

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
المركز الجامعي بآفلو
معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

مطبوعة دروس حول مقياس

الفساد وأخلاقيات العمل

موجهة لطلبة السنة الثانية ليسانس

من إعداد الدكتور

طلحة محمد

السنة الجامعية 2021-2022

الفهرس

1	مقدمة:
2	الفصل الأول: التأصيل النظري والمفاهيمي للفساد المالي والإداري
3	المبحث الأول: ماهية الفساد المالي والإداري
3	المطلب الأول: مفهوم الفساد
3	الفرع الأول: الفساد لغة
5	الفرع الثاني: الفساد اصطلاحاً
7	الفرع الأول: مفهوم الفساد المالي
11	الفرع الثاني: مفهوم الفساد الإداري
15	المطلب الثالث: التطور التاريخي للفساد المالي والإداري
15	الفرع الأول: المنظور التاريخي للفساد الإداري والمالي
18	الفرع الثاني: الفساد الإداري والمالي في المنظور الإسلامي
21	المبحث الثاني: أنواع الفساد
21	المطلب الأول: أنواع الفساد من حيث الحجم:
22	الفرع الأول: الفساد الصغير (الأفقي) أو (فساد الدرجات الوظيفية الدنيا): Minor Corruption
	الفرع الثاني: الفساد الكبير أو الشامل (العمودي)، (فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين) Gross Corruption:
22	المطلب الثاني: أنواع الفساد من حيث الانتشار
24	الفرع الأول: الفساد المحلي
24	الفرع الثاني: الفساد الدولي
24	المطلب الثالث: الفساد من حيث نوع القطاع:
24	الفرع الأول: فساد القطاع العام
25	الفرع الثاني: فساد القطاع الخاص
26	المبحث الثالث: تحليل ظاهرة الفساد المالي والإداري
26	المطلب الأول: مسببات الفساد المالي والإداري
27	الفرع الأول: الأسباب الاقتصادية:
29	الفرع الثاني: الأسباب السياسية:
30	الفرع الثالث: الأسباب الإجتماعية والثقافية:

31	الفرع الرابع: الأسباب الإدارية
33	المطلب الثاني: مظاهر وأشكال الفساد المالي والإداري
33	الفرع الأول: الفساد التنظيمي (الإنحرافات التنظيمية):
34	الفرع الثاني: الإنحرافات السلوكية.....
36	الفرع الثالث: الإنحرافات المالية
38	الفرع الرابع: الإنحرافات الجنائية:
40	المطلب الثالث: آثار الفساد المالي والإداري.....
41	الفرع الأول: الآثار الاقتصادية للفساد المالي والإداري
47	الفرع الثاني: التأثيرات الاجتماعية:
48	الفرع الثالث: التأثيرات السياسية
49	الفرع الرابع: تكاليف الفساد المالي والإداري
53	خلاصة الفصل:
54	الفصل الثاني: آليات حوكمة الشركات الفورية والوقائية للحد من الفساد المالي والإداري
56	المبحث الأول : آليات حوكمة الشركات
56	المطلب الأول: الآليات الداخلية
57	المطلب الثاني : الآليات الخارجية.....
59	المطلب الثالث: آليات الحوكمة حسب G.CHARREAU
64	المبحث الثاني: تفعيل الإطار القانوني والتشريعي السائد لمكافحة الفساد.....
64	المطلب الأول: القوانين الدولية لمكافحة الفساد
71	المطلب الثاني: عرض قانون مكافحة الفساد في الجزائر تعديل 2006.....
82	المطلب الثالث: تقييم قانون مكافحة الفساد في الجزائر تعديل 2006
86	المطلب الرابع: عرض وتقييم بعض القوانين الداخلية لبعض الشركات
88	المطلب الخامس: إقتراحات أخرى لتفعيل آليات الحوكمة لمكافحة الفساد المالي والإداري
90	المبحث الثالث: تفعيل آليات الحوكمة من خلال مجلس الإدارة.....
90	المطلب الأول: تكوين مجلس الإدارة.....
90	الفرع الأول: مفهوم مجلس الإدارة الشركة المساهمة*
94	الفرع الثاني: دور ومهام مجلس الإدارة وصلاحياته.....
101	المطلب الثاني : تعيين أعضاء ولجان مجلس الإدارة
101	الفرع الأول : تعيين أعضاء مجلس الإدارة
102	الفرع الثاني: تعيين لجان مجلس الإدارة.....

103	المطلب الثالث : أنواع أعضاء مجلس الإدارة.....
105	المطلب الرابع: دور الأعضاء غير التنفيذيين
109	خاتمة.....
110	قائمة المراجع.....

مقدمة:

تعتبر ظاهرة الفساد قديمة بقدم المجتمعات الإنسانية، إذ ارتبط وجود هذه الظاهرة بالأنظمة السياسية، وهذه الظاهرة لا تقتصر على دولة أو أخرى، أو شعب دون آخر، أو ثقافة دون أخرى.

وتتفاوت ظاهرة الفساد من حيث الحجم والدرجة من مجتمع لآخر، وارتباط ظاهرة الفساد بمعظم المجتمعات السياسية، إلا أن الأنظمة السياسية الاستبدادية الدكتاتورية تشجع على نمو و بروز ظاهرة الفساد أكثر من أي نظام آخر، على غرار حجم هذه الظاهرة في الأنظمة الديمقراطية التي مبنية على أسس من احترام حقوق الإنسان والشفافية والمساءلة وسيادة القانون.

كما ويعتبر هذا الانحراف السلوكي ظاهرة عالمية مؤرقة للشعوب والدول نظرا لتعدد مظاهره وآثاره السلبية الكبيرة على مختلف الأنشطة الحياتية، فلم يخلو أي مجال أو نشاط إنساني من تعرض للاختراق من قوى الفساد، ومر الفساد بثلاث مراحل في التطور، فنظر إليه في المرحلة الأولى على أنه مخالفة للقيم، وفي المرحلة الثانية أنه مخالفة للقوانين والشرائع الإلهية، وفي مرحلته الأخيرة التي نحن بصدد دراستها فوصل فيها الفساد إلى أرقى مراحل بل -أحطها- وهي مرحلة اختراق القيم والقوانين والنظم والمعتقدات.

فهناك مثل يوناني قديم يقول كلما زادت القوانين المطبقة في الدولة، زادها الفساد فسادا.

الفصل الأول:
التأصيل النظري
والمفاهيمي للفساد
المالي والإداري

المبحث الأول: ماهية الفساد المالي والإداري

إن الفساد المالي والإداري ظاهرة مستمرة ذات ممارسات غير شرعية وأبعاد واسعة وتوصيفات متعددة بتعدد أنواعها ومظاهرها وأدواتها، والتي تنعكس تأثيراتها على مجمل العملية التنموية وبالتالي على رفاهية المواطن.

فتنوعت وتعددت مفاهيمها وتغيرت تبعاً للمتغيرات التي شهدتها العالم في السنوات الأخيرة مما جعل من مفاهيمها محط جدل ونقاش، سعياً وراء تحديد مفهوم واضح ودقيق لهذه الآفة التي تواجه الدول النامية والمتقدمة بقطاعيها العام والخاص، وبأنظمتها الاشتراكية والرأسمالية على حد سواء.

المطلب الأول: مفهوم الفساد

ويمكن تعريفه من خلال:

الفرع الأول: الفساد لغة

فسد يفسد وفسد فسادا وفسودا فهو فاسد وهو نقيض الصلاح، والفساد هو خروج الشئ عن الاعتدال، سواء كان قليلاً أو كثيراً.

كما يعرفه معجم أوكسفورد الإنجليزي الفساد بأنه "إنحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة".

1- تعريف الفساد دولياً: هناك عدة توجهات لتعريف الفساد فهناك من يعرفه بأنه "خروج عن القانون والنظام (عدم الالتزام بهما) أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا لتحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية¹.

2- كما عرفه البنك الدولي: الفساد على أنه استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص (الشخصي) غير المشروع "ليس له أساس قانوني".

¹ أحمد ابو دية، الفساد سبله وآليات مكافحته، نشر في موقع الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد الجمهورية اليمنية 13-11-2007.

ونظر صندوق النقد الدولي "IMF" إلى أن الفساد من حيث أنه علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف لاستنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات علاقة بالآخرين.

وهناك اتفاق دولي على تعريف الفساد كما حددته منظمة الشفافية الدولية "بأنه كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته وبشكل عام وبالنتيجة فإن الفساد يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة"¹.

ويصنف المختصون في قضايا الفساد وأنواعه إلى واسع وضيق، فالفساد الواسع ينمو من خلال الحصول على تسهيلات خدمية تتوزع على شكل معلومات أو تراخيص، أما الفساد الضيق فهو قبض الرشوة مقابل خدمة اعتيادية بسيطة، كتسهيل عقد أو إجراء معاملة، ومما لا شك فيه أن الفساد الأخلاقي يضر الفرد، ويحط من قيمته الإنسانية، بينما الفساد المالي والإداري يضر بالمجتمع، ويهدد أمنه واستقراره، ويزداد صعوبة وتعقيدا إذا أصبح وتحول إلى ثقافة في المجتمع كما هو حال العديد من الدول العربية.

كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطقتي (المحسوبية والمنسوبية)، أو سرقة أموال الدولة مباشرة².

وفيما يمثل الفساد جانب الشر يمثل الإصلاح جانب الخير³.

كما أنه قد يعني خيانة الأمانة والبعد عن الاستقامة أو المبادئ الأخلاقية والتحرير على الخطأ باستخدام وسائل غير سليمة أو غير قانونية، والبعد عن ما هو نقي وصحيح⁴.

¹ مركز اضواء للبحوث والدراسات الإستراتيجية، اختلفوا على تعريفه واتفقوا على اضراره الكارثية، الفساد الجريمة المجهولة.

² ويكيبيديا الموسوعة الحرة.

³ عياد محمد علي باش، (التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للفساد الحكومي في البلدان النامية)، دليل الموظف النزيه نحو توعية شاملة لمكافحة الفساد الإداري-ط2-مركز عشتار للتدريب الصحفي، بابل 2007، ص42.

⁴ جواد رشمي، الفساد المؤسسي هل يصبح وسيلة لتحقيق الحوكمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؟، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن 2004، ص11.

أو أخذ المال ظلماً أو التلف والعطب أو القتل وإغتصاب المال¹.

الفرع الثاني: الفساد اصطلاحاً

تتعدد تعاريف الفساد بتعدد أنواعه، إلا أن التعريف المعتمد في جميع الكتابات قدم من قبل البنك الدولي الذي عرف الفساد "على أنه سوء إستغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة"².

ويعرف الفساد في موسوعة العلوم الإجتماعية بأنه إستخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة، وهذا يشمل جميع أنواع الرشاوي للمسؤولين المحليين أو السياسيين ويستبعد القطاع الخاص³.

بعبارة أخرى يتناول العلاقة بين الفساد والقطاع العام مستبعداً العلاقة بين الفساد والقطاع الخاص، وهو بذلك متفق مع مقولة (جاري بيكر)⁴ "إننا إذا ألغينا الدولة، فقد ألغينا الفساد".

ويشير فيتو تانزي إلى أن الفساد هو "تعمد مخالفة مبدأ التحفظ(الحرص على تطبيق قواعد العمل في التعامل مع كافة الأطراف) بهدف الحصول على مزايا شخصية أو مزايا لذوي الصلة"⁵.

ويركز هذا التعريف على ثلاث دعائم أساسية⁶:

1-مبدأ التحفظ: وهنا لا يوجد أي دور للعلاقات الشخصية أو غيرها في إتخاذ أي قرار إقتصادي يضر بالمصلحة، فالعنصر الأساسي لنجاح إقتصاد السوق هو المعاملة المتساوية لكافة الأطراف الإقتصادية، والعكس التحيز والميل لأحد الأطراف المرتبطة بالقرار

¹ عماد الشيخ داوود، الشفافية ومراقبة الفساد، نشر في كتاب الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سبق ذكره، ص 136.

² world bank.world development report.Oxford university press.washington D.C.1997.p12

³ محمد كريم عبدالله، (الفساد الإقتصادي الأسباب والمعالجات)، مجلة الملتنقى، السنة (1)، العدد(4)، 2006، ص93.

⁴ حانز على جائزة نوبل في الإقتصاد عام 1992.

⁵ بوريس بيجو فيتش، آراء في الفساد...الأسباب والنتائج، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2004، ص23.

⁶ بوريس بيجو فيتش، مرجع سبق ذكره ، ص24.

الإقتصادي يعد إختراقاً ومخالفة لمبدأ التحفظ، ويمهد لسيادة الفساد، فعند غياب التحيز يغيب الفساد.

2-التعمد:هو الإنتهاك المقصود لمبدأ التحفظ.

3-الفائدة: أي أن يحقق هذا الإنتهاك مصلحة أو فائدة للفرد المخالف للمبدأ أو لمحاسبيه. كما يمكن للتعمد والفائدة أن يتوازي زمنياً أو في أوقات متتالية، أي أن المخالف يحصل على مقابل سواء في اليوم نفسه أو في وقت لاحق، أو مقابل خدمة في يوم ما. ويتورط القطاع الخاص في مجمل عمليات الفساد من حيث سوء إستخدام المال أو إلتماس خدمات للكسب الخاص¹.

وهناك من يرى أن الفساد أزمة أخلاقية، أي أنه سلوك لا أخلاقي للموظف العام²، فالفساد من الجانب الإقتصادي يسعى لتعويض ما يعانيه من نقص مادي بطرق غير مشروعة، فالفساد بشكل عام يقصد به إستخدام وضع غير شرعي لتحقيق كيب غير شرعي³، وغالباً ما يتسم بالسرية⁴. ومما سبق يمكننا أن نعرف الفساد على أنه:

إنحراف عن القيم والأخلاقيات التي تحكم السلوك الإنساني، يقوم به أفراد من ذوي المصالح النفعية بشكل غير شرعي وغير قانوني غايته التربح وتعظيم الرفاهية الذاتية.

