبيق مبدأ الأخلاق الحميدة الجيدة والمعاملات الإنسانية والاقتصادية بين المتعاملين مع الشركات، فالجوانب الأخلاقية في عمل الشركات هي الأكثر ملائمة لدعم الحوكمة الجيدة والناجحة.

4- مبادئ حوكمة الشركات:

نظراً للاهتمام المتزايد بمفهوم حوكمة الشركات فقد حرصت عدد من المؤسسات الدولية على تناول هذا المفهوم بالتحليل والدراسة. وعلى رأس هذه المؤسسات كل من صندوق النقد والبنك الدوليين، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD التي أصدرت في عام 1999 مبادئ الحوكمة Corporate Governance Principles والمعنية بمساعدة كل من الدول الأعضاء وغير الأعضاء بالمنظمة لتطوير الأطر القانونية والمؤسسية لتطبيق الحوكمة بكل من الشركات العامة أو الخاصة سواء المتداولة أو غير المتداولة بأسواق المال من خلال تقديم عدد من الخطوط الإرشادية لتدعيم إدارة الشركات وكفاءة أسواق المال واستقرار الاقتصاد ككل. وتتمثل المبادئ الستة الصادرة من OECD والمعدلة في عام 2004 في ما يلي: [10]

1- ضمان وجود أساس لإطار فعال لحوكمة الشركات:

يجب أن يتضمن إطار الحوكمة كلا من تعزيز شفافية الأسواق وكفاءتها، كما يجب أن يكون متناسقا مع أحكام القانون، وأن يصيغ بوضوح تقسيم المسؤوليات في ما بين السلطات الإشرافية والتنظيمية والتنفيذية المختلفة.

2- حفظ حقوق جميع المساهمين:

وتشمل نقل ملكية الأسهم، واختيار مجلس الإدارة، والحصول على عائد في الأرباح، ومراجعة القوائم المالية، وحق المساهمين في المشاركة الفعالة في اجتماعات الجمعية العامة.

5- المعاملة المتساوية بين جميع المساهمين:

وتعنى المساواة بين حملة الأسهم داخل كل فئة، وحقهم في الدفاع عن حقوقهم القانونية، والتصويت في الجمعية العامة على القرارات الأساسية، وكذلك حمايتهم من أي عمليات استحواذ أو دمج مشكوك فيها، أو من الاتجار في المعلومات الداخلية، وكذلك حقهم في الاطلاع على كافة المعاملات مع أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين التنفيذيين.

8- دور أصحاب المصالح في أساليب ممارسة سلطات الإدارة بالشركة:

وتشمل احترام حقوقهم القانونية، والتعويض عن أي انتهاك لتلك الحقوق، وكذلك آليات مشاركتهم الفعالة في الرقابة على الشركة، ووصولهم على المعلومات المطلوبة. ويقصد بأصحاب المصالح البنوك والعملاء وحملة السندات والموردين والعملاء.

26- الإفصاح والشفافية:

ويتناول الإفصاح عن المعلومات الهامة ودور مراقب الحسابات، والإفصاح عن ملكية النسبة العظمى من الأسهم، والإفصاح المتعلق بأعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين. ويتم الإفصاح عن كل تلك المعلومات بطريقة عادلة بين جميع المساهمين وأصحاب المصالح في الوقت المناسب ودون تأخير.

27- مسؤوليات مجلس الإدارة:

وتشمل هيكل مجلس الإدارة وواجباته القانونية، وكيفية اختيار أعضائه ومهامه الأساسية، ودوره في الإشراف على الإدارة التنفيذية.

5- محددات حوكمة الشركات:

هناك مجموعتان من المحددات يتوقف عليهما مستوى الجودة والتطبيق الجيد للحوكمة، وفي ما يلي عرض لهاتين المجموعتين: [11]

1- المحددات الخارجية: إن وجود مثل هذه المحددات يضمن تنفيذ القوانين والقواعد

التي تساعد على حسن إدارة الشركة، وتشمل هذه المجموعة :

- المناخ العام للاستثمار المنظم للأنشطة الاقتصادية في الدولة مثل القوانين والتشريعات والإجراءات المنظمة لسوق العمل والشركات.

- تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية والإفلاس.

- وجود قطاع مالي كفؤ (البنوك وسوق المال) يستطيع توفير التمويل اللازم للمشروعات، وكفاءة الأجهزة والهيئات الرقابية (هيئة سوق المال والبورصة) في إحكام الرقابة على الشركات.
- وجود بعض المؤسسات ذاتية التنظيم التي تضمن عمل الأسواق بكفاءة مثل الجمعيات المهنية التي تضع ميثاق شرف للعاملين في السوق، المراجعين والمحاسبين والمحامين والشركات العاملة في سوق الأوراق المالية.
- وجود مؤسسات خاصة بالمهنة الحرة مثل مكاتب المحاماة والمراجعة والاستشارات المالية والاستثمارية.

2- المحددات الداخلية: هذه المحددات تشمل ما يلي:

- القواعد والتعليمات والأسس التي تطبق داخل الشركة.
- وضع هياكل إدارية سليمة توضح كيفية اتخاذ القرارات داخل الشركات.
- توزيع السلطات والمهام بين الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين من أجل تخفيف التعارض بين مصالح هذه الأطراف.

ثانياً: حوكمة الشركات و الفساد الإداري والمالي

أدت الانهيارات المالية والفضائح الإدارية بالشركات الكبرى في العديد من دول العالم في الوقت الحالي، والتي كان لها وما يزال الأثر البالغ على اقتصاديات الدول التي تنتمي لها تلك الشركات إلى دراسة وتحليل الأسباب التي أدت إلى حدوث تلك الانهيارات، وقد توصلت كل تلك الدراسات إلى أن السبب الرئيسي لحدوثها هو الفساد الإداري والمالي.

1- مفهوم الفساد الإداري والمالي وأسبابه:

يعرف الفساد الإداري والمالي بأنه: "سوء استخدام المنصب (السلطة) للحصول أو إعطاء ميزة من أجل تحقيق مكسب مادي أو قوة أو نفوذ على حساب الآخرين، أو على حساب القواعد واللوائح القائمة." [12]

كما يعرف بأنه: "عبارة عن الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة في تنظيمات الدولة ومؤسساتها مع مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية." [13]

وعرف في موسوعة العلوم الاجتماعية بأنه: "خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بهما من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة."

وعلى ضوء ما سبق يمكن تعريف الفساد الإداري والمالي بأنه سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق مكاسب خاصة.

أما أسباب ظاهرة الفساد الإداري والمالي فهناك العديد من الأسباب يمكن أن تؤدي إلى هذه الظاهرة، وقد حدد مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE) أهم هذه الأسباب من خلال دراسة قام بها عن الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتمثل في: [14]

1- غياب الشفافية:

تعرف المجتمعات غير الديمقراطية ببيئتها المغلقة وسيطرة الحكومة على إعلامها وإخضاعه لرقابتها، حيث لا تسمح هذه الحكومات للشركات بنشر معلومات غير تلك التي توافق عليها وتخدم مصالحها. إلا أنه ومع الانفتاح المتزايد في مجال الإعلام (عصر الانترنت والأقمار الصناعية) أصبح من الصعب على الحكومات غير الديمقراطية فرض قيود على إمكانية الحصول على المعلومات، ورغم ذلك ما تزال هناك حاجة إلى جهود حقيقية لإصدار تشريعات خاصة تضمن حرية الإعلام وحمايته.

2- ضعف السلطة القضائية وسيادة القانون:

تعتبر السلطة القضائية من أهم أركان الديمقراطية لأنها تساعد على ضمان المساءلة والقابلية للمحاسبة وحماية حقوق المواطن ضد السياسات الحماسية المتشددة وغير المنصفة. وتعتبر السلطة القضائية المستقلة مفهوماً غريباً بالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث تعمل تحت إشراف الحكومة ويعتبر القضاة من موظفي الدولة ويخضعون لسلطة وزير العدل الذي يشغل بدوره منصباً تنفيذياً في مجلس الوزراء، مما يسمح للنفوذ الموالي للحكومة بالتغلغل في العملية القضائية وبالتالي تخفض قابلية الحكومة للمساءلة وينفتح المجال أمام ممارسات الفساد.

