



بناءُ الثقةِ العامّةِ
في إطار دور المساءلة لمكافحة الفساد
الإداريِّ والماليِّ

المدرس الدكتور

محمد ثابت الكرعوي

جامعة الكوفة/كلية الإدارة والاقتصاد

الاستاذ الدكتور

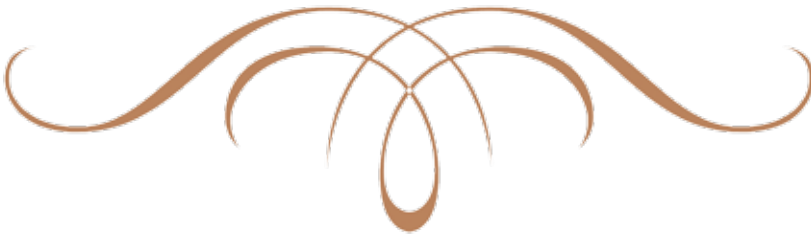
علي رزاق العابدي

جامعة الكوفة/كلية الإدارة والاقتصاد

المحقق

باسم عبد الغني جلاب

هيئة النزاهة/مكتب تحقيق ذي قار



الملخص

يهدف هذا البحث إلى توضيح دور مساءلة العامة في مكافحة الفساد الإداري والمالي في المنظّمات العامة في العراق. وبشكل مبدئي يمكن بناء نموذج مفاهيمي وفكري يمكن تطويره واختباره في العراق؛ وكنتيجة لذلك يمكن أن تُبين دور المساءلات العامة وهي المساءلة القانونية، والأخلاقيّة والماليّة، ومساءلة الأداء والمساءلة السياسيّة والمساءلة الديمقراطيّة في القضاء على الفساد الإداري والمالي في المنظّمات العامة في العراق. وبالتالي كسب رضا المواطنين، واستخدام أساليب وعوامل مفاهيميّة لخلق الثقة العامة بأشكالها، كالثقة بالحكومة، والثقة بالمجتمع. بالإضافة إلى وسائل الإعلام. وهذه العوامل سوف تساهم في تعديل الثقة في المنظّمات العامة.

الكلمات المفتاحيّة: ثقة العامة، الفساد، مساءلة العامة.



Building of public trust in formwork of role of accountability for combating corruption Abstract

This research is aimed at explaining the role of public accountability for combating corruption in public organizations. Initially a conceptual model was developed. Then, the model was tested empirically in Iraq. The result shows that public accountability role in other words, legal, ethical, financial, performance, democracy and political accountability affect public trust through influencing and combating corruption and citizens' satisfaction. This research also confirms that changes in social trust, citizens' trust in government, and media will moderate trust in public organizations.

Key words: Public trust . Corruption. Public accountability.

المقدمة

تؤدي المساءلة العامة دوراً مهماً في دوائر الدولة؛ بسبب تركيزها على دعم وتطوير وتنفيذ السياسات العامة عن الترابط بين الدوائر العامة والمواطنين. وهو ما يقود إلى نجاح الدوائر العامة. لذلك تُعدُّ الثقة العامة قضيةً مهمةً في الإدارة العامة والعلوم السياسية وإنَّ العديد من الباحثين أمثال (Denhard ٢٠٠٢؛ Herzlinger ١٩٩٦؛ Citrin and Green ١٩٩٦؛ Putnam ١٩٩٥؛ Kim ٢٠٠٥؛ Miller and Lishaug ١٩٩٠؛ Thomas ١٩٩٨) ركَّزوا على ثقة العامة بعده قضيةً مهمةً في الحكومة. وبموجب الأدبيات هنالك عوامل مختلفة تؤثر بثقة العامة. وتشير أغلب الدراسات إلى أنَّ أحد العوامل المهمة لخلق عدم الثقة هو النقص في المساءلة . lack of accountability

إنَّ ما تشهده المنظَّمات في العراق من ظواهر غريبة وأزماتٍ سياسية واقتصادية واجتماعية تتباين في أشكالها وأحجامها. ولعلَّ من أهمِّ تلك الظواهر تأثيراً بعد الإرهاب ظاهرة الفساد بكلِّ أنواعه «الإداري والمالي والسياسي والقضائي.....الخ». وستركِّز هذه الدراسة على المساءلة في مكافحة الفساد الإداري والمالي.

لافت مشكلة (الفساد Corruption) اهتمام العديد من الباحثين والمهتمين وأنفقت الآراء على ضرورة وضع وتأسيس إطار عمل مؤسسي الغرض منه تطوير المشكلة وعلاجها من خلال خطواتٍ جديةً ومحددةً ومكافحة الفساد بكلِّ صوره ومظاهره وفي مجالات الحياة كافة لتعجيل عملية التنمية الاقتصادية. لذلك بدأت المنظَّمات بإحداث تغييراتٍ في مواردها البشرية سواء كمّاً أو نوعاً وبالتكنولوجيا المستخدمة وإجراءات العمل؛ محاولةً لإيجاد الحلول للمشكلات والقيام بالإصلاح الإداري. ولكن أدَّت هذه المحاولات إلى نمو عددٍ من الظواهر المرضية مثل انخفاض الإنتاجية وكفاءة العمل وشيوع ظواهر الإهمال والتسيب. إضافةً إلى الفساد الإداري بصوره المختلفة (الرشوة والاختلاس. واستغلال الوظيفة العامة...الخ). لهذا كان على المهتمين والباحثين ضرورة إعداد الدراسات والبحوث لتشخيص ومعالجة ظواهر الفساد المختلفة. ويتمُّ ذلك من خلال دور المساءلة العامة لمحاربة الفساد الإداري والمالي. وبالتالي تحقيق ثقة العامة.