المطلب الثاني: مفهوم الفساد المالي والإداري

ويتضمن هذا المفهوم مايلي:

¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، نيويورك، 13 تشرين الثاني، 1998، ص9.

² ناصر عبد الناصر، ظاهرة الفساد، دار المدى، دمشق، 2002، ص68.

³ أحمد باهض تقي- هدى زوير الدعيمي، أثر الفساد على التنمية الإقتصادية والإجتماعية، بالتركيز على العراق، بحث غر منشور مقدم إلى كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة كربلاء، 2005، ص4.

⁴ David O.Beim and Charld W.Calomiris,E;erging Financial Markets,McGraw-Hill Higher Education,Courier-Westford,Inc,New York,2001,p.155.

الفرع الأول: مفهوم الفساد المالي

هو مجمل الإنحرافات 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 والشركات¹.

هو ذلك السلوك غير القانوني المتمثل في هدر المال العام وأعمال السمسرة في المشاريع وتجارة السلاح².

ولهدر المال عدة صور نذكر أهمها³:

- إختلاس المال العام والعدوان عليه: وتتجلى في تضخيم فواتير الإنفاق العام لصالح أفراد أو طبقات معينة.

- المتاجرة بالوظيفة: وتتمثل قانونياً في صورة (الغصب)، وذلك لأخذ الموظف ما ليس حقه أو حق الجهة التي يعمل بها، وهي أخذ الموظف العام رسوم مقابل خدمة تقدمها الدولة مجاناً لمواطنيها، أو يزيد عن الرسم المقرر للحصول على أرباح.

- التزيف والتزوير في العملة وبطاقات الإئتمان: وهذا من خلال التسوق عبر شبكات الإنترنت... إلخ.

وفي مجال أعمال السمسرة فتتضمن عمليات التلاعب في سوق الصرف مثل تجارة العملة وسوق المال الخاصة بالأسهم والسندات وبعض الأعمال التي تنشأ عن شركات السمسرة كقيامها بإصدار أسهم بدون أن يكون لها أصول، وكذلك المضاربة غير المشروعة الهادفة للتأثير على أسعار الأسهم، أو إطلاق الشائعات والتعاملات الخفية واستخدام معلومات سرية لإتمام صفقات أدت إلى تحقيق أرباح طائلة، ومن أمثلتها ففي منتصف

¹ بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 24.

² هاشم الشمري - إيتار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، دار اليازوري، عمان، ط1، ص29.

³ محمود عبد العظيم، الفساد في بر مصر، مجلة الإقتصادي، مصر، العدد(1953)، 12 يونيو، 2006، ص24.

2001 تم الحكم بالسجن على وزير سابق في الحكومة العمانية بمدة ست سنوات مع غرامة بسبب تلاعبه بأسعار الأسهم، ومخالفته لقوانين أسواق المال.

وفي تجارة السلاح فهي تعد من الصفقات التي تتسم بكبر الفساد المالي والتي تدار من خلال مافيات منظمة عبر صفقات وهمية، وفي هذا الصدد بروز ظاهرة تجارة الحروب التي تظهر العلاقة المشبوهة ما بين الصناعات العسكرية والبيوت المالية والمؤسسات الإعلامية وشركات المقاولات في الولايات المتحدة¹.

وبتفاعل المال مع الفساد ينتج ما يصطلح عليه الإقتصاديين "الفساد الإقتصادي" الذي جاء به الإهتمام متأخرا إذ تم تناوله جنبا إلى جنب مع موضوع التنمية بشكل عام، والفقر بشكل خاص². إذ يشير تقرير لمنظمة الشفافية الدولية إلى أنها تشخص الدول النامية هي الأكثر إصابة بمرض الفساد الإقتصادي أو أشكال الفساد الأخر نتيجة لسياسات الدول الكبرى وشركاتها.

ومن الجدير بالذكر أن شركات صناعة وتسويق الأسلحة بغية تعظيم الأرباح لا تتوانى عن دفع الرشاوي والعمولات لكبار موظفي الدولة للبلدان التي تمولها، فشركة (نورثروب) الأمريكية قامت في عام 1971 بدفع عمولة تقدر بـ(2.3) مليون دولار لجنرال في سلاح الطيران البرازيلي من أجل إقناع المسؤولين بشراء طائرات حديثة.

ويمكن عرض أهم أشكال الفساد المالي في الوطن العربي³:

- تخصيص الأراضي: وهذا من خلال قرارات إدارية عليا، تأخذ شكل العطايا لتستخدم فيما بعد في المضاربة العقارية وتكوين الثروات.

- إعادة تدوير أموال المعونات الأجنبية للجيوب الخاصة: لتذكر بعض الإحصائيات أن أكثر من (30%) منها لا تدخل الخزينة بل تذهب لجيوب الخزينة أو رجال أعمال كبار.

¹ منير الحمش، الإقتصاد السياسي الفساد-الإصلاح-التنمية، إتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2006، ص32.

² منتديات متن الساحل، الفساد والإصلاح، ص11. على موقع النت http://almaten Info تاريخ الدخول 2008/1/29.

³ محمود عبد الفضيل، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، 2004، ص82.

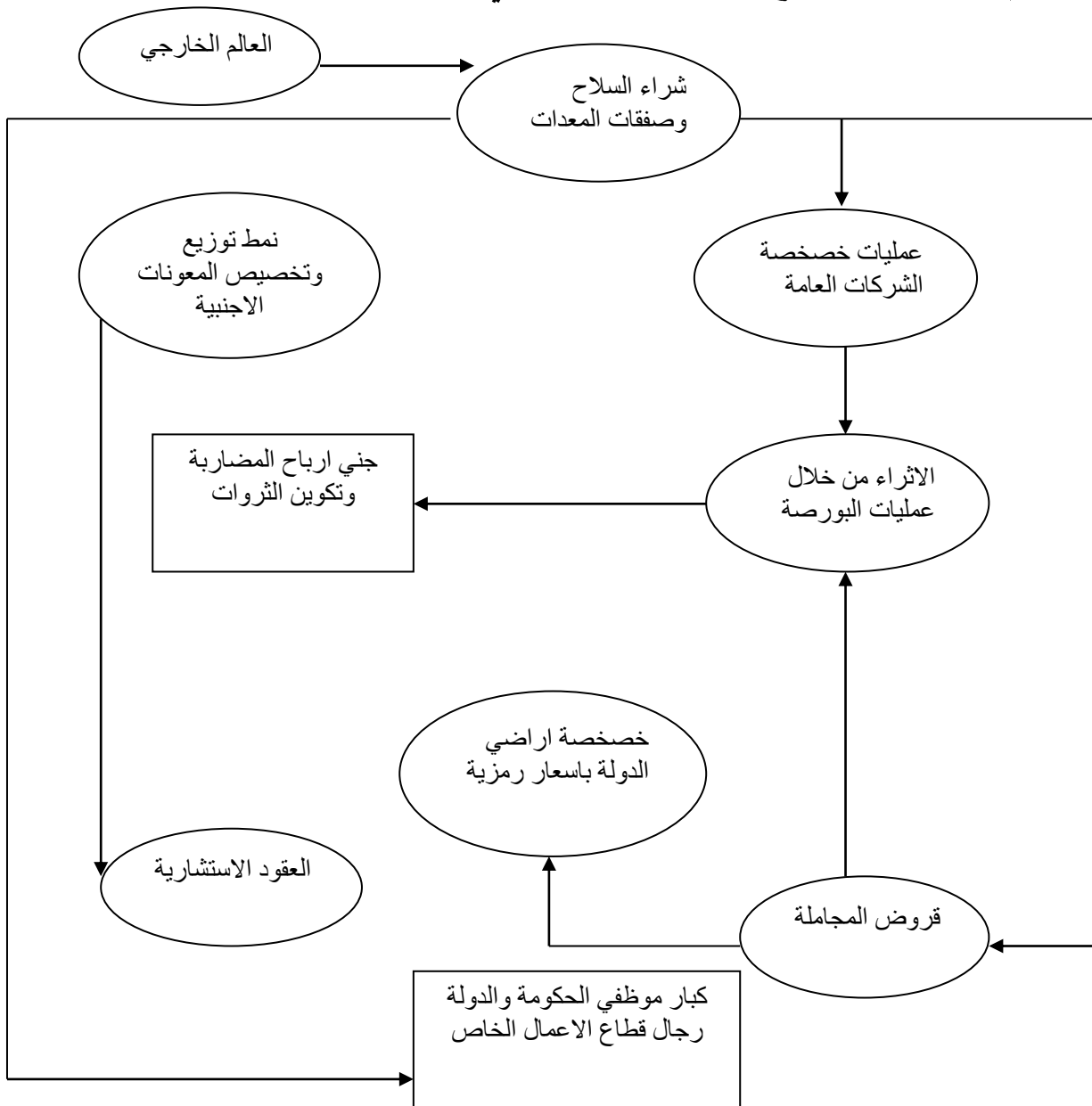
- قروض المجاملة الممنوحة من المصارف بدون ضمانات جديّة لكبار الأعمال المتصلين بمراكز النفوذ.

- عمولات عقود البنية التحتية وصفقات السلاح.

- العمولات والأتاوات التي يتم الحصول عليها من خلال المنصب أو الإتجار بالوظيفة العامة (ربع المنصب).

ويمكن توضيح الترابط والتقاطع بين آليات الفساد المالي بالشكل 1

الشكل رقم 1 : الترابط والتقاطع بين آليات الفساد المالي



المصدر: محمود عبد الفضيل، مرجع سبق ذكره، ص 82.

كما يعرف على أنه إستغلال الموارد العامة للمكاسب الخاصة ضد المصلحة العامة ومناقضا لأهداف المنظمة العامة وكذلك الإستخفاف بقيم العمل وأهدافه¹.

فهو تصرفات وأعمال غير مشروعة تصدر عن المسؤول تتضمن سوء إستغلال الأموال العامة والسيطرة عليها وإستعمالها لغير الأوجه المعدة لها، وتحريفها للصالح الخاص، حتى أنه أخذ أبعاد واسعة وكبيرة تخطت نطاق قطريته ليصل للنطاق العالمي ضمن نظام الإقتصاد الحر المعولم من خلال الترابط المتشابك للشركات المحلية والدولية والقيادة السياسية بشكل منافع ذاتية متبادلة، ويعتبر أخطر أنواع الفساد.

ويحدث الفساد لدوافع عدة نذكر منها²:

- وجود حافز لإرتكاب الفساد المالي مثل ضخامة الرشوة.
- وجود فرصة لإرتكاب الفساد المالي مثل غياب الضوابط الرقابية والمساءلة أو عدم فاعليتها.

- وضع مبررات قد تبدو منطقية لإرتكاب الفساد المالي.
وتشكل هذه الدوافع الأركان الرئيسية لمثلث الفساد المالي، وقد قدم تقرير منظمة الشفافية الدولية تفاصيل حول الأموال التي يعتقد أن القادة السياسيين سلبوها خلال العقود الماضية³:

الجدول رقم 02: يبين أهم الإختلاسات في تقرير منظمة الشفافية الدولية

المبلغ المختلس	الدولة	رئيس الحكومة
15-35 مليار دولار	أندونيسيا 1967-1998	محمد سوهارتو
5-10 مليار دولار	الفلبين 1972-1986	فرديناند ماركوس
5 مليار دولار	زائير 1965-1997	موبوتو
2-5 مليار دولار	نيجيريا 1993-1998	ساني أباتشا

المصدر : محمود عبد الفضيل، مرجع سبق ذكره، ص 87.

¹ إيمان صالح حسن عبد الفتاح، التصدي للفساد من خلال التحول إلى الإدارة الإلكترونية، بحث مقدم في ندوة بعنوان تحديث وتطوير الإدارة باستخدام تكنولوجيا الإتصالات والمعلومات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 14-18 مايو، 2006، ص 69.

² هدى صقر، الحوكمة تحاصر الفساد، الإقتصادي، مصر، العدد (1953)، 12 يونيو، 2006، ص 29.

³ <http://WWW.Transparency.org>.

يعد المفسدون الفساد تجارة مربحة، فهم يبيعون الذمة وشرف المهنة مقابل تحقيق المصالح والأهداف الخاصة غير المشروعة، وهذا كله على حساب المصالح العامة المشروعة من فرص التقدم والإزدهار ومن ثم البقاء ضمن دائرة الفقر والتخلف إلى آماذ بعيدة قد تصل إلى عقود أو قرون من الزمن، وقد يكون للإدارة السياسية اليد الأولى في إستشرائه.

ومما سبق نرى أن الفساد هو ذلك السلوك المنافي للقوانين والأخلاق والمبني على الإخلال بالمصالح والواجبات العامة من خلال إستغلال المال العام لتحقيق مصالح خاصة وهو ليس حكرا على النشاط المتصل بالوظيفة العامة بل خارجها أيضا.

الفرع الثاني: مفهوم الفساد الإداري

"يستحيل على المرء أن لا يذوق عسلا او سما إمتد إليه لسانه، فإنه يستحيل أيضا على من يدير أموال الدولة ألا يتذوق من ثروة الملك ولو نذرا قليلا"*
كم أن هناك توجهات متنوعة في توضيح مفهوم الفساد الإداري، ويعود ذلك إلى إختلاف المدارس الفلسفية، وكذا إختلاف أفكار وثقافة وتوجهات رواد هذه المدارس من المنظرين والكتاب.

حيث عرف الفساد الإداري بصفة عامة على أنه "التأثير غير المشروع في القرارات العامة"¹.
كما عرفته منظمة الشفافية الدولية على أنه: إساءة إستعمال السلطة لأغراض خاصة"².
كما أنه "النشاطات التي تتم داخل جهاز إداري حكومي والتي تؤدي فعلا إلى حرف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي الذي يمثل طلبات الجمهور والمصلحة العامة لصالح أهداف

*من كتابات أوتيليا رئيس وزراء الملك في الهند القديمة 300 قبل الميلاد.