ج- عدم القابلية للمساءلة:

إن نقص شرعية المؤسسات المعنية بمساءلة الجهات الحكومية والشركات التي يظهر فيها الفساد، ومع غياب استقلال السلطة القضائية وأجهزة المراجعة والحريات المدنية وحرية الصحافة يجعل مفهوم القابلية للمساءلة غاية لا تدرك في تلك المجتمعات التي لا تتمتع بالديمقراطية.

2- دور حوكمة الشركات في مواجهة الفساد الإداري والمالي:

- إن لانعدام ممارسة الحوكمة في الشركات آثار سلبية عديدة من أهمها: [15]
- تمكين مجلس الإدارة أو المديرين وحتى الموظفين من اختلاس الشركة على حساب المساهمين والدائنين وأصحاب المصالح الأخرى.
 - هروب المستثمرين لأن المستثمر وقبل أن يتخذ أي قرار استثماري أصبح يطلب إثباتاً أن الشركة تدار وفق ممارسات سليمة للحوكمة تقلل إلى أدنى حد احتمالات الفساد.
 - تصبح الشركات بل والدول التي تضعف فيها الحوكمة أكثر عرضة لتناجح وخيمة تفوق بكثير مجرد الفضائح والأزمات المالية، بحيث يحدد مستوى الحوكمة مصير الشركات ومصير الاقتصاديات كلها في عصر العولمة.
 - الإخفاق في جذب مستويات كافية من رأس المال مما يهدد كيان الشركة، وقد يؤدي إلى نتائج خطيرة بالنسبة للاقتصاد ككل، لأن نقص رأس المال يؤدي إلى ضعف القدرة التنافسية والاستغناء عن بعض العاملين، والقضاء على المكاسب الاجتماعية والاقتصادية وبالتالي تفاقم مشكلة الفقر.
- وإن تطبيق الحوكمة من شأنه أن يكفل تجاوز السلبيات السابقة لأنها تمكن من إحكام الرقابة على الشركات والحد من الفساد الإداري والمالي وإلى تحقيق مصالح كافة الأطراف، ذلك من خلال الإجراءات الآتية:
- وضع نظام فعال لمحاسبة المسؤولين الذين يتخذون القرارات في الشركة عن نتائج قراراتهم وأعمالهم المتعلقة بأهداف الشركة وإيجاد آلية لتحقيقها.
 - توفير هيكل تنظيمي واضح يحدد نقاط السلطة والمسؤولية.
 - وضع مجموعة من النظم كالنظام الداخلي للشركة، ونظام الرقابة الداخلية الذي يؤكد أن سجلات الشركة تتسم بالدقة وأن الشركة تعمل في ظل أنظمة وقوانين ولوائح تنظيمية.
 - وجود نظام سلوك أخلاقي ومهني فعال وآليات يلتزم بها.
 - إيصال معلومات حقيقية وواضحة وكاملة عن الشركة كالمركز المالي، والأداء، وحقوق الملكية إلى كل الأطراف ذات المصلحة بما يتيح لهم إمكانية تحليلها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها ويضمن النزاهة والثقة في إدارة الشركة.

- الإفصاح بكل وضوح في التقارير المالية عن كيفية إعداد القوائم المالية وعن السياسات المحاسبية المتبعة في إعدادها وتأثير هذه السياسات على النتائج.
- وجود مدقق خارجي مستقل، كفاء ومؤهل يقوم بتدقيق القوائم المالية للشركة وفقاً للأصول المهنية لعملية المراجعة، ويقدم تأكيداً بأن القوائم المالية تمثل بصدق المركز المالي للشركة وأدائها.
- وجود لجنة تدقيق تمتلك صلاحيات تضمن لها ممارسة دورها الرقابي على أعمال المدققين الداخليين ومدقق الحسابات الخارجي، وتقديم التقارير الخاصة بذلك ومتابعة تنفيذها للتأكد من قيام إدارة الشركة بتنفيذ التوصيات الواردة بهذه التقارير.