منهجية البحث العلمية

أولاً : مشكلة البحث :-

إنَّ تعزيز القيم الأخلاقية وبناء ثقة العامة والمساءلة في المنظَّمات العامة يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسَّساتية سليمة وأجهزة رقابية قوية وفاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية. بمعنى آخر، إنَّ محاربة الفساد «Corruption» في القطاع العام يرتبط بوضع آليات وأدوات رقابية ومحاسبية مهمَّتها الإشراف والفحص والمراجعة. الأمر الذي تطلَّب استخدام مساءلة العامة (Gordon: ٢٠٠٠) ومحاولة وضع حلول ملائمة لهذه المنظَّمات. ويمكن بلورة مشكلة البحث في ضوء التساؤلات الآتية:-

- ما هو دور مساءلة العامة في مكافحة الفساد الإداريِّ والماليِّ؟
- كيف تؤثر مساءلة العامة في ثقة الحكومة، وثقة المواطن بالمجتمع، ووسائل الإعلام، ومن ثمَّ ثقة العامة سبيلًا لتشخيص حالات الفساد الإداريِّ والماليِّ ومكافحتها؟
- كيف يمكن بناء ثقة العامة في إطار المساءلة؟

ثانياً: تساؤلات البحث :-

- ١ . هل هناك دورٌ لمساءلة العامة في مكافحة الفساد الإداريِّ والماليِّ في المنظَّمات العامة؟
- ٢ . هل هنالك دورٌ للثقة في الحكومة، وثقة المواطن بالمجتمع، ووسائل الإعلام في كسب ثقة العامة؟

ثالثاً : أهمية البحث :-

تأتي أهميَّة البحث في ضوء الآتي:-

- ١ . دراسة ظاهرة من الظواهر التي تواجه المنظَّمات العامة حول كيفية بناء الثقة فيها؛ لتلافي المعوقات وتحقيق الأهداف.

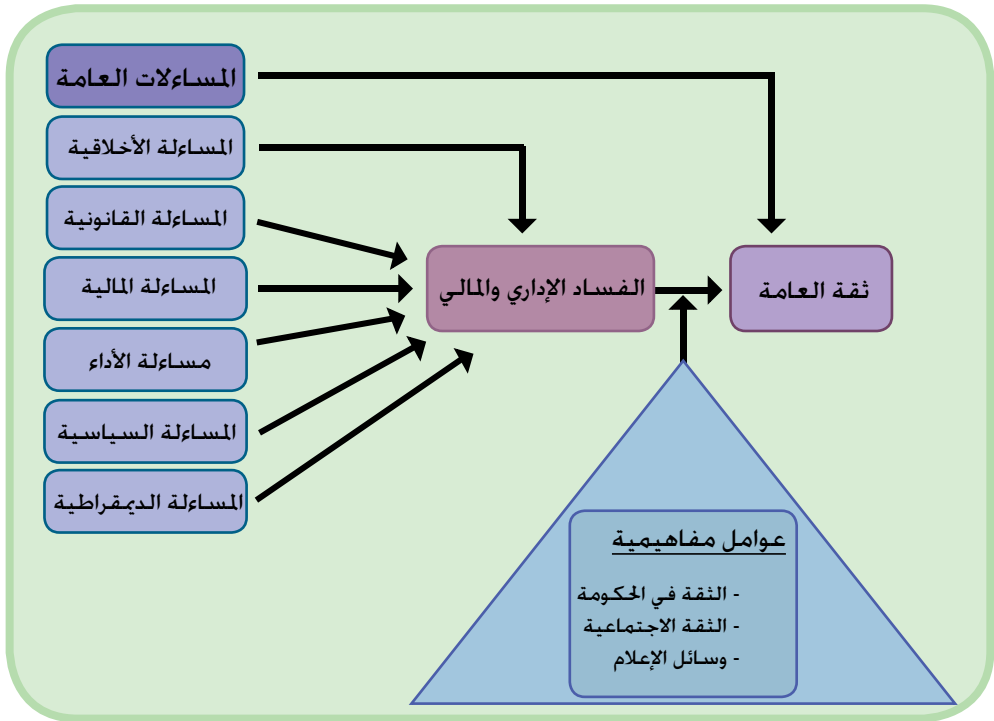
٢. يُعَدُّ موضوع مساءلة العامّة من الموضوعات التي تعالج جانباً من جوانب السلوك الإنسانيّ في المنظّمات، وبالتالي تحقيق الشفافية Transparency .
٣. ارتفاع مستوى الفساد يجعل السياسات العامّة عديمة الجدوى، وبالتالي تحويل الاستثمار والأنشطة الاقتصادية بعيداً عن المسارات الإنتاجيّة لتتجه نحو أنشطة سرية تدرّ عائدات مالية مرتفعة.

رابعاً : أهداف البحث :-

- ١ . التعرف على مفهوم مساءلة العامّة بأنواعها كافة (الأخلاقيّة والقانونيّة والماليّة والسياسيّة، والأداء، والديمقراطية).
- ٢ . توضيح دور أنواع المساءلة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والماليّ.
- ٣ . التعرف على العوامل التي تؤدي إلى بناء ثقة العامّة، منها: الثقة بالحكومة، وثقة المواطن بالمجتمع، ووسائل الإعلام.

خامساً: المخطط الفرضي للبحث

- في ضوء مشكلة البحث وأهدافه وضمن إطاره النظريّ، تمّ تصميم مخطط افتراضيّ يُعبّر عن العلاقات المنطقيّة بين متغيرات الدراسة، وكما موضح في الشكل (١) الذي تمّ استخلاصه من واقع الأدبيّات الإداريّة والذي يشير لمتغيرين، هما كالآتي :-
- ١- المتغير المُستقل:- المساءلة (X) وأبعادها (المساءلة الأخلاقيّة، والمساءلة القانونيّة، والمساءلة الماليّة، ومساءلة الأداء، والمساءلة السياسيّة، والمساءلة الديمقراطيّة).
- ٢- المتغير المُعتمد :- الفساد الإداري والماليّ (Y) .