¹ Caiden and caiden.Ad ministrative Corruption public administraion review,Vol.37,jan :1977, P 13

² 12Transpqrncy International,berlin,2004,http://WWW.Trqnsqrncy.org. consulté le 12/05/2015

خاصة سواء كان ذلك بصيغة متجددة ام لا، وسواء كان ذلك بأسلوب فردي أو جماعي منظم"¹.

كما يعرف بأنه "إخلال بالمصالح والواجبات العامة"².

ومن هنا فهو خروج ن القانون والنظام، أو إستغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية للفرد أو لجماعة معينة، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إلى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية.

وتشير أدبيات الفكر الإداري إلى أن هناك ثلاثة مناهج فكرية رئيسية تتناول الفساد الإداري، وهي³:

1- المنهج القديم (القيمي) Moral Method:

ومن أنصار هذا المنهج دوبل (Dobel) وكايدن (Caiden)، فيعرف الأول الفساد الإداري على أنه "القصور القيمي عند الأفراد الذين يجعلهم غير قادرين على تقديم الإلتزامات الذاتية المجردة التي تخدم المصلحة العامة"، أما الثاني فيعرفه على أنه " فقدان السلطة القيمية وبالتالي إضعاف فاعلية الأجهزة الحكومية".

وجاءت هذه التعاريف مؤكدة قوة العلاقة بين النظام القيمي والانحرافات التي تحصل في إجراءات العمل وإهمال المصلحة العامة بهدف تحقيق مصالح شخصية قد تكون فردية أو جماعية. إلا أن هناك مأخذ على هذا المنهج أهمها عدم ثبات مفهوم القيم ونسبته وصعوبة التحقق منه، كما لم يحدد مستوى النظام القيمي الذي قد يتم الانحراف عنه، أهو عالمي مقرر ومعترف بشرعيته على نطاق واسع، أم هو أي نظام قيمي مطبق في أي مجتمع⁴.

¹ عياد محمد علي باش، الفساد الحكومي في الدول النامية...أسبابه وآثاره الإقتصادية والإجتماعية، مجلة القاسية للعلوم الإدارية والإقتصادية المجلد(5)، العدد(3)، 2002، ص203.

² سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم، الأسباب، العواقب والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، ط1، دار الأهلية، عمان، 2003، ص15.

³ جاسم محمد الذهبي، التطوير الإداري مداخل ونظريات -عمليات وإستراتيجيات، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، بغداد، 2001 ص242.

⁴ بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ط1، 2011، ص21.

2- منهج المعدلين الوظيفيين (العمليين) Revisionist or functionalists Method

برز هذا المنهج في ستينات القرن العشرين على أنقاض المنهج القديم، ومن أنصاره (Gerald E.Caiden) و (Naomi J. Caiden) فهما مرة يعرفان الفساد على أنه "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الإجتماعية أو إرتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية". ومرة أخرى يعرفانه على أنه "الحالة التي يدفع في الموظف نتيجة لمحفزات مادية أو غير مادية غير قانونية للقيام بعمل لصالح مقدم المحفزات، وبالتالي إلحاق الضرر بالمصلحة العامة" وينظر أنصار هذا المنهج للفساد نظرة إيجابية، فهم يؤكدون على أن الفساد هو حالة مرحلية تدمر نفسها بنفسها، فهو يظهر في مرحلة النضوج الأولى للمجتمع، ويزول عند إكمال حالة النضوج والتطور¹.

بالإضافة إلى أن هذا المنهج وضع أسس نوعا ما قابلة للقياس، وهناك سهولة كبيرة للتحقق منها أكثر من المنهج القيمي. وعلى الرغم من إيجابيات هذا المنهج إلا انه لم يخلو من السلبيات ولعل من أهمها:²

أ- إن حدوث ظاهرة الفساد الإداري ليس بالضرورة أن يكون مرتبطا بحوافز غير مشروعة مقدمة من قبل أطراف أخرى، بل قد يرتبط باندفاعات ذاتية عند الموظفين تكون لصالحهم.

ب- لم يكن القصور والنواقص في قواعد عمل الأجهزة الإدارية هو السبب الوحيد في شيوع الفساد الإداري بل الجوانب القيمية هي أيضا من مسببات الفساد.

ج- إن الفساد لا يظهر في الدول النامية فقط، وإنما يظهر في الدول المتقدمة أيضا لكن بنسبة أقل.

¹ عياد محمد علي باش، الآثار الاقتصادية والإجتماعية للفساد الإداري والتهرب الضريبي في الدول النامية، بحث مقدم في المؤتمر العلمي الضريبي الأول، وزارة المالية، الهيئة العامة للضرائب، الجزء الثالث، العراق، 2001، ص46.

² جاسم محمد اذهبي، التطوير الإداري مداخل ونظريات -عمليات واستراتيجيات، مرجع سبق ذكره، ص245.

3- المنهج المعاصر "منهج ما بعد المعدلين" أو "ما بعد الوظيفي"¹:

(Non-Revisionist or Post Functionalists Method)

وقد ظهر هذا المنهج في سبعينات القرن العشرين ويمثل عودة إلى المنهج القديم "القيمي" باعتبار الفساد ظاهرة سلبية، إذ يركز مؤيدي هذا المنهج في مفاهيمهم على إعتبار "ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة لا تقتصر على الممارسات الفردية بل تعتمد على أكثر من ذلك فتأخذ طابعا نظاميا يعمل على تكريس النفس والإستمرار وليس التفاني الذاتي مع حركة تقدم المجتمع".

ووفقا لهذا المنهج عرف الفساد الإداري بأنه "حصيلة الإتجاهات والأنماط السلوكية المتأصلة ليس فقط في الهياكل الإدارية بل في المجال الإجتماعي ككل وفي النمط الحضاري وفي قلوب وعقول الموظفين المدنيين والمواطنين على حد سواء".

كما يعرف الفساد الإداري "ظاهرة سلبية تنفشي داخل الأجهزة الإدارية لها أشكال عديدة تتحدد تلك الأشكال نتيجة للثقافة السائدة في المجتمع والمنظمة والنظام القيمي وتقترن بمظاهر متنوعة كالرشوة وعلاقات القرابة والوساطة والصدقة تنشأ بفعل مسببات مختلفة هدفها الأساسي إحداث إنحراف في المسار الصحيح للجهاز الإداري لتحقيق أهداف غير مشروعة فردية أو جماعية".

ومن هنا يمكن القول أن الفساد الإداري هو سلوك منحرف عن الواجبات الأساسية للعمل، ينجم عنه حصول صاحب السلطة على مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، وهو لا يقتصر على قطاع معين بل قد يمتد إلى أبعد من ذلك فيشمل كافة قطاعات الدولة والقطاع الخاص.

وتوصف ظاهرة الفساد الإداري بأنها :

*ظاهرة سيئة تؤدي إلى إساءة إستعمال السلطة الرسمية ومخالفة الأنظمة والقوانين والمعايير الأخلاقية.

¹ بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص23.

- ظاهرة تؤثر على أهداف المصلحة العامة نتيجة لتأثيرها السلبي على النظام الإداري
- ظاهرة نتجت عن إنحرافات سلبية وبالتالي فهي ستولد إفرزات سلبية على النظام الإداري قد يتحمل أعباءها الجمهور والموظفون.
- ظاهرة سلبية قد تحدث بشكل فردي أو جماعي.
- ظاهرة تهدف لتحقيق أغراض غير مشروعة، بإحداث انحراف في المسار الصحيح للنظام الإداري.
- ظاهرة تحقق قواعد غير مشروعة لممارستها، لبس بالضرورة أن تكون هذه العوائد مادية.

المطلب الثالث: التطور التاريخي للفساد المالي والإداري

- للفساد الإداري والمالي تاريخا طويلا، فقد عرفته الأجيال السالفة، وتقود بنا دراسته إلى إستقراء أساليب الإنحراف وتغير السلوك الإنساني عن الطريق القويم للفطرة الإنسانية والتجرد من المثل الأخلاقية.
- لذا فإن جوهر الفساد الإداري والمالي ينطلق من نقطة جوهرية مفادها حسن الأخلاق وتغذيتها، فتأدية الأمانة وواجب الإخلاص وغيرها من السلوكيات الحميدة والقويمة أو عدمها له بالغ الأثر منذ الأزل إلى يومنا هذا.
- فاستمرت الدراسات والخطابات والهتافات التي تتادي بالنصيحة تلو النصيحة لإجتتاب كل أشكال الفساد الذي يعد داء خطيرا ينزع ويهدد الكيان الإداري والإقتصادي والسياسي والإجتماعي.
- لذا سنعرض في هذا المبحث لتطور هذه الظاهرة عبر العصور .

الفرع الأول: المنظور التاريخي للفساد الإداري والمالي

- ظاهرة الفساد الإداري والمالي ليست وليدة اليوم وليست مرتبطة بزمان أو مكان وكانت بدايتها منذ النشأة الأولى للمجتمع الإنساني، وكانت أول قصة فساد ظهرت على

الأرض هي قصة آبنى آدم عليه السلام "قائبل وهابيل"، فالفساد قبل كل شيء ظاهرة إنسانية ولدت بولادة الإنسان في ظل وجود الرغبات الإنسانية للاستيلاء على ما لآخر بشتى الطرق السليمة وغير السليمة، وقد امتدت جذور الفساد في أعماق التاريخ فكانت أول قطعة مزورة هي القطعة النقدية الذهبية التي سكتها (بوليكراتس) حاكم جزيرة ساموس اليونانية سنة (535ق.م) وكانت مصنوعة من الرصاص ومغطاة بقشرة ذهبية رقيقة¹.

وقد عثر فريق الآثار الهولندي في 1997م في موقع (راكا) في سوريا على حوالي (150) كتابة مسمارية تبين موقعا إداريا للحضارة الآشورية يرجع إلى القرن (13 ق.م) فقد وجد في أرشيف في جهة مسؤولة عن الأمن يكشف تعاطي بعض الموظفين لرشاوي وتضمنت هذه البيانات أسماء كبار مسؤولين واسم لأميرة آشورية.

وفي البرديات القديمة العديد من حوادث الفساد والتي كان فيها التواطئ بين حراس المقابر الفرعونية ولصوص المقابر لسرقة ما بها من قطع وحلي ذهبية.

ما ذكر العديد من المفكرون والمصلحون والفلاسفة عن الفساد منذ أيام شرائع حمو رابي على إعدام من يرتكب السرقة أو التزوير وغيرها من ممارسات الفساد².

فيما أشارت كتابات أرسطو (322-384ق.م) إلى السعي في كسب النقود بالطرق الشرعية أو غيرها "بعض الناس يحولون كل سجية أو فن أو وسيلة للحصول على النقود، فذلك يتصورون انه الغاية، ومن أجل تحقيق الغاية يجب تسخير كل شيء"³.

وقد جاءت في كتابات كوتيليا رئيس وزراء الملك في الهند القديمة (300 ق.م) ما نصه "يستحيل على المرء أن لا يتذوق عسلا أو سما إمتد إليه لسانه، فإنه يستحيل أيضا على من يدير أموال الحكومة ألا يذوق من ثروة الملك ولو نذرا قليلا"⁴.

كما أشار أفلاطون إلى تواجد ظاهرة الفساد منذ أكثر من سنة (2000)⁵.

¹ أحمد باهض تقي، هدى زوير الدعيمي، مرجع سبق ذكره، ص4.

² نائل حنون، شريعة حمو رابي، الجزء الأول، ط1، بيت الحكمة، بغداد، 2003، ص ص 185-199.

³ عياد محمد علي باش، الفساد الحكومي في الدول النامية أسبابه وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سبق ذكره، ص 201.

⁴ برنامج المجتمع المدني العراقي، مقدمة حول مكافحة الفساد، مركز عشتار للتدريب الصحفي، بابل، العراق، 2006، ص 4.

وفي القرن (14م) أشار ابن خلدون إلى سلبية هذه الظاهرة في المجتمع فيقول "يقع تخريب العمران، فتبقى تلك الأمة كأنها فوضى، مستطيلة أيدي بعضها على بعض، فلا يستقيم لها عمران، وتخرّب سريعاً...¹.

كما أعطى شكسبير دوراً مهماً لهذه الظاهرة في مسرحياته، وجعلته بعض الدساتير جريمة نعاذل خيانة الوطن تبرر السجن حتى لرئيس الدولة.²

ولظاهرة الفساد جذور طويلة عبر الأزمان والعصور من رشاي وعمليات مقابل تسهيل الحصول الخدمات والمنافع في جل دول العالم. فقال (أدموندبورك)* عام 1977: لا تستطيع الحرية أن تستمر طويلاً بين شعب فاسد يشكل عام" كأنه توقع حدوث هذا بعد قرنين من الزمن³.

واليوم مع هذا الإنفتاح الإقتصادي والعولمة وانتشار المعلوماتية والديمقراطية ومحاربة غسل الأموال والتصدي للجريمة المنظمة... الخ، ينتشر الفساد في جميع أقطار العالم المتقدم والنامي منه، لينتقل الفساد من هاجس وطني إلى هاجس عالمي يؤرق كل الدول، لذا تزايد الوعي بضرورة مكافحته والتركيز على إبراز تكاليفه الوخيمة، فأقيمت له الندوات والمؤتمرات وأنشأت له المنظمات العالمية، حيث ذكر في تقرير منظمة الشفافية الدولية عام 2008 على لسان رئيسها (دي سورات) "إن عمليات الفساد تكلف العالم نحو تريليون دولار سنوياً"⁴.

⁵ الرسي السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة (23)، العدد (266)، نيسان/أبريل، 2001، ص21.