3- جهود المنظمات اتجاه تدعيم دور حوكمة الشركات في الحد من الفساد الإداري والمالي

نظراً للأهمية الجوهرية لحوكمة الشركات في الحد من الفساد الإداري والمالي وتقدم الاقتصاديات والمجتمعات، فقد قامت منظمات إقليمية ومحلية ببعض الخطوات الهامة في سبيل تدعيم فعالية حوكمة الشركات بها، وترسيخ القواعد والتطبيقات الجيدة لها ومنها على سبيل المثال:

[16]

- إصدار الكونغرس الأمريكي عام 2002 قانون Sarbanes Oxley الذي اعتبر أشمل وأهم تشريع أمريكي حول الأوراق المالية من حيث تأثيره على الشركات العامة والمحاسبين المستقلين في أمريكا.
- قامت بورصة نيويورك (NYSE) باقتراح قواعد للقيود تلزم الشركات بتحديد مديرين مستقلين لحضور اجتماع مجلس الإدارة. كما قامت الرابطة القومية لمديري الشركات National Association of Corporate Directors بتشكيل لجنة لمتابعة مخاطر الشركات لتدعيم المديرين المستقلين والمراجعة الدورية للمخاطر المحتملة.
- أعلنت بورصة طوكيو (TSE) أنها ستقوم بوضع دليل للتطبيقات الجيدة لحوكمة الشركات لتتهدي بها المؤسسات اليابانية، وذلك في سبيل الإعداد لمعايير محلية يابانية، وخاصة في ظل توقع بدء سريان العمل بالقانون التجاري الياباني في 2003.
- أناطت المفوضية الأوروبية إلى فريق عمل عال المستوى بروكسل مهمة تطوير وتوحيد الإطار التشريعي لقانون الشركات لتدعيم الإفصاح وحماية المستثمرين.

- اجتمع عدد من المهتمين بحوكمة الشركات في سبعة دول في سان باولو للاتفاق على تفعيل مشاركتهم في رابطة مؤسسات حوكمة الشركات بأمریکا اللاتينية Latin American Institutes of Corporate Governance.

خاتمة:

يمكن أن نخلص من هذه الدراسة أن تطبيق حوكمة الشركات يؤدي إلى ترشيد ممارسات المديرين ومجلس إدارة الشركة، وترشيد ممارسات المحاسبين العاملين بالشركات ومراقبي الحسابات وما يقوموا به من أعمال لإظهار المراكز المالية للشركات، وكذلك ترشيد ممارسات المستثمرين وما قد يقوموا به من تأثير على قرارات الاستثمار داخل الشركة، مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق الحوكمة لأهدافها والحد من الفساد الإداري والمالي، ويتجلى هذا الدور في النقاط الآتية:

- إن تأكيد مسئوليات الإدارة وتعزيز مساءلتها، وتحسين الممارسات المحاسبية والمالية والإدارية والتأكيد على الشفافية من شأنه المساعدة على سرعة اكتشاف التلاعب والغش المالي والفساد الإداري واتخاذ الإجراءات الواجبة بشأنه وعلاج أسبابه وآثاره قبل تفاقمها وتأثيرها على الشركة.

- إن وجود نظم وقوانين لحماية أصول الشركة وحماية حقوق المساهمين وغيرهم من أصحاب المصالح، وكذلك تعزيز دورهم في مراقبة أداء الشركة يقي الشركة من التلاعب والغش المالي الذي يؤدي إلى وقوعها في أزمات مالية وحتى إفلاسها.

- إن نزاهة تعاملات الشركة وعدالتها وصحة المعلومات الصادرة عنها، من شأنه أن يقوي قدراتها التنافسية وكذا قدرتها على جذب الاستثمار، مما يؤدي إلى تحسين أدائها وزيادة قيمة أسهمها، وبالتالي تعزيز قدرتها على النمو والتطور.

الهوامش:

[1] - نزمين أبو العطا، حوكمة الشركات سبيل التقدم مع إلقاء الضوء على التجربة المصرية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، 2002، ص 3.