شكل (1) المخطط الفرضي للبحث

الإطار المفاهيمي والنظري للبحث

أولاً: المساءلة – المفهوم – والأبعاد

١: مفهوم المساءلة Concept of Accountability

ينبع مفهوم المساءلة من فكرة مفادها أن يخضع كلُّ مَنْ حصل على تفويضٍ مِنْ جهةٍ مُعَيَّنَةٍ، بصلاحيات وأدوات عمل، للوقوف أمامها للإجابة عن كيفية استعمال الصلاحيات وإدارة الموارد التي وُضِعَتْ تحت تصرُّفه.

أي أنَّ المساءلة تعني واجب المسؤولين عن الوظائف سواء كانوا مُنتخبين أو مُعيَّنين أن يُقدِّموا تقارير دوريةً عن عملهم وسياستهم وجأحهم في تنفيذها (الصالح، ١٩٩٦: ٥).

وكذلك تعني المساءلة حقَّ المواطنين بالحصول على المعلومات اللازمة والتقارير عن أعمال الإدارات العامة (النواب والوزراء وأصحاب المناصب الرسمية والموظفين)؛ لكي يتأكّدوا من أنَّ عمل هؤلاء يتَّفَق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف وظائفهم ومهامهم بموجب القانون. وذلك للاستمرار في اكتساب الشرعية من خلال استمرار رضا المواطنين وقبولهم بطريقة أدائهم (مؤسَّسة الملتقى المدني).

وَبُعْدُ تطوير المساءلة أمراً أساسياً في مكافحة الفساد (Sohail and Cavill: ٢٠٠٧، ٣٥). ويمكن من خلال المساءلة إضفاء الطابع الرسمي في بناء توقعات السلوك أو العمل وبالتالي جُنُب الفشل وخلق الثقة وتوفير التحفيز والدوافع واستخدام الموارد بكفاءة وفاعلية (Sohail and Cavill: ٢٠٠٥، ٢٢). وهناك أنواعٌ مختلفةٌ من المساءلة وتختلف باختلاف الطريقة المستخدمة لإجرائها.

وإنَّ المساءلة العامة تُعدُّ ذات فائدةٍ في مكافحة الفساد من نواحٍ عديدةٍ منها: (Sohail and Cavill: ٢٠٠٨، ١٥).

١- الحدُّ من انتشار الفساد عن طريق الحدِّ من إجراءات البيروقراطية، وزيادة معايير الخدمة وتوضيح المسؤوليات لجعل القرار السياسي بصورة جيّدة.

٢- الحدُّ من هذا النوع من السلطة التقديرية في مجال تقديم الخدمات التي قد تكون نتيجة لعدم توفّر الخدمات لعددٍ من الأفراد أو من خلال التوفير الاختياري للمعلومات .

٣- خلق طلب لخدماتٍ أفضل من المستويات الأخرى المتغيرة والتسامح في خدمة المواطنين الفقراء ممّا أدّى إلى الكشف عن مطلبهم؛ لتحسين النوعية حول المساءلة عن البنية التحتية للخدمات.

٤- إنشاء عقوباتٍ للأعمال غير الأخلاقية أو الإجراءات غير الفعّالة.

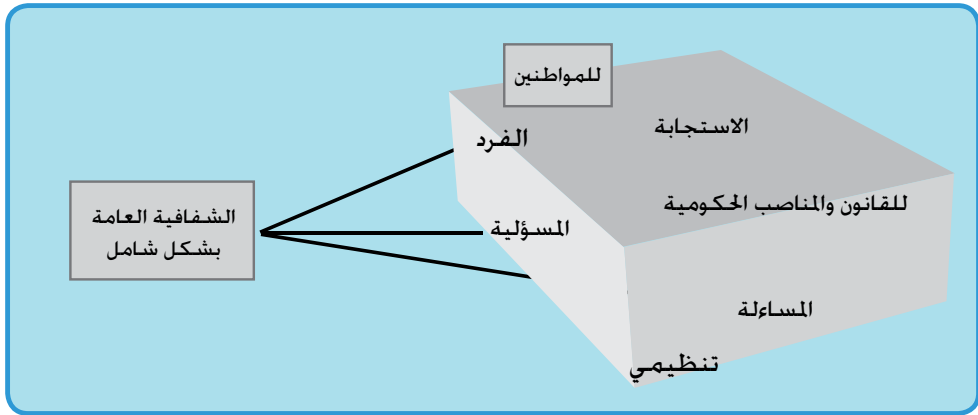
٥- جعل مُقدّمي الخدمات يُقدّمون شرحاً وافياً عن أعمالهم وفق المعايير المتّفق عليها في البرامج، وضرورة إطلاع المواطن عليها لكشف حالات الخلاف؛ لكي يتمّ التفاعل ما بين القطاع العام والخاص.

وتمثل المساءلة مفهوماً أبرز جزءاً من اهتمامات الإدارة، وهذا المفهوم يعني في الواقع المحاسبة عن المخرجات أو النتائج المتوقعة من الأشخاص والأجهزة بل والحكومة ككل.

ويرى الباحثون بأنّ المساءلة Accountability تعني مسؤولية الموظّفين عمّا يقتربونه من مخالفاتٍ حرمها القانون ووجوب مساءلتهم عن أدائهم الوظيفي وما يصدر عنهم من سلوكياتٍ وتصرفاتٍ. وفي إطار المساءلة يتعيّن على القيادات داخل المنظّمة تقديم بيانٍ أو كشفٍ مُفصّلٍ عن طبيعة أدائهم لواجباتهم إلى العديد من الجهات كالحكومة والمستفيدين والممولّين والأعضاء، وتخضع كلّ المنظّمتان لضغطٍ هائل؛ لكي تكون كفوءة، ولكن المنظّمتان العامّة سواء الحكومية أو غير الهادفة للربح، تخضع أيضاً لضغطٍ وفحصٍ دائمين؛ لكي تكون مسؤولة وفاعلة. والفصل الحالي هو حول (كيف تكون المنظّمتان العامّة مسؤولة لنفسها ولنا والعامّة) والاتّجاهات في المساءلة كمبدأ مُتطوّر في القطاع العام، وباختصارٍ تشير المساءلة القانونية أو الديموقراطية إلى دعم الأنظمة والقوانين القادرة

على تجسيد ذلك الدعم لكل من تكون المنظمة أو الشخص مسؤولاً له. وكما يصرّح Downs, فإنّ هذه الحاجة إلى السيطرة ومن ثمّ المساءلة تتوسّع كثيراً وتصبح مهمة لفهمنا للمنظّمات. والاستجابة تعني سدّ الحاجات الفردية للزبائن والمواطنين. والمساءلة والاستجابة هما قيمتان تنظيميتان منسوجتان في الثقافة التنظيمية. وهما ليستا مجرد سيطراتٍ مُفوّضةٍ خارجياً.