¹ عباد محمد علي باش، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد الإداري والتهرب الضريبي في الدول النامية، مرجع سبق ذكره، ص44.

² المرسي السيد حجازي، مرجع سبق ذكره، ص17.

* أحد رجال السياسة البارزين من أصل إنجليزي أيرلندي.

³ جورج مودي ستاورت، تكلفة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2003، ص4.

⁴ تاريخ الإطلاع <http://WWW.Transparency.org>.2015/03/14

الفرع الثاني: الفساد الإداري والمالي في المنظور الإسلامي

من ظواهر العصر المؤسفة والسالبة تفشي ظاهرة الفساد وتعدد أشكاله وشيوعها وامتدادها، ليشمل جميع جانب الحياة العصرية السياسية والاجتماعية وكذا الاقتصادية والتربوية... الخ. وأصبح الفساد قادرا على أن ينال من سلوك الفرد والجماعة .

فمثل هذا التفشي يجعل من الواجب على كل مسلم أن يتصدى لهذه الظاهرة بتوضيح طبيعتها وأسبابها وآثارها السلبية على المجتمعات وكذا انعكاساتها، ومن ثم خطرها على انهيار القيم والمثل، فلذا لابد للمجتمع أن يطلب العون والهداية من الهدي الإسلامي المبارك والتمسك بالقيم الأخلاقية والفضائل الحميدة، فالإسلام يبني المجتمع الصالح ويجعل المواطن المؤمن صاحب الضمير الحي والواعي بالفساد، والإسلام مدرسة في الطهر والعفاف والصدق والأمانة والإصلاح والبعد عن كل مظاهر الفساد الذي أصبح وباء شديد الوطأة وسريع الانتشار في الوقت الراهن، ولا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمها وحديثها من مظاهر الفساد الإداري والمالي بما فيها المجتمع الإسلامي على الرغم من الطهر والنقاء التي ميزت الفكر الإسلامي على مر العصور والأزمنة¹.

إن الناظر لا تخطئ عينه صور الخلل، والمفارقات الكبيرة، والمباينات الشاسعة بين واقع الأمة ومنهج الإسلام. فالناظر يرى صور الانحراف كثيرة وعميقة، ومتعددة الأمثلة وما تبديه من آثار ظاهرة أو مستترة، حتى أن الإنسان إذا أمعن في جمع هذه المتفرقات وأكثر من حشد الأمثلة ظهرت له صورة مفزعة، تجعل اليأس يدب للنفوس ويوهن من عزائمها حيث قال الشاعر يرثي حال الأمة²:

بلغت أمتي من الذل حدا	فاق في سوءه جميع الحدود
فلقد أصبحت تجر خطاها	مثقلات في ذلة ونكود
بعد أن كانت العزيزة صارت	رمز ذلة وأمة التشريد

¹ مجلة الوعي الإسلامي، صادرة عن وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، دولة الكويت، العدد 532/03-09-2010.

² بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 56.

1- مفهوم الفساد من منظور إسلامي:

فيعرف بأنه: ضياع مقاصد الشريعة الإسلامية وهي حفظ النفس والدين والعقل والعرض والمال ويسبب مخالفة ما نهى الله عنه ورسوله.

ويعرف أيضا بأنه إظهار معصية الله تعالى والانحراف عن هديه، وتقترب أحيانا في أعراضهم وكرامتهم، لأن الشرائع سنن موضوعة بين الناس، فإذا ماتمسكو بها زال العدوان ولزم كل أحد شأنه فحققت الدماء وسكنت الفتن وكان فيه صلاح الأرض وصلاح أهلها¹.
إنما الحديث لا يخص مجتمعا بعينه أو دولة بذاتها، وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول، لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء الإداري ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام كل المجتمعات وكل الدول فتعالت النداءات إلى إدانته والحد من انتشاره ووضع الصيغ الملائمة لذلك².

لنصل إلى أن الفساد ظاهرة إنسانية تحكمها قوانين الإنسان فردا ومجمعا، وأن ما يقابل هذه الظاهرة هو الإصلاح والإصلاح، وأن حركة التضاد بين هذين الظاهرتين هي من العوامل التي تحكم مسيرة الأمم على الأرض، كما قال الله تعالى "ولقد كتبنا في الزبور من بعد الذكر أن الأرض يرثها عبادي الصالحون" الأنبياء(105) وقوله تعالى "ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل والله لا يحب الفساد" البقرة(205).

2- نماذج من الفساد من منظور إسلامي:

لقد حظي الفساد باهتمام كبير وواسع من قبل الديانات السماوية ومن بينها الإسلام فقد تناول القرآن الكريم جانب الفساد، وتعددت الآيات التي تذكر لفظ الفساد في (خمسين موضعا)³، مبينا خطورته ونتائجه السيئة ومحذرا المفسدين مادة الفساد، منها "الفساد أفسدوها

¹ د. نعيم إبراهيم الفقي الظاهر، إدارة الفساد (دراسة مقارنة بالإدارة النظيفية)، مرجع سبق ذكره، ص78.

² مرجع نفسه، ص 78.

³ نعيم إبراهيم الظاهر، إدارة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص79.

المفسدين، لتفسدون، فسادا، يفسدون"، وقوله "وأصلح ولا تتبع سبيل المفسدين" الأعراف(142).

ويذكر الانطباع الأول الذي تبادر عند الملائكة حينما خلق الله آدم، وأخبرهم أنه جاعل في الأرض خليفة كان هناك إستغرابا وتعجبا من هذا المخلوق الجديد، وذلك بقولهم "قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء" البقرة(130)، ويشير ذلك إلى أن الأرض كان يسودها السلام والهدوء، لافساد ولاخرب ولاتعد حتى كان هذا المخلوق المكرم عند الله هو مبدأ الفساد وسفك الدماء، فكان الرد الرباني على هذا الإستغراب الملائكي "قال إني أعلم ما لا تعلمون" البقرة(30)، إشارة إلى سر هذا المخلوق وحكمة وجوده على الأرض ومسيرته وتكامله فيها، وكأن الفساد وسفك الدماء ملازمان لطبيعة الإنسان بما يملكه من قدرة على الإختيار والإرادة والتجاوز، بقوله "إنا هديناه السبيل إما شاكرا وإما كفورا" الإنسان(3).

كما أن عدد السور التي وردت فيها كلمة الفساد في القرآن الكريم (23) سورة، من سورة البقرة وانتهاء بصورة الفجر.

إضافة لذكر لفظ الفساد (50) مرة، وبما أنها ظاهرة متفشية في المجتمع منذ خلق آدم (ع) وحتى وقتنا هذا، وأغلب الآيات تقترن بالأرض حيث وردت (34) مرة .

الجدول رقم 03: يبين سور القرآن الكريم التي وردت فيه كلمة الفساد وكلمة الأرض

الرقم	السورة	الآية	الكلمة	الرقم	السورة	الآية	الكلمة
1	البقرة	11	تفسدوا - الأرض	25	هود	116	الفساد - الأرض
2	البقرة	12	المفسدون	26	يوسف	73	لتفسد - الأرض
3	البقرة	27	يفسدون الأرض	27	الرعد	25	يفسدون - الأرض
4	البقرة	30	يفسد - الأرض	28	النحل	88	يفسدون
5	البقرة	60	مفسدين - الأرض	29	الإسراء	4	لتفسدن - الأرض
6	البقرة	205	ليفسد - الفساد - الأرض	30	الكهف	94	مفسدون - الأرض
7	البقرة	220	المفسد	31	الانبيا	22	لفسدنا
8	البقرة	251	لفسدت - الأرض	32	المؤمنين	71	لفسدت - الأرض
9	آل عمران	63	بالمفسدين	33	الشعراء	152	يفسدون - الأرض

مفسدين -الأرض	183	الشعراء	34	فسادا -الأرض / 2	32	المائدة	10
أفسدوها - قرية	34	النمل	35	فسادا - المفسدين - الأرض	33	المائدة	11
أفسدوها - قرية	34	النمل	36	فسادا - المفسدين - الأرض	64	المائدة	12
يفسدون	48	النمل	37	فسدوا - الأرض	56	الأعراف	13
المفسدين - الأرض	4	القصص	38	مفسدين - الأرض / 2	74	الأعراف	14
المفسدين - الفساد - الأرض	77	القصص	39	ولا تفسدوا - الأرض	85	الأعراف	15
فسادا - الأرض	83	القصص	40	المفسدين	86	الأعراف	16
المفسدين	30	العنكبوت	41	المفسدين	103	الأعراف	17
المفسدين	30	العنكبوت	42	ليفسدوا - الأرض	127	الأعراف	18
الفساد - البر	41	الروم	43	المفسدين	142	الأعراف	19
كالمفسدين - الأرض	28	ص	44	وفساد - الأرض	73	الانفال	20
الفساد - الأرض	26	غافر	45	بالمفسدين	40	يونس	21
تفسدوا - الأرض	22	محمد	46	المفسدين	91	يونس	22
الفساد	12	الفجر	47	مفسدين - الأرض	85	هود	23

المصدر : نعيم إبراهيم الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص 80.

و من خلال الجدول نلاحظ أن كلمة الفساد-المفسدون ذكرت 50 مرة.

المبحث الثاني: أنواع الفساد

إن الفساد الإداري والمالي واحدا من أهم أنماط الفساد التي تعاني منها المجتمعات قاطبة، وبدرجات متفاوتة، نظرا لإختلاف نظمها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية إضافة لتباين هذه المجتمعات في تصنيف الفساد إلى عدة أنواع تبعا للزاوية التي ينظر منها إليه وهي كالآتي:

المطلب الأول: أنواع الفساد من حيث الحجم:

ويكون تقسيمه كما يلي:

الفرع الأول: الفساد الصغير (الأفقي) أو (فساد الدرجات الوظيفية الدنيا) Minor

Corruption:

وهو الفساد الذي يتعلق بأداء الوظائف والخدمات الروتينية، وهو الذي يمارس من قبل فرد واحد دون التنسيق مع الآخرين، وينتشر بين كامل موظفي القطاعات، وأساسه الحاجة المادية، ويتمثل هذا النوع من الفساد في استلام الرشاوي الصغيرة التي يتقاضاها صغار الموظفين من ذوي الرواتب المحدودة، نتيجة قيامهم بتسهيلات غير مشروعة¹، وهو ما يتعلق بإتمام إجراءات روتينية على وجه السرعة أو عدم إجرائها أصلاً، مثل ما يقوم به موظفي الهجرة والجمارك وغيرهم²، وكذا مسؤولي الإدارات الحكومية كالضرائب والبلديات والبنوك والتسجيل العقاري وغيرهم، كما يحدث عندما يقوم وكلاء لشركات بتقديم رشاوي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسيه، أو عندما يقوم موظف بقبول إبتزاز لتسهيل عقد أو إجراء لطرح مناقصة، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق إستغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بسرقة أموال الدولة مباشرة أو تعيين الأقارب (الوساطة والمحسوبية)³.

الفرع الثاني: الفساد الكبير أو الشامل (العمودي)، (فساد الدرجات الوظيفية العليا من

الموظفين) Gross Corruption:

وهو الذي يقوم به كبار كبار المسؤولين والموظفين من رؤساء دول وحكومات ووزراء لتحقيق مصالح مادية أو إجتماعية كبيرة، وأساس هذا النوع من الفساد الجشع أما هدفه فتحقيق أكبر قدر من مصالح مادية وإجتماعية، وليس مجرد رشوة صغيرة، وكلما كانت الوظيفة حساسة وكبيرة سيدفع أكثر مقابل ذلك، كما أنه يزداد أكثر عندما تمر الدولة

¹ منير الحمش، مرجع سبق ذكره، ص23.

² جاسم محمد الذهبي، الإقتصاد العراقي بين الواقع والطموح، الجزء الأول، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، 2005، ص219.

³ محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة(27)، العدد(309)، نوفمبر، 2004، ص35.

بحالات قلقه وحرجه مما يعمل على رفع سعر خدمة المسؤول لشعوره بأن الزمن يسابقه وقد تكون فترة نهاية الخدمة قريت¹.

ويرى (هنتغتون) إن السياسيين ذوو النفوذ هم أكثر فسادا من كبار الموظفين وموظفي الدواوين الأعلى مركزا وظيفيا أكثر فسادا من الآخرين، وهذا النمط من الفساد لا يكون بالضرورة متعارضا مع الإستقرار السياسي².

ويتعلق هذا النوع برشاوي المسؤولين الكبار، ويرتبط غالبا بالتأثير على صانعي ومتخذي القرارات، وإذا ما تفشت الرشوة الكبرى ضاع الأمل في محاصرة الرشوة الصغرى. وهو أشمل وأخطر لتكليفه الدولة بمبالغ ضخمة لارتباطه بالصفقات الكبرى في المقاولات وتجارة السلاح والحصول على التوكيلات التجارية للشركات الدولية الكبرى المتعدية الجنسيات.

والتي تمرر من الأبواب الخلفية لزمر الفساد وتحويل الممتلكات إلى مصالح خاصة وتنشأ معها حواضن للفساد وشبكات تمثل أخطبوطا لإتساع نطاقها وامتداد لشركات خارج البلاد.

ويزداد هذا النوع من الفساد عندما تنهار رقابة الحكومة المركزية وعندما تنهار الدولة في مواجهة الأزمات وتحل محلها الجريمة المنظمة³.

المطلب الثاني: أنواع الفساد من حيث الانتشار

كما يلاحظ للفساد انواع على النحو التالي:

¹ منير الحمش، مرجع سبق ذكره، ص23.

² صاحب الربيعي، ظاهرة نقشي الرشوة والفساد الإداري سياسة جديدة تتبعها الأنظمة الشمولية، مجلة الحوار المتمدن، العدد (974)، 02 تشرين الأول، 2004، ص2.