[2] - محمد طارق يوسف، "حوكمة الشركات"، مجلة المحاسب، العدد 20، أكتوبر-ديسمبر 2003، ص 1.

[3] - www.encycogov.com

- [4] طارق عبد العال حماد، حوكمة الشركات (المفاهيم، المبادئ، التجارب)، تطبيقات الحوكمة في المصارف، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص 3.
- [5] خالد الخطيب، تأثير مبادئ الحوكمة على الشركات العائلية، مؤتمر إدارة منظمات الأعمال: التحديات العلمية المعاصرة، جامعة العلوم التطبيقية، الأردن، ماي 2009، ص 03.
- [6] طارق عبد العال حماد، مرجع سابق، ص 9.
- [7]- OECD (2000), Principles of Corporate Governance
- [8] طارق عبد العال حماد، مرجع سابق، ص 47.
- [9] جلال العبد، حوكمة الشركات ماذا تعني؟ وما انعكاساتها على سوق المال وحملة الأسهم، جريدة عكاظ، عدد 209، 2006/12/17.
- رأفت حسين مطر، آليات تدعيم دور المراجعة الخارجية في حوكمة الشركات، مركز المشروعات الدولية الخاصة، 2003.
- مناور حداد، "دور حوكمة الشركات في التنمية الاقتصادية"، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العلمي الأول: حوكمة الشركات ودورها في الإصلاح الاقتصادي، جامعة دمشق، 2008.
- [10]- OECD (200-), Principles of Corporate Governance
- [11]- محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، مع إشارة خاصة لنمط تطبيقها في مصر، 2007، ص 6.
- [12] محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 32.
- [13] سعاد عبد الفتاح محمد، "أهمية حوكمة الشركات في مواجهة الفساد الإداري والمالي"، مجلة النزاهة، العدد 3، 2007.
- [14] - www.cipe-arabia.org
- [15] مركز المشروعات الدولية الخاصة، 2005، ص 16، www.cipe-arabia.org.
- [16] نزمين أبو العطا، مرجع سابق، ص 7.

المراجع:

- جلال العبد، حوكمة الشركات ماذا تعني؟ وما انعكاساتها على سوق المال وحملة الأسهم، جريدة عكاظ، عدد 209، 2006/12/17.
- خالد الخطيب، تأثير مبادئ الحوكمة على الشركات العائلية، مؤتمر إدارة منظمات الأعمال: التحديات العلمية المعاصرة، جامعة العلوم التطبيقية، الأردن، ماي 2009.
- رأفت حسين مطر، (2003)، آليات تدعيم دور المراجعة الخارجية في حوكمة الشركات، مركز المشروعات الدولية الخاصة..
- طارق عبد العال حماد، (2005)، حوكمة الشركات (المفاهيم، المبادئ، التجارب)، تطبيقات الحوكمة في المصارف، الدار الجامعية، الاسكندرية..
- سعاد عبد الفتاح محمد، "أهمية حوكمة الشركات في مواجهة الفساد الإداري والمالي"، مجلة النزاهة، العدد 3، 2007.
- محمد حسن يوسف، (2007)، محددات الحوكمة ومعاييرها، مع إشارة خاصة لنمط تطبيقها في مصر..

- محمد طارق يوسف، "حوكمة الشركات"، مجلة المحاسب، العدد 20، أكتوبر-ديسمبر، 2003.
- محمد مصطفى سليمان، (2006)، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية..
- مركز المشروعات الدولية الخاصة، 2005، ص 16، www.cipe-arabia.org.
- مناور حداد، "دور حوكمة الشركات في التنمية الاقتصادية"، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العلمي الأول: حوكمة الشركات ودورها في الإصلاح الاقتصادي، جامعة دمشق، 2008.
- نزمين أبو العطا، (2002)، حوكمة الشركات سبيل التقدم مع إلقاء الضوء على التجربة المصرية، مركز المشروعات الدولية الخاصة.
- OECD (2000), Principles of Corporate Governance
- OECD (2004), Principles of Corporate Governance.
- www.cipe-arabia.org
- www.encycogov.com