وموازنة هذه القيم هي الأفراد الذين يجب أن يعملوا على نحو مسؤول. حيث تؤكّد المساءلة على الالتزام الشخصي بالواجب. أي يقبل الأفراد الالتزام الشخصي لتحديد الصحيح من الخطأ في سياق القاعدة أو النظام أو القانون والعمل بناءً على ذلك. وتكون المنظمة فاعلةً فقط حينما ترتبط هذه القيم فيما بينها وتنسجم جيداً (Gortner et.al, ٢٠٠٧: ١٩٥) والشكل (٢) يوضح ذلك:



شكل (٢) (من المساءلة إلى الشفافية)

لكن السؤال هنا كيف نضمن بأنَّ منظماتنا هي مساءلة؟ تعتمد نظرية السيطرة السياسية أو المساءلة السياسية على فكرة أنَّ سياسات وقرارات المنظمة العامة يتمُّ ضبطها بأفضل صورةٍ من خلال سلسلة الأوامر أو السيطرة الهرمية من المسؤولين السياسيين للتنفيذي المعين وللعمال في الخطِّ الأمامي (Kearns ٧٦: Robey , ١٩٩٦, ١٢١: ١٩٩٤, ٦٦: Fredrickson: ٢٠٠٣).

ومع ذلك، تصبح المساءلة السياسية صعبةً أكثر حينما تتعاقد المنظمات الحكومية مع غير الرخيّة للخدمة. وتفترض غير الرخيّة مسؤوليةً سياسيةً أكبر . ولكن في الوقت نفسه «يخفف هذا الاستخدام للحكومة غير المباشرة» (Kettle: ٢٠٠٢, ٣٢) السيطرة الهرمية المباشرة إلى الحدِّ الذي تصبح فيه الوكالات الحكومية مفضيةً إلى مُوفري الخدمة الفعليين بدلاً من توفير خدمات البرنامج بأنفسهم. وفي هذه الحالات يجب على المسؤولين السياسيين الاعتماد على طرق المساءلة الأخرى.

٢: أنواع المساءلة Types of Accountability

هنالك نوعان من المساءلة هما : المساءلة الخارجية External accountability والمساءلة الداخلية Internal accountability . بالمدى الذي تُقرَّر فيه المنظمة. وتنتمى السيطرة عليها من قبل هيئةٍ سياسيةٍ أو مجلس إدارة أو مَفوضين. واستناداً إلى السيطرة السياسية والنظرية الديمقراطية فإنَّ المسؤولين العامِّين المنتخبين الذين يراقبون الوكالات هم مسؤولون تماماً للهيئات الأخرى مثل المنظمات التصديقية والتعاقدية والنظامية (Gortner et.al: ٢٠٠٧: ٢٠٠).

والمساءلة الخارجية – كون المرء مسؤولاً لأطرافٍ خارج المنظمة – تحتوي على المساءلة السياسية للمنظمات الحكومية – ومسؤولية مجلس الإدارة عن المنظمات غير الرخيّة والاعتبارات التصديقية والتعاقدية للعديد من المنظمات العامة. أما المساءلة الداخلية وآليات المساءلة الداخلية أو السيطرة الداخلية تمتدُّ من الدققة إلى الواضحة جداً. وتمتدُّ في استخدامها من منظمةٍ إلى أخرى. وآليات السيطرة تصبح مجسدة ذاتياً في عملية

المنظمة صامته الإذعان لأهداف ورسالة المنظمة والأدبيات التنظيمية توفر العديد من النمطيات للتمييز بين المسؤوليات الداخلية.

ويُعَدُّ التدريب المهني العمود الفقري للبيروقراطية المضبوطة والمهنية والمساءلة. وكانت إدارة الجودة الشاملة (Walton ١٩٨٦: ٥٦) والأنظمة الأخرى لاحتواء العمال قد استفادت تماماً من مسؤولية العمال عن عملهم. في الفرق في أغلب الأحيان - باستخدام بيانات الأداء - والإحصائيات حول مشاكل أو حالات فشل المنتجات والخدمات والدراسية العلمية للتباينات عن المعيار. والمتضمن من بين مدى المداخل المعاصرة للمساءلة هي:-

- ١- المساءلة السياسية ومسؤولية مجلس الإدارة.
- ٢- مُتطلَّبات التصديق والتقاعد. من ضمنها مُتطلَّبات الطلب للمنظمات الوطنية أو المستويات الأعلى للحكومة.
- ٣- قياس الأداء - القياسات الكمية للمخرجات والنتائج المعتمدة على القياسات.
- ٤- احتواء العمال في أنظمة المساءلة التي خلقتها المشاركة الفعالة للعمال الذين يراقبون ويقومون بالعمل التصحيحي.
- ٥- مراقبة العمال.
- ٦- الالتزام التنظيمي والاندماج الثقافي التنظيمي: تشخيص العمال مع المنظمة ورسالتها.