³ نعيم إبراهيم الظاهر، إدارة الفساد، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2013، ص43

الفرع الأول : الفساد المحلي

يقصد به ما يمارس من مظاهر الفساد داخل حدود البلد الواحد، وعادة ما يمارسه هم صغار الموظفين الذين لا تصل إرتباطات ووظائفهم خارج حدود الوطن¹.

الفرع الثاني :الفساد الدولي

وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعا عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن يطلق عليها (العولمة) بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة ونظام الإقتصاد الحر. وترتبط المؤسسات الإقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي فتأخذ شكل منافع ذاتية متبادلة يصعب التفريق بينهما².

وقد يأخذ أشكالاً مختلفة، فقد يكون في صورة رشاي ومدفوعات غير مشروعة في إطار التجارة والمساعدات الأجنبية وتدفقات الإستثمار بين الدول، أو في صورة مزايا تفضيلية في فرص التجارة، أو إستبعاد بعض العمولات من نطاق المعاملات الدولية وربما يظهر في صورة أكثر خطورة على المجتمعات مثل الإتجار بالمخدرات والإنسان والسلاح وغسيل الأموال... الخ³.

المطلب الثالث : الفساد من حيث نوع القطاع:

حيث يقسمه الباحثون في الشؤون الإقتصادية إلى قسمين هما⁴:

الفرع الأول: فساد القطاع العام

فوجد هذا القطاع لتأدية مهامه في المجتمع وبقائه وإستمراريته مرهون بأدائه وفعاليتته، وتحقيق الأهداف التي وجد من أجلها أصلا لخدمة المجتمع وأفراده، فالقطاع العام يعد مرتعا

¹ حمدي القبيلات، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم(62) لسنة 2006-دراسة مقارنة، بحث منشور في دراسات المجلد(35) العدد2 لسنة 2008ص415.

² بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص25.

³ داود خير الله، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سبق ذكره، ص418.

⁴ محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، مرجع سبق ذكره، ص 124.

ومسرحة خصبا للانحرافات الإدارية والسرقات المالية، فتجد كل من هم السلطة جل خطبهم وتصريحاتهم عن الفساد وهدر المال العام والخطط الداعية للإصلاح ومحاربة الفساد والمتسبب في هذا هو الغياب التام للحافز الفردي والمصلحة الشخصية فيكون هنا الإنحراف بتوظيف المال العام لصالح الخاص، ويستغلون المواقع من أجل أهداف لاعلاقة لها بأن تربح المنشآت أو الشركات العامة أو تخسر مادامت الدولة هي المالك والقادرة على تعويض وسد ثغرة الخسائر، بل وحتى التستر على فساد الكبار أحيانا. إما لنفوذهم وتضلعهم في السلطة في السلطة أو تجنباً للفضائح.

والجدير بالذكر أن نفقات القطاع العام أكبر من نفقات القطاع الخاص، لأن للقطاع العام العديد من الإلتزامات المالية القانونية تجاه المجتمع من (تأمينات إجتماعية، الأمن التعليم والصحة... الخ)، بينما القطاع الخاص متبرئ من هذه الإلتزامات، بل على الأغلب يتهرب حتى من واجباته من دفع مستحقاته الضريبية¹.

الفرع الثاني : فساد القطاع الخاص

تشير تقارير منظمة الشفافية الدولية إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالا غير مشروعة، لتليها الشركات الفرنسية فالصينية فالألمانية، كما تشير بعض التقارير إلى أن جيشا كبيرا من الموظفين من كبار الضباط في الجيش والشرطة وكبار المسؤولين السياسيين في مقدمة هذا الحشد، ففي أكثر من (136) دولة يتقاضون مرتبات منتظمة مقابل تقديم خدمات لصالح تلك الشركات وقد تم إكتشاف ما يقارب (30) بليون دولار أمريكي قدمتها الشركات الأمريكية لتسهيل وإبرام أكثر من (60) عقدا للشركات الأمريكية في الخارج.

كما وورد في تقرير خاص نشر لصندوق النقد الدولي أن هناك نسبة كبيرة من الأموال التي أقرضتها البنوك الأمريكية للدول النامية تعود مرة أخرى للبنوك الأمريكية

¹ المرجع نفسه، ص ص 16-18.

والسويسرية في شكل حسابات سرية لمسؤوليين من تلك الدول، ضف إلى ذلك مظاهر الإسراف الكبير في استعمال وإستغلال تلك الأموال.

كما أشار تقرير نشر في الصحف الأمريكية أن هيئة الأمم المتحدة تهدر نحو (400) مليون دولار سنويا بسبب الفساد وسوء الإدارة.

يعد الفساد المالي والإداري واحدا من المواضيع المهمة، لما له من جذور تاريخية تأصلت في مجتمعاتنا سواء النامية منها أو المتقدمة، وشاع في كل النظم السياسية الديمقراطية منها والدكتاتورية، الرأسمالية والإشتراكية، كما أن الفساد يؤدي لعرقلة النمو الإقتصادي والإجتماعي، كما يقوض الشرعية السياسية، كما يشجع ويساعد على زيادة الفقر وعدم الإستقرار الإقتصادي والسياسي، ويزيد من حدة التفاوت الطبقي .

ويقف وراء الفساد المالي والإداري العديد من الأسباب التي قد تكون سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية، وقد تكون داخلية أو خارجية مما يترك تأثيرات عميقة في البنية الإقتصادية والإجتماعية للدول النامية والمتقدمة سواء وهذا في ظل الإنتشار الهائل والواسع للعلومة وكذا تنوع آليات وأدوات الجريمة المنظمة، فأصبح الفساد العدو والشبح الأكبر للخطط والبرامج التنموية ونشر التخلف، وهدر المال والجهد والزمن وضياع فرص التقدم والإزدهار وإعاقة التحولات الديمقراطية.

المبحث الثالث : تحليل ظاهرة الفساد المالي والإداري

وتحلل هذه الظاهرة من خلال تقسيمها إلى ما يلي:

المطلب الأول: مسببات الفساد المالي والإداري

تتعد الأسباب التي تؤدي إلى إستشراء الفساد وسريانه في الدول النامية مثل الدول العربية عنها في الدول المتطورة وبدرجات متفاوتة تبعا لإختلاف نظمها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، فضلا عن تباين هذه المجتمعات في تحليل أسبابه .

فهناك جملة من الأسباب المتنوعة التي تؤدي إلى شيوع الفساد المالي والإداري في

المجتمع وهي كالآتي:

الفرع الأول: الأسباب الاقتصادية:

تعد من العوامل الحساسة والرئيسية المفسرة للفساد وتتمثل فيما يلي:

1- تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية

إن إتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية، يعد عاملاً هاماً لظهور الفساد، لأن المجتمع بطبيعته يميل لمنح الرشاوي والهدايا للمسؤولين لإجتياز القواعد والإلتزامات الروتينية، وقليل من المسؤولين الذين يرفضون تلك الرشاوي، ومن مظاهر هذا التدخل في الأشكال التالية¹:

أ- السياسات الحمائية: عند تدخل الدولة بفرض قيود على الإستيرادات لحماية صناعتها الوطنية من المنافسة الأجنبية، فهي بذلك تسمح وتشجع وترعى الفساد، فتجعل من هذه التراخيص عملاً مربحاً بامتياز، لذا يسعى أصحاب المشروعات الخاصة بكل ما بوسعهم لكسب رضا المسؤولين فيقدمون النفس والنفيس من رشاوي وهدايا... إلخ، من أجل الحصول على هذه التراخيص، فضلاً أن هذه السياسة الحمائية للصناعات الوطنية يخلق مراكز شبه إحتكارية للصناعات المحلية البديلة، فيلجؤون إلى إفساد المسؤولين من أجل الإبقاء على فرض القيود على المنتجات الأجنبية المنافسة للتقليل من المنافسة الخارجية.

ب- الإعانات الحكومية: فالإعانات الحكومية التي لاتبنى بشكل هادف للصناعات المستهدفة تشجع على إستثناء الفساد، فيتزعرع وينمو في هذه البيئة، فكلما كانت هذه الإعانات كبيرة كلما إزداد وارتقى مؤشر الفساد في المجتمع.

ج- التحكم في الأسعار: يعتبر من المصادر المهمة للبحث عن الربح، فتدقق السلع بأسعار منخفضة عن أسعار سعر السوق لأغراض سياسية أو إجتماعية، يؤدي لخلق حوافز

¹ المرسي السيد حجازي، التكاليف الإجتماعية للفساد، مرجع سبق ذكره، ص 21.

للمشروعات الخاصة والأفراد لرشوة المسؤولين، للحفاظ أو المزيد من هذا التدفق السلبي، أو الحصول على نصيب عادل من هذه السلع. كما ينطبق هذا على أسعار الصرف المتعددة وحصص الصرف الأجنبي، فعندما يكون هناك أكثر من سعر صرف للعملة الأجنبية في الداخل وفقا لنوع الاستيراد أو لكيفية الصرف الأجنبي سيؤدي ذلك إلى خلق الحوافز للحصول على العملة الأجنبية بالسعر الأدنى، وقد تزداد حدة ندرة الصرف الأجنبي، مما يجعل السلطات النقدية تعمل على الحد من استخدامه، وفي الحالتين يعمل الأفراد على رشوة المسؤولين للحصول إما على السعر الأدنى أو على حصة أكبر من المقررة له، وعيه فإن وضع بعض القيود والتنظيمات على إستغلال الموارد الإقتصادية في المجتمع في أيدي المسؤولين الحكوميين يمنحهم قوة إحتكارية في إعطاء الرخص والتصاريح وحقوق الإنتاج والتسويق... إلخ، مما يمكن هذه الطبقة من ممارسة شتى أنواع الفساد للحصول على المكاسب الخاصة.

2- الفقر والأجر المتدني

يعني أكثر الموظفين خصوصا في الدول النامية من نقص كبير في الرواتب والحوافز، وهو ما يعني عدم القدرة على الوفاء بمتطلبات المعيشة وارتفاع تكاليفها مما يفوق ما يتقاضاه الموظف بكثير، مما يدفعه لقبول الهدايا (الرشاوى)، وكذا عدم المسؤولية وعدم احترام القانون، والقيام بالممارسات اللامشروعة لتعويض هذا الأجر المتدني، فهذه البداية لسد ثغرة الأجر المتدني تقود للشراء الفاحش، فتجعل الموظف لا يلقي بالا للدخل الإسمي نتيجة لتعويضه بأموال الفساد، كما أن للخلل في مستويات الأجور بين مستويات الموظفين يكون سببا في شيوع الفساد، وهذا بشعور الطبقات الدنيا من الموظفين بعدم العدالة فهم يتحملون العبء الأكبر من العمل لكن يحصلوا على الأجر الأقل، مما يدفعهم بالتقصير في وظائفهم وكذا ضعف الولاء، أو إلى الفساد¹.

¹ أحمد عبد الباقي علي، دور الرقابة الخارجية في الحد من حالات الفساد الإداري، أطروحة دبلوم عالي في مراقبة الحسابات مقدمة إلى مجلس الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، بغداد، 1997، ص 91.

ونرى أن هذا العامل من أكثر العوامل التي تفسر لنا شيوع الفساد في المجتمعات النامية منها والمتقدمة وفي كلا القطاعين العام والخاص، فالأمر عبارة عن حالة مرضية جذورها نفسية يعاني منها الموظف في كلا القطاعين وبسببها يحاول الموظف تعويض النقص المالي الحاضر وتجنبه مستقبلاً، ومن ثم تتحول الرشوة من مجرد تحسين وإنقاذ حياته وبعياله من وضع معيشي مزري إلى طموح بتكوين ثروة تكفيه للأبد، ومن ثم تتساوى له شتى ألوان وأشكال الفساد وتصب في مجرى واحد هو خدمة هذا الطموح الدنيء.

كما يرى البعض أن علاج الفساد في القطاعين يكمن في رفع مستويات الأجور لكن تعرض هذا الرأي لجملة من الإنتقادات أهمها¹:

* لا يتعلق الأمر بمستوى الأجر فقط، فيوجد بعض المسؤولين فاسدون أخلاقياً، فقد تكون الرشوة كبيرة أحياناً إذ لا يستطيع هذا المسؤول رفضها.

* عدم الإستجابة لحافز الرشوة غير متساوي لدى المسؤولين، بسبب إختلاف الجشع من مسؤول لآخر.

* لتخفيض الفساد لحدده الأدنى يجب أن تكون الزيادة مرتفعة جداً، مما يرفع بتكلفة محاربة الفساد.

لكن ما نشاهده في حياتنا اليومية، فحتى في ظل المستويات المرتفعة من الأجور فإن بعض الأفراد ما زالوا فاسدين.

الفرع الثاني: الأسباب السياسية

وتتمثل بالآتي²:

- غياب القدوة السياسية: فانغماس بعض القادة السياسيين في قضايا الفساد أو عدم محاربهه بإجراءات إحترازية، وعدم غرس وزرع ثقافة النزاهة وتعميق سيادة القانون .
- غياب الحريات العامة وتحجم مؤسسات المجتمع المدني، وكذا ضعف الإعلام.

¹ المرسي السيد حجازي، مرجع سبق ذكره، ص23

² ناصر عبد الناصر، ظاهرة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص67.

-تفشي البيروقراطية الحكومية.

-المغالاة في مركزية الإدارة الحكومية.

-ضعف أداء السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

كذلك تواجه بعض الدول وخصوصا في الدول النامية تغيرات في الحكومات والنظم الحاكمة فتتقلب من ديمقراطية إلى ديكتاتورية والعكس، الأمر الذي يهيئ إلى عدم الإستقرار السياسي¹.

كل هذه النقاط تؤدي إلى زرع بيئة ينمو بها وباء الفساد المالي والإداري.

الفرع الثالث: الأسباب الإجتماعية والثقافية:

وتتمثل فيما يلي:

- للمجتمع تأثير على الأفراد باكتسابهم لعادات وتقاليد وقيم وأعراف تؤثر في طريقة حياتهم وسلوكهم مما قد يسبب فسادهم الإداري والمالي ومن تلك المتغيرات الإجتماعية التي تؤثر وتحفز على الفساد المالي والإداري.