ومُنظَّمات القطاع العام تكون مدفوعة برسالة اجتماعية واضحة (Hansmann ٢٠٠٣، ٨٨؛ Borzage Bacchiega ٢٠٠٣، ١٢٧). وهي تميل جِدَّ ذاتها إلى أن تكون استجابةً لحاجات الزبائن. وربما يكون العكس صحيحاً. وهذا مُهمُّ بصورة خاصة لهؤلاء الذين يدرسون المنظمات غير الربحية ويرون التغيير في سلوك المنظمات غير الربحية: لأنَّ مسؤولياتهم يسودها الضباب (مُبهمّة) مع الحكومة في توفير الخدمات (Salamon ١٩٩١، ٧٧؛ Brown & ٢٠٠٤، ٦٩). ويمكن توضيح دور المساءلة وأبعادها وعوامل بناء الثقة في ضوء المؤشرات الآتية من خلال جدول (١، ٢).

المفهوم	الأنواع	المؤشرات
المساءلة Accountability	المساءلة الأخلاقية	١ - قلة البيروقراطية والشكليات المتبعة. ٢ - توجيه المواطنين. ٣ - الالتزام بالقيم الإسلامية. ٤ - قلة محاباة الأقارب والرشوة. ٥ - الرُّدُّ على طلبات المواطنين. ٦ - مصداقية المديرين والموظفين. ٧ - السلوك المحترم للمواطنين. ٨ - توفير المعلومات الضرورية للمواطنين. ٩ - إنجاز الوعود. ١٠ - عدد الطلبات للحصول على الخدمات.
	المساءلة القانونية	١ - التنفيذ الفاعل للقوانين والتعليمات. ٢ - تزويد المواطنين بالمعلومات المطلوبة حول القوانين والتعليمات في الوقت المتوقع.
	المساءلة الديمقراطية	١ - مشاركة المواطنين في الشؤون التنظيمية. ٢ - مشاركة المواطنين في انتخاب المديرين.
	المساءلة المالية	١ - تقديم الميزانية السنوية للمواطنين. ٢ - توفير المعلومات عن المدَّخرات المالية.
	مساءلة الأداء	١ - تقديم معلومات الأداء السنوية . ٢ - توفير المعلومات حول إنجازات الحكومة.
	المساءلة السياسية	١ - الإجابة عن أسئلة ممثلي المواطنين في مجالس المحافظات أو النواب. ٢ - الإجابة عن أسئلة الصحافة التحريرية.
		كم لديك من الثقة نحو المنظمات العامة المختارة.
		ثقة العامة public trust

جدول (1) أنواع ومؤشرات المساءلة

(Danaee and Rostamy: ٢٠٠٧: ٣٣٦)

المؤشرات	الأنواع	المفهوم
١ - توافق السياسة الحكومية مع قيم المواطنين. ٢ - توفير نسبة عالية من الأداء لحل مشكلات المواطنين. ٣ - إدراك المواطنين للجهود التي تبذلها الحكومة لحل مشكلاتهم. ٤ - إدراك المواطنين للعلاقة المتبادلة بين المواطن والحكومة. ٥ - آراء المواطنين حول تأثيرهم بالحكومة. ٦ - اهتمام الحكومة بالمواطنين ذوي الدخل المنخفض.		الثقة في الحكومة Trust in government
١ - مصداقية الحكومة للأفراد ٢ - الثقة نحو الأفراد دون أية معرفة سابقة	الاتصال بالمواطنين	ثقة المجتمع Social trust
وجود الوكالات (السياسة) لتطبيق القانون	الاتصال بمنظمات تطبيق القانون	
١ - مدى استخدام المواطن للصحف المحلية ٢ - نسبة استعمال الصحف الوطنية ذات العلاقة بمفهوم الثقة ٣ - نسبة استعمال الصحف الأجنبية	الصحف	الثقة في وسائل الإعلام Trust in media
نسبة استخدام: ١ - الراديو الوطني. ٢ - التلفزيون الوطني بقنواته كافة. ٣ - الراديو الأجنبي. ٤ - التلفزيونات الأجنبية. ٥ - الانترنت. ٦ - الانترنت.	الراديو والتلفزيون	

جدول (٢) أنواع ومؤشرات لبناء ثقة العامة

(٢٠٠٧:٣٣٦; Danaee and Rostamy)

ثانياً: الفساد الإداري والمالي:

١- مفهوم الفساد الإداري والمالي وأشكاله of Corruption Concept & forms

تُعَدُّ ظاهرة الفساد الإداري والمالي من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وفي الأخصّ الدول النامية وما لها من تأثير كبير في عرقلة عمليّة البناء والتنمية الاقتصادية. إذ تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة الماليّة والإداريّة وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات إعمار أو إعادة إعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنموها.

ويمكن استعراض عدّة تعاريف للفساد، منها تعريف موسوعة العلوم الاجتماعيّة هو «سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصّة» ولذلك كان التعريف شاملاً لرشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين، أو السياسيين، مُستبعداً رشاوى القطاع الخاصّ (Svensson، ٢٠٠٥: ٢٠٠).

وتُعرّف مُنظّمة الشفافية العالميّة الفساد بأنه إساءة استخدام السلطة العامّة لتحقيق كسب خاصّ (نقلًا عن مُنظّمة الشفافية العالميّة لعام ٢٠٠٧) أمّا تعريف صندوق النقد الدوليّ (IMF) فهو علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد (نقلًا عن موقع صندوق النقد الدوليّ).

ويمكن تعريف الفساد من حيث إمكانية مواجهته ومكافحته. وهذا المنظور يعتمد على بعدين: (نجم: ٢٠٠٠، ٢٢٢-٢٢٣)

الأول: البعد القانوني Legal، فالقانون هو العامل الحاسم في مكافحة الفساد من خلال ما يحدّد من أنماط الممارسات والأعمال التي تدخل ضمن الفساد الإداري. ويضع لها العقوبات المناسبة. وهذا البعد يمثّل المدخل العلاجيّ في مكافحة الفساد.

الثاني: البعد الأخلاقي Ethical. فالفساد يمثل انتهاكاً للمعايير والقيم الأخلاقية. وتمثل الأخلاقيات عاملاً أساسياً للحد من الفساد؛ لأنها تشكل خطاً الوقاية الأول من الفساد. ووفق هذا البعد فإن الفساد هو انحراف عن النظام القيمي المقبول في الوظيفة العامة.

ويرى الباحثون أن الفساد الإداري والمالي هو سلوكٌ منحرفٌ يهدف إلى تحقيق منافع شخصية بدون وجه حق من خلال التحايل على القوانين النافذة. واستغلال الوظيفة الرسمية لاعتباراتٍ خاصة. وتحقيق منافع مالية. ومكاسب اجتماعية ضيقة.

٢ - مظاهر الفساد الإداري والمالي :-

وعلى الرغم من تعدد أشكال الفساد الإداري إلا أن معظم هذه الأشكال هي أوجهٌ لظاهرةٍ واحدةٍ تعبر عن ممارساتٍ غير مشروعةٍ خارجةٍ عن القانون. ومن وجهة نظر الباحث فإن أشكال الفساد الإداري وفقاً للممارسة شائعة وبشكل كبير في المؤسسات العراقية. وقد يعود ذلك إلى أسبابٍ قيمية وثقافية واجتماعية وأخرى سياسية واقتصادية.

وتبعاً لتعدد أشكال الفساد الإداري تعددت مظاهره والتي هي موضحة على شكل مجموعات وكالاتي : (Sohail and Cavill ٢٠٠٨ : ٧٣١) (Hill, ٢٠٠٠ : ٣٣) برنامج المجتمع المدني. (٢٠٠٦). (Daivs, ٢٠٠٤)

المجموعة الأولى: الفساد التنظيمي:

- ١- عدم احترام وقت العمل
- ٢- امتناع الموظف عن تأدية العمل المطلوب منه.
- ٣- التراخي
- ٤- عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء
- ٥- السلبية والانعزالية
- ٦- عدم تحمل المسؤولية
- ٧- إفشاء أسرار العمل.

المجموعة الثانية: الانحرافات السلوكية:

- ١- عدم المحافظة على كرامة الموظف
- ٢- جمع الموظف بين الوظيفة وبين أعمالٍ أخرى
- ٣- سوء استعمال السلطة
- ٤- المحسوبية
- ٥- الوساطة.

المجموعة الثالثة: الانحرافات المالية:

- ١- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها بالقانون
- ٢- مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية.
- ٣- الاسرار أو إهدار المال العام.

المجموعة الرابعة: الانحرافات الجنائية:

- ١- الرشوة
- ٢- اختلاس المال العام
- ٣- التزوير .

ولاشكَّ أنَّ المكاسب المادية والمعنوية التي يجنيها المفسد هي التي تدفعه لارتكاب مثل هذه الأفعال التي قد تأخذ واحداً أو أكثر من مظاهره الآتية :- (العنزي، سعد، ٢٠٠٢: ٣)

- ١ . الرشوة Bribery : وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة .
- ٢ . المحسوبية Nepotism : أي إمرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العوائل المنتفذة) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً .
- ٣ . المحاباة Favoritism : أي تفضيل جهةٍ على أخرى بغير وجه حقٍّ. كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار .
- ٤ . الوساطة : أي تدخُّل شخص ذي مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لمصلحة من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب أو ... الخ .

- ٥ . الابتزاز والتزوير Black Mailing: لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلاً موقعه الوظيفي بتريراتٍ قانونيةٍ أو إداريةٍ أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين. كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود .
- ٦ . 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.
- ٧ . فساد يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية والائتمانات وكذلك التمويل الخارجي .
- ٨ . الفساد في بيئة المجتمع : التلوث ودخان المصانع (وكانت لدول الصناعة الكبرى الأثر الأكبر في ظاهره الاحتباس الحراري) التي يمر بها العالم حالياً .
- ٩ . التباطؤ في إنجاز المعاملات خاصة المهمة منها والمستعجلة كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية .

٣- أسباب الفساد وسبل مكافحته:

ومن أهم الخطوات التي يجب اتخاذها في هذا المجال: (أفندي، ٢٠٠٧: ٦٢)

- اختيار القيادات النزيهة التي تمثل القدوة في أخلاقياتها وسلوكها في الجهاز الإداري؛ لأنها ستكون أكثر حرصاً على المناخ الأخلاقي السليم في الوظيفة. (جم، ٢٠٠٠: ٢٤٠،)
- إصدار مَدُونَة أخلاقيات الوظيفة العامة التي تتضمن مجموعة المبادئ والتوجيهات الأخلاقية ذات العلاقة بما يجب وما لا يجب عمله في الوظيفة العامة؛ لتكون مرشداً لسلوك الموظف ومساعداً جيداً في مواجهة القرارات التي يتوجب عليه اتخاذها.
- الاهتمام بالتدريب والتطوير في مجال أخلاقيات الوظيفة وجعل ذلك شرطاً من شروط الترقية للموظائف الإدارية الأعلى. (جم، ٢٠٠٠، ٢٤٢)
- تبصير المواطنين بحقوقهم المشروعة لهم؛ حتى لا يقعوا فريسة الابتزاز من قبل الموظّفين « فإذا لم يكن هناك راسٍ فلن يكون هناك مرتشٍ ».