- محاولة إستغلال الإنتماءات العشائرية والإقليمية والطائفية بتعيين الأقارب والأصدقاء في الأماكن الحساسة من أجل تحقيق مكاسب خاصة وغير مشروعة.

- شيوع الوسطات واستغلال العلاقات الشخصية لإنجاز المعاملات والتي تتعارض مع القوانين وتمس المصلحة العامة.

- الأثر السلبي لبعض العادات الإجتماعية على سلوك الإداريين والمتعاملين كضعف الإهتمام بالوقت، وعدم الإلتزام بالمواعيد واستخدام أملاك الدولة لأغراض شخصية.

- ضغط الظروف الإجتماعية وكذا الجهل يؤدي ببعض الموظفين للتحايل والتزوير.

إضافة إلى²:

¹ بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص27.

² هاشم الشمري- إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الإقتصادية والإجتماعية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، ط1 2011، ص43.

- صعوبة فهم القوانين الضريبية وتعقدها: أي تقبل أكثر من تفسير، مما يتيح لمفتش الضرائب تقدير قيمة الحوافز التي يرغب بها، مما يجعل العديد من الأفراد يتزاحمون للعمل في هذا القطاع (الجمارك والضرائب) ولو بأجور متدنية.

- عدم فعالية الجهة القضائية: وجود فجوة بين العقوبات المنصوص عليها قانونا والجزاءات والعقوبات الفعالة، أي عدم تطبيق العدالة النزيهة في متابعة الجريمة، وإذا ما اتخذت فتتم بالبطء والتأجيل في الحكم والتعجيل في العقوبة،

كما قالت (هو جيت لابليل) رئيسة منظمة الشفافية الدولية "إن فساد القضاء يعني أن أصوات الأبرياء تذهب أدراج الرياح بينما يفلت المذنب من العقاب".

ويستخلص من هذا التقرير على أن السلطة القضائية الفاسدة تضعف من قدرة المجتمع الدولي على ملاحقة الجريمة، وتزيد من إنتهاكات حقوق الإنسان وتقوض النمو الإقتصادي عن طريق إتلاف الثقة في الإستثمار وتعرقل الجهود المبذولة للحد من الفقر¹.

الفرع الرابع: الأسباب الإدارية

فالعديد من هذه الأسباب يعد مناخا مناسباً للفساد نذكر منها:

- تكلف بعض المؤسسات الإدارية بوظائف وأعباء تفوق قدراتها وإمكانياتها البشرية والمالية مما ينجم عنه عجز وقصور في إنجاز المطلوب.

- تعطى لبعض المنظمات الناشئة صلاحيات بصيغ لا مركزية، دون متابعتها أو إخضاعها للرقابة.

- عدم مرونة سياسات الأجور والمرتبات وعدم مواكبتها للظروف الإقتصادية والتغيرات الجذرية في المجتمع.

¹ <http://www.transparency.org>, consulté 02/12/2015

- التنفسي الواسع للعلاقات البيروقراطية بين المستويات الإدارية وغياب الممارسات الديمقراطية.

- الغموض في التعليمات وعدم وجود دليل لها يسهل تطبيقها، مما يضطر الموظفين للإجتهادات الشخصية والتي تؤدي لإحتمال حدوث الفساد.

- وجود هياكل تنظيمية قديمة وغير مناسبة لطبيعة العمل، وعدم التوزيع العادل للمناصب "ليس له أساس علمي".

- عدم وجود أهداف للوظيفة ومعايير للإنجاز مما يضعف أساليب الرقابة والمحاسبة.

- عدم كفاءة القيادات الإدارية وعدم إلتزام العاملين بأخلاقيات الوظيفة.

كما يوجد العديد من الأسباب التي أدت لتزايد الإهتمام بظاهرة الفساد في الوقت الراهن ومن أهمها¹:

- الإنفتاح الدولي، وتزايد وتعدد حجم المعلومات وكذا وسائل نقلها.

- إنتهاج العديد من الدول لنظام الديمقراطية، وهذا بتوفير عنصر المساءلة للمؤسسات العامة والخاصة، وهذا من حيث كيفية إستغلالها لموارد المجتمع.

- التدخل الواسع للدولة في الحياة الإقتصادية، من حيث فرض الضرائب وكذا القوانين والإنفاق مما زاد في مستويات الفساد.

- إنتهاء الحرب الباردة فلم يعد هناك حاجة للكثير من الدول الصناعية إلى إستشراء الفساد في الدول الحليفة لها سابقا.

- تدني حجم الهبات المقدمة من الدول الغنية إلى الدول المعوزة وتزايد القروض بدلا منها مما يتطلب التأكد من مصداقية ونزاهة وقدرة حكومات الدول المقترضة على تسديد هذه القروض مستقبلا.

كما توجد العديد من المتغيرات التي ساهمت في إستشراء هذه الآفة ومنها²:

¹ وسف خليفة اليوسف، الفساد الإداري والمالي: الأسباب والنتائج وطرق العلاج، مجلة العلوم الإجتماعية، م جلد(30)، العدد(2)، 2002، ص258.

² عماد الشيخ داوود، مرجع سبق ذكره، ص 138.

- تحرير التجارة وحرية إنتقال الأشخاص والأموال والسلع عبر الحدود.

- ثورة الإتصالات.

-الخصخصة.

- كثرة التشريعات القانونية للمتغيرات السريعة الحاصلة على الصعيد العالمي وعدم القدرة على مواكبتها داخليا.

المطلب الثاني: مظاهر وأشكال الفساد المالي والإداري

تتعدد مظاهر وصور الفساد ولا يمكن حصر هذه المظاهر بشكل كامل ودقيق، فهو يختلف باختلاف الجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى لتحقيقها، فقد يمارسه فرد أو جماعة أو مؤسسة رسمية أو خاصة، او يهدف لتحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو مكسب إجتماعي.وعلى وجه العموم يمكن تحديد مجموعة من صور الفساد وأشكاله على النحو التالي:

الفرع الأول:الفساد التنظيمي (الإنحرافات التنظيمية):

ويقصد بها تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أثناء تأديته لمهام وظيفية والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل ومن أهمها¹:

1- لتراخي وعدم إحترام وقت العمل: ويتخذ عدة صور منها التأخر في الحضور صباحا الخروج من العمل مبكرا، النظر للزمن المبقي لا النظر لمقدار الإنتاجية، قراءة الصحف بدل إستقبال الزوار، التنقل بين المكاتب...الخ. فكل هذه الممارسات الإنحرافات تؤدي وتحتم بأصحاب المصالح من أجل سير معاملاتهم القانونية إلى اللجوء لمصادر غير قانونية مما يؤدي لظهور الفساد الإداري والمالي.

¹ أحمد عبد الباقي علي، دور الرقابة الخارجية في الحد من حالات الفساد الإداري، أطروحة دبلوم عالي في مراقبة الحسابات مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 1997، ص ص21-24.

2- إمتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه: ومن صورته رفض أو إمتناع أو تهرب الموظف عن ممارسة الصلاحيات المخولة له، وهذا ناتج عن عدم ثقة المواطن بقدراته أو خوفاً من الوقوع في الخطأ وتحمل نتائجه، أو التأخر في العمل الموكل إليه على أكمل وجه، مما يترك آثاراً سلبية وأزمة مابين المواطن والموظف تقود إلى الفساد.

3- عدم تحمل المسؤولية: كتخوف الموظفين من تحمل المسؤولية، مما يدفعهم لتجزئة إجراءات المعاملة الواحدة بين عدة أشخاص، والتهرب من الإمضاء المنفرد وتحمل المسؤولية. وكذا إفشاء أسرار العمل.

الفرع الثاني: الإنحرافات السلوكية

ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف وتتعلق بسلوكه الشخصي وتصرفاته، ومن أهمها :

1- المساس بقيمة وكرامة الوظيفة

ومن صورها:

وهي إرتكاب الموظف لفعل مذل بالحياء في العمل كتعاطي المخدرات، أو التورط في جرائم أخلاقية... إلخ¹.

2- سوء إستعمال السلطة:

فهو تقديم بعض أصحاب المناصب الرفيعة والدرجات العليا في الدولة باستغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب ذاتية، ويصبحون بمثابة رجال أعمال يستثمرون في وظائفهم على حساب الإهتمام ببرامج التنمية وتحقيق قدر من الفاه الإجتماعي لمواطنيهم².

كما يعتبر ويعد هذا التصرف سلوكاً غير أخلاقياً وعنصراً هاماً في النيل والإطاحة بالعديد من الدول في العقود الأخيرة، وبالخصوص في الدول التي تحولت من الإقتصاد المخطط إلى الإقتصاد السوق، إذ يلجأ ويستغل رجال السياسة والحكم والموظفون العموميون

¹ بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص30.

² حمدي القبيلات، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني، مرجع سبق ذكره، ص415

إلى منح تسهيلات وموافقات وصلاحيات، وتقديم خدمات شخصية، وتجاوز إعتبارات العدالة وهذا في ظل غياب الرقابة التي تعود إلى سوء استعمال السلطة مما يؤدي إلى نمو الفساد واستفحاله وسط النفوذ وتحقيق الأهداف والمصالح الخاصة غير المشروعة على حساب الأهداف والمصالح المشروعة¹.

3- المحاباة والمحسوبية:

فتعد من أكثر مظاهر الفساد خطورة والأصعب علاجاً ويقصد بها:

للمحسوبية عدة تسميات في الدول النامية فبعضهم يطلق علىها المحاباة، والبعض الآخر سميت في قوانينها بـ"الإستثناءات"، وتعني الخروج عن القوانين واللوائح والتعليمات التي تحكم أجهزة الإدارة العامة في مجال التعيينات والترقيات والتنقلات، وتحديد الأجور والمرتبات².

كما تعني قيام المسؤول التنفيذي في مؤسسة حكومية أو قيام شخص نافذ في إحدى الهيئات العامة أو مؤسسات القطاع الخاص، بإعطاء الأفضلية والأولوية للأقارب والأصدقاء والمعارف في حالات الاختيار والتعيين والترقية الوظيفية، وفي حالات منح العطاءات والمناقصات سعياً وراء تحقيق مكاسب مادية أو معنوية أو سياسية أو إجتماعية، دون التقيد بالقواعد والشروط القانونية المعمول بها، واللامبالاة لإعتبارات الجدارة والمؤهلات والاستحقاقات وتكافؤ الفرص³.

4- الوساطة

يرى جل الباحثين أن أي نظام إداري في العالم لا يخلو من ممارسة الوساطة، لكن تختلف نسبة تفشيها من مجتمع لآخر، وتعتبر المجتمعات النامية أكثر تأثراً بها وبممارساتها

¹ هاشم الشمري- إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سبق ذكره، ص52.

² رامي أحمد، دراسة إمكانية فرص تطبيق الحكومة الإلكترونية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال جامعة تشرين، 2010-2011، ص 25.

³ حمارة مصطفى- فايز الصياغ، الفساد دراسة حالة الأردن، بحث مقدم إلى الندوة الفكرية التي نظمتها مركز الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية في الفترة الواقعة بين 20-23 أبريل 2004، ص152.

من المجتمعات المتقدمة¹. وهي وسيلة وأداة يستخدمها الفرد أو مجموعة أفراد بغرض الوصول لشخص القرار لتحقيق مصلحة شخص أو أكثر، وهذا في ظل إجتنايب القوانين واللوائح الرسمية، وعموما تستخدم باسم عاطفة الخير "الشفقة"².

وتتجلى كظاهر الوساطة في المجتمعات التي تسود فيها الظروف التالية³:

- الغموض في النظم والقوانين العامة والخاصة.

- كثرة العراقيل للوصول إلى الإجراء المطلوب، وجهلها من قبل المتعاملين.

- اللامعالية في تقديم الخدمات لطالبيها.

- شيوع فكرة أن لكل قاعدة إستثناء ومنها الوساطة.

الفرع الثالث: الإنحرافات المالية

ويقصد بها المخالفات المالية والإدارية التي تتصل بسير العمل الواجب إتباعه من طرف الموظف، وتتمثل هذه المخالفات فيما يلي:

1- مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة:

فالميل والرغبة نحو مخالفة القواعد والأحكام المالية ومحاولة تجاوزها هو دليل على النفوذ والسلطة وهو مظهر من مظاهر الفساد المالي والإداري، يدر على مرتكبي مخالفة الأحكام المنصوص عليها قانونا منافع شخصية⁴.

وأكثر هذه المخالفات شيوعا هو الإحتيال والتهرب الجبائي الذي يتقل كاهل الميزانية وكذا الإمتيازات والتهرب الجمركي الذي يضعف تنافسية الشركات، ويحرم الدولة من إيرادات كبيرة، وكذا تهريب الأموال الذي يقلل من ثقة المستثمر الأجنبي والمحلي⁵.

¹ فايز المجالي، معنى الوساطة وأسبابها لدى الشباب في المجتمع الأردني: دراسة تحليلية من منظور علم إجتماعي، مجلة مؤتة، الأردن، المجلد (21)، العدد(3)، 1996، ص78.

² المرجع نفسه، ص87.

³ المرجع نفسه، ص80.

⁴ زكي حنوش، مظاهر الفساد الإداري في السلوك اليومي للمواطن العربي الأسباب ووسائل العلاج (دراسة حالة)، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية، ص4

فكل هذه التجاوزات تؤثر سلبا على الدخل القومي فتعكس على المجتمع بشكل عام ومباشر

2- فرض المغارم

وهي قيام الموظف باستغلال العمال الموكلة إليه في فرض التاوة على بعض الأفراد أو المشروعات، باستخدام القوة الحكومية وهذا في الأمور الشخصية وفي غير الأعمال الرسمية المخصصة له¹.