- إصلاح جهاز العدالة وتطهيره من العناصر غير المؤهلة الممارسة للفساد، وإدماج الكفاءات في مجال التحري والتحقيق وتحسين فاعلية المحاكم. (بلوناس ٢٠٠٢، ٣٠٥)
- القيام بالإصلاحات القانونية التي خُذ من تبديد الأموال العمومية والإثراء غير المشروع. وتعديل التشريعات التنظيمية والإدارية، وتعزيز نظم المساءلة الإدارية والقانونية والمالية.
- الاتجاه إلى تسهيل الجهاز الإداري، وإزالة كل أشكال التعقيدات والتشابك التي تعقد العمل وترفع تكلفة الأداء.
- ضرورة الالتزام بالموضوعية الكاملة في إعداد الهياكل التنظيمية والوظائف اللازمة لأداء العمل بحيث تعكس الاحتياجات الفعلية للعمل.
- اتباع الدقة والموضوعية في الاختيار والتعيين للوظائف العامة والترقية.
- تخديد مسؤوليات الموظف الحكومي بوضوح ودقة وبالطريقة التي لا يمكن بها تجميع المسؤولية والتخلي عنها.
- تعادل السلطة الممنوحة للموظف بالمسؤولية الملقاة على عاتقه.
- في حالة اتباع أسلوب اللامركزية في العمل يجب توفير نظام اتصالات فعال ومحاسبة الموظفين على أساس الأهداف والنتائج المحققة.
- تيسير أساليب وطرق العمل الإداري وتطويرها باستمرار.
- تقوية الرقابة المحاسبية والإدارية والبرلمانية والتنسيق بين أجهزة الرقابة والجهات الرقابية. هذا مع ملاحظة العلاقة الطردية بين الرقابة والبيروقراطية والروتين. فتتعدد الإجراءات الرقابية وجهات الرقابة يعني زيادة في البيروقراطية والروتين وبالتالي زيادة الفساد؛ لذلك لا بد من الوصول إلى درجة من التوازن حيث تتحقق الرقابة المطلوبة على الأهداف دون الحاجة إلى تعقيدات الروتين.
- إعادة النظر إلى رواتب الموظفين ومدى تناسبها مع ارتفاع مستوى المعيشة ومع العمل المنوط بالموظف القيام به.
- يجب أن تتلاءم الحوافز المقدمة للعاملين مع الجهد المبذول، وأن تتنوع بين الحوافز السلبية والإيجابية المادية والمعنوية. كما ينبغي أن يكون الأسلوب المتبع في منح المكافآت والحوافز معروفاً ومُعْلَناً للعاملين.

- العمل على تحسين علاقات العمل وتعزيز المشاركة في الإدارة وسياسة الباب المفتوح والشفافية الوظيفية. (نجم ٢٠٠٠، ٢٤٤).
- وتأخذ سبل مكافحة الفساد والسلوكيات غير الأخلاقية عدّة أشكال تدور في مجملها حول منع الفساد في المنظمات العامة. ويمكن تلخيص هذه الأساليب فيما يأتي: (برنامج المجتمع المدني، ٢٠٠٦)
- ١- تقوية أنظمة المساءلة والشفافية داخل منظمات المجتمع.
- ٢- تقوية دور المواطنين في المجتمع الذين يستطيعون دائماً الحفاظ على نزاهة عملية تنفيذ البرامج على أرض الواقع.
- ٣- تبني المنظمة لما يُعرّف باسم «الميثاق الأخلاقي» ويشمل جملةً من المبادئ غير الأخلاقية التي يجب على العاملين بالمنظمة احترامها والعمل بمقتضاها.
- ٤- التأكيد على أن يكون نظام الإدارة السائد في المنظمة يقوم على عددٍ من المبادئ الأساسية التي يصعب أن ينتشر الفساد في ظل وجودها مثل الانفتاح والديمقراطية والمشاركة وتداول المعلومات. يساعد ذلك على تحقيق النزاهة في العمل.

الخاتمة والتوصيات Recommendations and Conclusion

تبيّن أنّ هنالك العديد من المساهمات التي قدّمت في هذا البحث. الأولى: تقديم نموذج مفاهيمي وفكري يوضح دور بناء ثقة العامة في إطار المساءلة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في المنظمات العامة على ضوء المؤشرات المتعلقة بالمساءلة ومضامين وأشكال الفساد في هذه المنظمات. وبالتالي بناء ثقة العامة في ضوء مجموعة عوامل متعلقة بالثقة. المساهمة الثانية: التعرف على مظاهر وأشكال الفساد الإداري وكيفية معالجتها. ومساعدة الجهات ذات العلاقة في التخلص من هذه الظاهرة. وفي ضوء ذلك يمكن وضع مجموعة من التوصيات والمقترحات المتعلقة بالبحث وكالاتي:-

١- في مجال الفساد Corruption :

- إعادة هيكلة المنظمات العامة بالكامل وتغيير نظام الإدارة بها.
- التركيز على الدور الرقابي وعدم إلقاءه على عاتق فرد واحد في المكان أو المنظمة بأسرها. وإنما بث روح الفريق في جميع العاملين بالمنظمات العامة.
- وضع قوانين وأنظمة صارمة لمعاقبة المتورطين في قضايا الفساد.
- التأكد من حرص جميع المنظمات العامة على التزامها بالجانب الأخلاقي في العمل.

٢- في مجال المساءلة القانونية Legal accountability :

- وضع خطة رئيسية شاملة للبحث عن أسباب عدم رضا الأفراد عن النظام القانوني لتحسين المحاسبة القانونية في المنظمات العامة.
- تبني المدخل الإداري لتعديل المدخل السياسي في إدارة الخدمات العامة.
- تزويد المواطنين بالتعليم القانوني من خلال الراديو والتلفزيون ووسائل الإعلام الأخرى؛ لجعل المواطنين على علم بالقوانين والتعليمات.

٣- في مجال المساءلة الأخلاقية Ethical accountability :

- التركيز الكبير على القضايا الأخلاقية في البرامج التعليمية.
- إعداد استراتيجيات لمنع ومحاربة الفساد في المنظمات العامة.
- إعداد مبادئ أخلاقية مُعلنة؛ لكي يتم العمل بها من قبل المديرين والعاملين.

٤- في مجال المساءلة المالية Financial accountability:

- تحديد المعلومات المالية الشفافة.
- وضع أدوات للتقييم الذاتي للشفافية المالية.

٥- في مجال مساءلة الأداء Performance accountability:

- وضع نظم مساءلة مُشدّدة للأداء (الكفاءة، والفاعلية، والإنتاجية، والجودة.... الخ) ونظم مساءلة للأداء مرنة (الرضا، والثقة...الخ) في المنظمات العامة.

٦- في مجال المساءلة السياسية Political accountability:

- السيطرة على دور مجالس المحافظة وتعزيزها ومراقبتها من خلال المواطن.
- عقد اجتماعات محلية وإقليمية في مجالس المحافظات عن طريق المسؤولين وأعضاء البرلمان؛ لاحتواء المواطنين ومعالجة مشكلاتهم.

٧- في مجال المساءلة الديمقراطية Democratic accountability:

- تشجيع المواطنين ومشاركتهم في اتخاذ القرارات الكلية في المنظمات العامة.
- إعداد هيكل شامل لمشاركة المواطنين في إدارة المنظمات العامة.

٨- في مجال تقوية دور الإعلام في بناء ثقة العامة:

- تقديم المعلومات الدقيقة والواضحة للناس في الوقت المناسب عن طريق وسائل الإعلام فيما يخص النشاطات الحكومية، وهذا سوف يكسب ثقة العامة ويحقق الدعم.

٩- في مجال استراتيجيات التركيز على الثقة الاجتماعية:

- وضع السياسات الثقافية لإعادة خزن القيم التي حوّلت بعد حربٍ دفاعيةٍ في البلد .
- تطوير وثيقة التعليم الوطنية للبلد التي فيها تركز الثقة اتجاه الآخرين في البرامج والمواد التعليمية .
- تطوير سياسات ثقافية لبرامج التلفزيون والراديو؛ لدعم رأس المال الاجتماعي الذي سوف يزيد من ثقة الجمهور بالمجتمع.

المصادر Reference

أولاً: المصادر العربية

١. أفندي، ندى عمر. نفخ الصافرة في بيئة الإدارة. رسالة ماجستير في الإدارة العامة. كلية الاقتصاد والإدارة. جامعة الملك عبد العزيز. المملكة العربية السعودية.
٢. برنامج المجتمع المدني. الدليل الإرشادي لتوعية المجتمع بخطورة الفساد الإداري. ٢٠٠٦.
٣. الصالح (نبيل)، محرر ومشرف علمي عزمي بشارة. المحاسبة والمساءلة. سلسلة مبادئ الديمقراطية (٧). رام الله :مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. ١٩٩٦. ص ٥.
٤. عبد الهادي. أحمد محمد (١٩٩٧) الانجراف الإداري في الدول النامية. الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب.
٥. العنزي. سعد علي «وجهة نظر تحليلية في الفساد». مجلة المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية، العدد السادس / السنة الثانية / آب ٢٠٠٢ .
٦. كراس النزاهة والشفافية والفساد / ٢٠٠٦ دائرة التعليم والعلاقات العامة / هيئة النزاهة العامة.
٧. مؤسسة الملتقى المدني، الشفافية والمساءلة. سلسلة نشرات تثقيفية القدس: مؤسسة الملتقى المدني. [د.ت]. ص ٥.
٨. منظمّة الشفافية الدوليّة (٢٠٠٤) بيان منظمّة الشفافية الدولية (٢٥ مارس) www.transparency.org
٩. نجم، نجم عبود (٢٠٠٠) أخلاقيات الإدارة في عالم متغير. القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

ثانياً: المصادر الأجنبية

1. Bacchiega, Alberto, and Borzaga.2003. the economics of the third sector. New York; Lower Academic –plenum publishers.
2. Cavill, S., and Sohail, M. _2004_. “Strengthening accountability for urban services.” Environ. Urbanization, 16_1_, 155–171.
3. Cavill, S., and Sohail, M. _2005_. “Improving public urban services through increased accountability.” J. Profl. Issues Eng. Educ. Pract., 131_4_, 263–273.
4. Citrin, J., & Green, D. P. 1996. Presidential leadership and the resurgence of trust in government. British Journal of Political Science, 16(4): 431–453.
5. Danaee, H. and Rostamy, A. Promoting Public Trust in Public Organizations; Explaining the Role of Public Accountability, Public Organization Rev,2007.
6. Davis, J. _2004_. “Corruption in public service delivery: Experience from South Asia’s water and sanitation sector.” World Dev., 32_1_, 53–71.
7. Denhard, R. B. 2002. Trust as capacity: The role of integrity and responsibility. Public Organization Review: A Global Journal, 2(1): 65–76.
8. Fredrickson, H. George.2003. the public administration theory primer. Boulder, CO. press.
9. Gordon, M. T. 2000. Public trust in government; the U.S. media as an agent of accountability. International Review of Administrative Sciences, 66(2): 297–310.
10. Harold F. Gortner , Kenneth L. Nichols, Carolyn Ball , Organization Theory A Public and Nonprofit Perspective, third Edition 2007



11. Herzlinger, R. E. 1996. Can public trust in nonprofits and government be restored? *Harvard Business Review*, 74(2): 97–107.
12. Kearns, Kevin 1996. *Managing for accountability: preserving the public and nonprofit organizations*. san francisco: Jossey-Bass.
13. Kim, S. E. 2005. The role of trust in the modern administrative state. *Administration and Society*, 37(5): 611–635.
14. Miller, A. H., & Listhaug, O. 1990. Political parties and confidence in government: a comparison of Norway, Sweden and the United States. *British Journal of Political Science*, 20(3): 375–386.
15. Putnam, R. 1995. Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America. *Political Science and Politics*, 28(4): 664–683.
16. Sohail M. and Cavill S. Accountability to Prevent Corruption in Construction Projects, *JOURNAL OF CONSTRUCTION ENGINEERING AND MANAGEMENT*. 2008.
17. Sohail, M., and Cavill, S. _2007_. Partnering to combat corruption in infrastructure services: A toolkit, WEDC, Loughborough, U.K.
18. Svensson, Jakob. Eight Questions about Corruption. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 3 (Summer, 2005), pp. 19–42.
19. Terry, Larry. 2003. *Leadership of public bureaucracies*. 2nd ed. Armonk, New York.
20. Thomas, C. W. 1998. Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees. *Administration and Society*, 30(2): 166–193.