3- الإسراف في استخدام المال العام

فهو من أهم العوامل التي تؤدي إلى هدر وتبديد الثروة القومية، ويظهر في منح الإعفاءات الضريبة والجمركية والتراخيص لأشخاص وشركات غير مؤهلة وغير كفؤة وشكل غير حقيقي ونزيه، غرضه إرضاء من هم في السلطة، أو لتحقيق مصالح متبادلة². ومن صورته الإنفاق العسكري الغير هادف الذي يؤدي إلى حرق ثروة الأمم وخاصة النامية بدل استثمارها في مشاريع تنموية هادفة ومبررة³.

وكذا تبديد الموال العامة في الإنفاق على البنية والأثاث، والمبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية، وإقامة الحفلات والدعاية والإعلان والتهاني والتعازي...إلخ.

⁵ بشير مصطفى، الفساد الإقتصادي:مدخل في المفهوم والتجليات، مجلة بحوث إقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الإقتصادية، السنة(13)، العددان (36)و(37)، 2006، ص120.

¹ بلال خلف السكرانة، الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص31.

² عزمي الشعبي، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية مرجع سبق ذكره، ص719..

³ هاشم الشمري- إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، مرجع سبق ذكره، ص56.

الفرع الرابع: الإنحرافات الجنائية:

ومن أكثر صور الانحرافات الجنائية انتشار ما يلي:

1- الرشوة:

في اللغة مشتقة من الرشا، وهو الحبل الذي يستعان به لإخراج الماء من البئر، ويطلق عليه مجازا البرطيل وهو الحجر الذي يوضع في فم المتكلم لمنعاه من النطق، والرشوة وسيلة للوصول للمآرب الشخصية¹.

والرشوة هي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من اجل تنفيذ عمل مخالف لأصول المهنة، وهي ليست ظاهرة عابرة أو عرضية وغنما ظاهرة تنعكس على الجانب الإقتصادي ويتحمل المجتمع بأسره نتائجها².

وتعد الرشوة إبتجار غير مشروع بأعمال الوظيفة أو الخدمة العامة، وتشمل كل المنافع التي يمكن أن تحفز الموظف للإبتجار بسلطته سواء كانت ترقية أو علاوة أو وليمة أو علاقة عاطفية، وسواء قدمت له أو لزوجته أو أي جهة تنسب إليه.

وتدفع الرشوة لواحد أو أكثر لأجل الحصول على حقوق أو مزايا باطلة، أو إبطال إلتزامات مستحقة.

وتعتبر الرشوة من أكثر مظاهر الفساد شيوعا وتأثيرا، فهي واقع يحس به كل موظف عند تعامله مع المجتمع عند سوء إستغلال سلطته، وقد عرفت الرشوة لدى كبار وصغار الموظفين، فقد تكون مادية أو معنوية، وأخذت عدة مفاهيم وتسميات وتمويهات، فمنهم من يسميها بالهدية، ومنهم بالإكرامية ومنهم بالمساعدة، لكن وإن إختلفت التسميات فالمضمون واحد وهو الرشوة.

ويمكن تقسيم وتصنيف الرشوة إلى قسمين الرشوة الصغيرة (المحدودة او البسيطة) والرشوة الكبيرة(اللامحدودة) .

¹ عامر الكبيسي، الفساد والعولمة، تزامن لا توأمة، الرياض، المكتب الجامعي الحديث، ص149.

² peter.jones.1993.Comparing Fraud and Corruption in The Public Sector ,London ,Royaume University,Chapmand and HALL

لذا يمكن التمييز بينهما من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (04): أنواع الرشوة

الموضوع	الرشوة البسيطة	الرشوة الكبيرة
الفاعلون الرئيسيون	صغار الموظفين، مسؤولون في مصلحة الهجرة، موظفو الجمارك... الخ	مسؤولون على مستويات رفيعة، وزراء ورؤساء دول... الخ
الدافع للقيام بها	تحدث بسبب التعجيل بإنهاء إجراءات روتينية أو عدم إنهاء تلك الإجراءات على الإطلاق	حدوثها يرتبط بالتأثير في صانعي القرار
نتائجها	تضر بنوعية حياة المواطن العادي خاصة أولئك الأكثر احتياجا في المجتمع (الطبقات الفقيرة)	قد تؤدي إلى تدمير دول
الارتباط	ترتبط بالفساد الصغير	ترتبط بالفساد الكبير

المصدر : هاشم الشمري- إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، مرجع سبق ذكره، ص 58.

2- إختلاس المال العام

وهي تلك الممارسات والسلوكيات المحرمة والمدانة شرعا وقانونا، ويعني الإختلاس لغويا خلس الشيء وسلبه ونهبه، أما كمفهوم فهو الحصول على أموال الدولة والتصرف بها بغير وجه حق تحت مسميات مختلفة¹، كما يعرف أيضا هو أن المختلس يضيف مال غيره إلى ما يملك، وله كامل الحرية بالتصرف فيه من بيعه ورهنه وكأنه ماله². وتتطلب السرقات المالية والعينية إجراءات إدارية وترتيبات للحجب والتغطية عليها، بان يتم تزوير المستندات أو إتلاف بعض الوثائق والمحررات أو تحريفها، أو إضافة معلومات كاذبة عليها³. كما يعمل الإختلاس على زيادة إتساع رقعة الإقتصاد الريعي، ويطرد النقود خارج دائرة الإنتاج.

¹ هاشم الشمري - إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، مرجع سبق ذكره، ص 60.

² رامي أحمد، دراسة إمكانية فرص تطبيق الحكومة الإلكترونية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 33.

³ نفس المرجع السابق، ص 34.

3- التزوير :

فهو جريمة مالية أو تجارية يقوم بها الموظف العام أثناء تأديته لمهامه من خلال التلاعب والتحريف للمعلومات والوثائق التي ائتمن عليها من مرؤوسيه، واستخدام هذه المعلومات لتحقيق مكاسب ذاتية له غير مشروعة، من خلال نقل تلك المعلومات لطرف آخر ليحقق مكاسب إضافية، كأن يتهرب من الرسوم الجمركية والضرائب والغرامات...إلخ، التي تحددها القوانين واللوائح والتعليمات المنصوص عليها¹.

المطلب الثالث: آثار الفساد المالي والإداري

يعتبر الفساد المالي والإداري من أكبر العوائق أمام التنمية الاقتصادية، فالفساد يقوض ويزعزع الاستقرار الاقتصادي السياسي وحتى نشاط القطاع الخاص، إن دراسة واقع هذه الظاهرة بغية التعرف على مدى خطورتها التي إذا ما إزدادت ألقت بعواقبها الوخيمة على نموها وإزدهارها، فالفساد عامل مضاد للتنمية، إذ يبدد ويهدر موارد المجتمع، ويوجه ويحرف طاقات وجهود المواطنين نحو الكسب السريع الغير مشروع والغير منتج، بدل القيام بالأنشطة المنتجة والهادفة، كما يضعف حوافز الاستثمار ويشوه عناصر النفقات العامة بالإضافة إلى قدرته على جعل الدول تحت وطأة المديونية الكبيرة مما يزيد في حدة الفقر ويشكك بمبدأ العدالة الاجتماعية، مما يهدد بسيادة الدولة ويؤخر الارتقاء بالمجتمعات والأمم. مما ينتج عنه انتهاك لحقوق الإنسان في جل الدول التي تمارسه.

كما أن للفساد نتائج مكلفة على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويمكن إجمال أهم هذه النتائج على النحو التالي:

¹ إبراهيم أحمد الطراونة، أثر أجهزة الرقابة الحكومية في الحد من الفساد الإداري والمالي في الأردن، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، مؤتمة للبحوث والدراسات، المجلد الثامن والعشرون، العدد السابع، 2013، ص 151.

الفرع الأول: الآثار الاقتصادية للفساد المالي والإداري

1- أثر الفساد في النمو الاقتصادي

يؤثر الفساد المالي والإداري تأثيراً حاداً في جوانب التنمية، فهو أكبر معوق لها¹ فالآثار المدمرة لتعشي هذه الظاهرة تطل كل مقومات الحياة في الدولة، فتضيع الأموال والثروات والطاقات وتعرق سير الأداء الحكومي وإنجاز الوظائف والخدمات وبالجهة المضادة والأقلية تعطي تبريرات التي يتبناها مستثمرون في دول نامية أن للفساد منافع ومكاسب لا يتمكن منها الشخص بالطرق القانونية، بل بتفادي العراقيل والبيروقراطية وتسهيل الخدمات والإجراءات الإدارية مما يختصر لهم الوقت ويعظم أرباحهم من خلال تذليل القوانين والقيود الموضوعية².

إذ تشير الكثير من الدراسات النظرية والتطبيقية بأن الفساد المالي الإداري له آثار سلبية على النمو الاقتصادي، حيث أن خفض معدلات الإستثمار ومن ثم تخفيض حجم الطلب الكلي سيؤدي إلى تخفيض معدل النمو الاقتصادي³.

ويقود الفساد للعديد من النتائج السلبية على التنمية الاقتصادية:

أ: تخفيض معدلات الإستثمار:

فالفساد يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة التي تشكل شرطاً أساسياً لجذب الإستثمارات المحلية والأجنبية على حد سواء "الفساد له علاقة عكسية مع معدل الإستثمار" فالمستثمر يتفادى البيئة التي ينتشر بها الفساد لأنه يكون ملزم لدفع رشاي وعمولات، والتي تمثل بالنسبة للمستثمر تكاليف إضافية، يؤدي بخفض الطلب الكلي الذي يؤدي إلى تخفيض معدل النمو الاقتصادي.

¹ C.Gray and D.Kaufmann,Corruption and Economic Development,Finance and Development, march,1998,p.8.

² سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم، الأسباب، العواقب، والإصلاح، مرجع سبق ذكره، ص50.

³ كيمبرلي آن البيوت، الفساد والإقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، ط1، مركز الأهرام، القاهرة، 2000، ص133.

*مؤشر الفساد هو متوسط بسيط لمؤشرات قياسية وضعتها شركة المخاطر السياسية يمثل فيها "0"أعلى معدل للفساد في الدولة، و"10"أقل معدل للفساد.

إذ تبين بعض الدراسات أن هناك علاقة ثابتة بين الإستثمار والفساد، وتم التأكيد بأن إنخفاض مؤشر الفساد (4 إلى 6)*، يؤدي على زيادة قدرها (4%) في معدل الإستثمار و(5%) في نمو الدخل الفردي سنويا، وهذا يدل أن الفساد يؤثر النمو الإقتصادي من خلال قناة الإستثمار¹.

كما تعتبر الشركات الدولية الناشطة في القطاعات الإستخراجية هي الكثر عرضة للفساد المالي والإداري، وهذا لضخامة رؤوس الأموال المستثمرة مما يغري المسؤولين الفاسدين، وقد أظهر مسح أجرته مؤسسة (Price Water Coopers) أن (41%) شركات التعدين والبالغ عددها 23 شركة إمتنعت عن الدخول في الإستثمار وانسحبت بسبب الفساد وبسبب طلب دفعات غير رسمية منها².

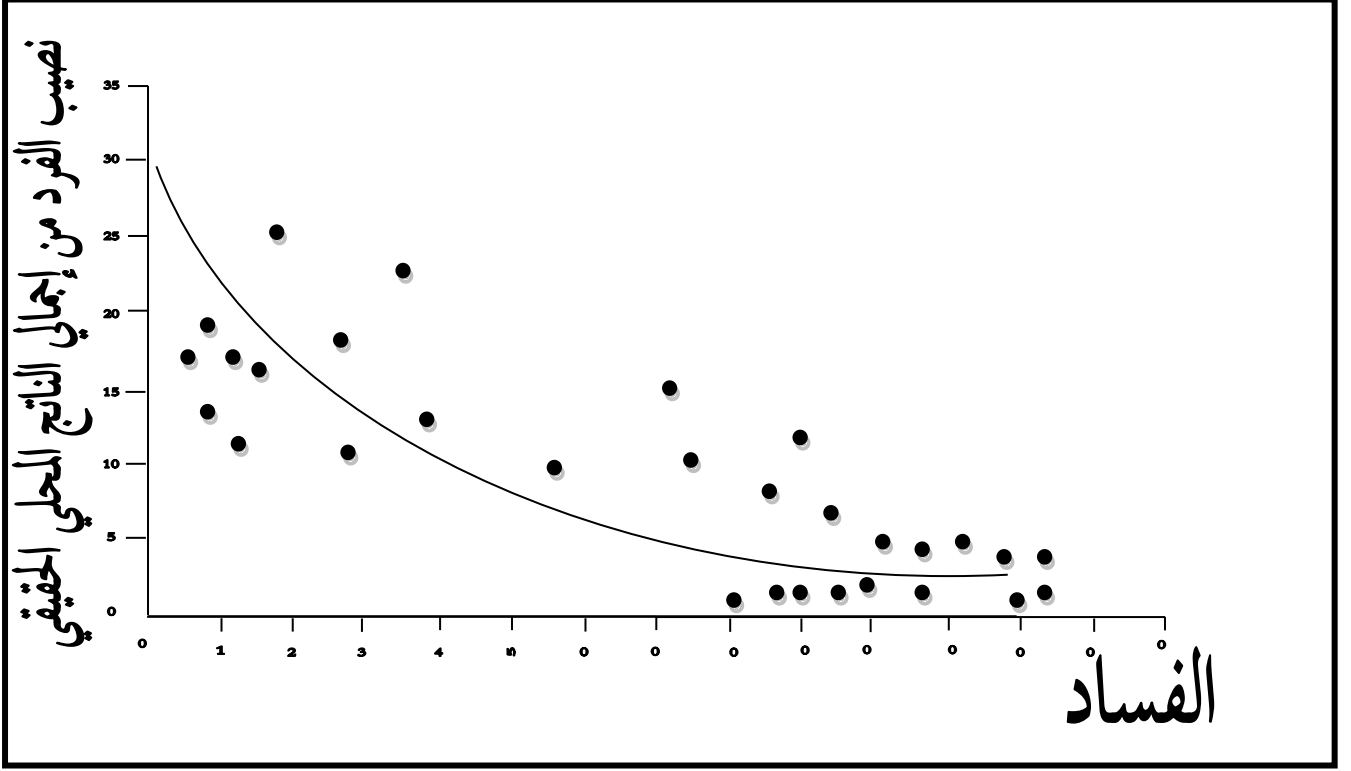
كما تخضع تأثيرات الفساد إلى ما يعرف ب"مضاعف الفساد" وهو عكس مضاعف الإستثمار الذي تناوله "كينز"3، فالزيادات المتتالية في الإنفاق العام، تؤدي بزيادات مماثلة في حجم الإستثمار مما تنعكس على الدخل القومي بما يعرف بمضاعف الإستثمار، وعلى هذا المنوال يشير مضاعف الفساد أن مقدار الزيادة النهائية في دخول الأفراد ناتجة من زيادة أولية معينة في حجم العمولات والرشاوي ومدفوعات السمسرة .

وتجمع مؤشرات الفساد عموما على وجود علاقة سالبة بين الفساد ومعدلات النمو الإقتصادي، كما يوضحه الشكل رقم 02 .

¹ جون براى، الموارد الطبيعية والنزاعات المسلحة خيارات وتحركات، ترجمة فؤاد سروجي، ط1، الأهلية للنشر، الأردن، 2005، ص402.

² محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد(243)، 1999، ص6.

الشكل رقم 02 : الفساد والنمو في 97 دولة



المصدر : جورج العبد، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالأسكندرية، بيروت، 2004، ص 223.

وتشير دراسة للبنك الدولي والتي أجريت على "69 دولة إلى انخفاض معدل إنتشار الفساد في الدول المتطورة إقتصاديا، مقارنة بالدول النامية (الشكل 3)، وصنف الفساد بالعائق الأول في كل من إفريقيا وأمريكا اللاتينية، والعائق الثاني في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وجاء الثالث في دول شرق آسيا ودول الإتحاد السوفياتي "سابقا"، وجاء الخامس كعائق للإستثمار في الدول الصناعية.

ب- إتساع فجوة دائرة إقتصاد الظل*

فإشاعة الفساد يزيد من قيمة الأنشطة الناجمة عن التهرب الضريبية الجمركي وغسيل الأموال والرشاري وإستلام العمولات وغيرها من الممارسات الفاسدة، وهذا في كلا القطاعين

* يقصد به إقتصاد السوق السوداء والمتمثل بالأنشطة المشروعة وغير المشروعة .

العام والخاص. ففي الفترة (1998-2000) يقدر نسبة الناتج المحلي لإقتصاد الظل للدول النامية ب (35-44%)، والمتقدمة ب(15%) أي بحوالي ترليون دولار¹، والجدول الموالي يبين مساهمة إقتصاد الظل في الناتج المحلي الإجمالي لبعض الإقتصاديات المتقدمة، جدول (5).

الجدول رقم 05: مساهمة اقتصاد الظل في الناتج المحلي الإجمالي لبعض الاقتصادات المتقدمة

الدولة	نسبة اقتصاد الظل في الناتج المحلي الإجمالي
بولندا	45 %
إيطاليا	24 %
اسبانيا	23 %
السويد	18 %
فرنسا	15 %
ألمانيا	15 %
بريطانيا	12 %
أمريكا	9 %
اليابان	9 %
سويسرا	6 %

المصدر: عبد الكريم كامل أبو هات، ظاهرة الفساد الإقتصادي : وجهة نظر، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والإقتصادية، المجلد 8، العدد 1، الأردن، 2006، ص 3.

ج- تحريف وتشويه قناة الإنفاق الحكومي :

وهي القناة الثانية التي تتأثر بالفساد، حيث تجمل كل الدراسات إلى أن إستثمارات القطاع العام تعتبر الأرضية القاعدية والفرصة السانحة للمسؤول الحكومي في الحصول على الرشاوي والعمولات الضخمة، لذا تجد الحكومات التي يتجذر فيها الفساد أكثر ميلا لتوجيه نفقاتها لتلك المشروعات لأن ليس لهل سعر في السوق².

¹ هاشم الشمري- إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، مرجع سبق ذكره، ص103.

² هاشم الشمري - إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، مرجع سبق ذكره، ص90.

كمشروعات البنية التحتية، والإنفاق العسكري وغيرها¹. في حين نجد أن اغلب الحكام الفاسدون يحبذون مشاريع الإستثمارات الرأسمالية الحكومية بدل النفقات الحكومية، كما يفضلون الإستثمار الحكومي على الإستثمار الخاص، وغالبا ما يدفعون المشاريع ذات القيمة الضئيلة في دفع عجلة الإقتصاد نحو التطور.

د- هشاشة الإيراد الحكومي وإنعكاسه على الموازنة العامة:

تخسر الدولة مبالغ كبيرة من الإيرادات المستحقة عندما يتم رشايي موظفي الدولة من خلال الإعفاءات الضريبي، والتهرب الجمركي، وتقديم الدعم لفئات ومشاريع غير مستحقة مما يضعف فاعلية الإيرادات ويؤثر بدوره على الأداء الإقتصادي للدول².

وبذلك لا تستطيع الحكومة ممارسة السياسة المالية السليمة وتزداد حدة عجز الموازنة العامة، وإذا ما تم تمويل العجز على حساب الجهاز المصرفي يولد معه تضخما زعزعة النظام الإقتصادي، مما يعيق ويبطئ التنمية، ويؤدي لأنتكاسها³.

هـ - ضعف كفاءة وجودة المرافق العامة ونوعيتها:

إن تكريس وإرساء وانتشار فكرة العطاءات بصورة فاسدة، يعمل على تقليل نوعية وجودة المرافق العامة وكفاءتها، لأنه يؤدي بمنح عقود وصفقات أشغال ومشاريع عامة لمؤسسات أقل كفاءة وخبرة، لكنها أقدر في دفع الرشايي للحصول على هذه المشاريع، مما يقلل من حجم الخدمات وجودتها، وكذا بنوعية المشاريع الإنتاجية مما يؤثر على النمو الإقتصادي⁴.

و- هجرة الكفاءات والكوادر الإقتصادية

¹ ماجد عبد الله المنيف، التحليل الإقتصادي للفساد وأثره على النمو، بحوث إقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الإقتصادية، العدد (12)، 1998، ص52.

² شهلاء جمعة منجي النصرابي، التهرب الضريبي وأثره في المسؤولية الجنائية في قانون ضريبة الدخل العراقي رقم(113) لسنة1982، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، 2003، ص76.

³ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، نيويورك، 13 تشرين الثاني، 1998، ص12.

⁴ منير الحمش، الإقتصاد السياسي الفساد-الإصلاح-التنمية، مرجع سبق ذكره، ص29.

فالتهميش وغياب التقدير وبروز المحسوبية والمحاباة في شغل المناصب العامة وكذا الترقيات في المناصب الحساسة، كل هذا أدى بالهجرة بهذا العنصر البشري الهام للنهوض بالتنمية¹.

2- إساءة توزيع الدخل والثروة:

وهذا من خلال إستغلال أصحاب السلطة والنفوذ لمراكزهم في المجتمع والدولة، ما يسمح لهم بالسيطرة على معظم الموارد الإقتصادية والمنافع الخدمية التي تقدمها الدولة مما يؤدي إلى توسيع وتعميق الفجوة بين طبقات وأفراد المجتمع، وينتج هذا الأثر عبر عدة منافذ أهمها²:

- عند زيادة وتحسن معدل النمو الإقتصادي، فهذا ينعكس على مستوى الرفاه الإقتصادي لكامل طبقات المجتمع، حتى وإن تفاوتت درجة الإستفادة، وبما أن الفساد المالي والإداري يؤدي إلى تراجع معدلات النمو الإقتصادي، فهذا ينعكس سلبا على تدني مستويات المعيشة وخصوصا الفئات الفقيرة والهشة منها.

- ففي ظل الفساد وفي وجود إدارة غير كفأة وتوجيه سياستها لأصحاب النفوذ والرشاوي بالإعتماد على الإعفاءات الضريبية والاستثناءات والتراخيص، يؤدي إلى تعميق الفجوة بين الطبقات الغنية والفقيرة .

- يزيد الفساد من كلفة الخدمات الحكومية مثل التعليم والسكن وغيرها من الخدمات الأساسية، مما يقلل من حجم الخدمات وجودتها مما ينعكس سلبا على الفئات الأكثر حاجة لهذه الخدمات.

ويرى آيغن أن الفساد(يمثل الشر الأساس في عصرنا، وهو يكشف عن وجهه القبيح في كل مكان، ويكمن في جذور جميع المشكلات ذات الأهمية تقريبا، ويحول دون حلها

¹ بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 34.

² هاشم الشمري- إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، مرجع سبق ذكره، ص94.

على الأقل ويحدث آثاره المدمرة في مناطق العالم الفقيرة، حيث يدع الملايين من البشر أسرى البؤس والفقر والمرض والصراعات وأشكال الإستغلال الوحشية المتجبرة)¹.

الفرع الثاني: التأثيرات الإجتماعية:

كما يفرز الفساد العديد من النتائج السلبية على المجتمع:

1- إنهاء أخلاقيات الوظيفة العامة:

للمحسوبية والمحاباة والوساطة دور في تفعيل ونمو وتجدر آليات الفساد التي تضرب في كامل الجسد الحكومي، وخصوصا بالمناصب القيادية والإدارية العليا، والتي على الأغلب وبسبب الفساد تكون بعيدة كل البعد عن الكفاءة والحنكة والتميز، مما يؤدي لإضعاف وإذلال هيبة الدولة وأجهزتها أمام مجتمعا، فتفقد ثقة الناس بها، نتيجة لتراكم العناصر غير المؤهلة فيها وإدارتها لها².

2- شيوع وانتشار قيم دخيلة في المجتمع:

إن الممارسات الفاسدة داخل المجتمعات أفرزت، وأبرزت قيما وعادات دخيلة، نخرت وشوهت نبل وأخلاق وقيم العمل، وتحولت (الرشوة والعمولة والسمسرة) من شكلها السلبي على أصبحت حقا وعبارة عن نظام جديد للحوافز يتلقاها الموظف النشط في معاملاته اليومية، فتأثرت أخلاقيات وقيم المجتمع³.

ومن هنا برز مصطلح جديد يروج له ويدافع عنه، يسمى(الفساد المنتج)⁴.

وكما يؤدي الفساد إلى زعزعة القيم الأخلاقية واللامبالاة بين طبقات المجتمع وظهور العصبية والتفرقة في وجهات النظر، وكذا إنتشار الجريمة كشرط إنعكاسي عن إنهاء وخلخلة القيم الأخلاقية وعدم تكافؤ الفرص.

¹ بيتر آيغن، شبكات الفساد والإفساد العالمي، ترجمة محمد حديد، قدمس، دمشق، 2005، ص17.

² Better Governance for Development in the middle East North Africa:Enhancing Inclusiveness and Accountability,MENA Development Report,Dc:World Bank,Washinton,2003,p2.

³ جورج العبد، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، 2004، ص224.

⁴ محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد(243)، مايس، 1999، ص6.

كما ينتج عن هذه الممارسات الفاسدة فقدان قيمة العمل والتفريط في الواجب الوظيفي والشعور بالظلم وإنتشار الحقد بين شرائح المجتمع، وانتشار الفقر والبطالة، وزيادة حجم الطبقات المهمشة .

الفرع الثالث :التأثيرات السياسية

يترك الفساد أيضا أثارا سلبية على النظام السياسي، وهذا من حيث شرعيته أو إستقراره أو سمعته، وهذا من خلال:

1- عدم الإستقرار السياسي

عند لجوء الدول المحتاجة للقروض فإنها تكون ملتزمة ومرتبطة باتفاقيات ومعاهدات وشروط، وعندما يشيع الفساد بهذه الدول، فالمسدون يوجهون الأموال المقترضة لحسابات لصالح نخب سياسية، لا لمشاريع تنموية وتطويرية، مما ينتج عنه نتائج وخيمة، تفقد لتلك الدول سيادتها من خلال تدخل تلك المؤسسات والدول المقرضة بسيادة تلك الدولة. كما تشير تقارير أن (25%) من القروض الموجهة للدول النامية توجه للتسلح¹ بدل المشاريع الهادفة للتطور والرفاه، مما يؤدي باهتلاك هذه الأموال، ويجعل من الدول المقررة تملّي شروطها لهذه الدول المقرضة.

مما أفرز عن تخوف وقلق لدى المواطن، ومن ثم المناداة بتقليل دور الدولة والإصلاحات مما نتج عنه جوا من عدم الإستقرار².

2- التمثيل الحكومي السلبي داخليا وخارجيا

فالفساد يؤثر على مجرى الإنتخابات وعلى نزاهة نتائجها، مما يتيح الفرصة لوصول ممثلين فاسدين للسلطة كرؤساء حكومات وممثلي بالمجالس الشعب والأمة والبلديات وغيرها ويقع على عاتق هذه المؤسسات قرارات سياسية واقتصادية مصيرية بالدولة والشعب، ومن

¹ <http://WWW.Transparency.org> ,consulté le 11/12/2014

² مصطفى كامل السيد، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سبق ذكره، ص287.

خلال تولي الفاسدين لتلك المؤسسات توجه القرارات للمصالح الذاتية والتفريط بمصالح الأمة والوطن¹.

كما تؤدي هذا التمثيل السلبي للدولة في كامل مؤسساتها، وعدم الكفاءة في تسيير مؤسسات الدولة وانعكاسه على الشعب برمته، نتيجة عدم نزاهة إنتخاباتها وعدم تكافؤ الفرص، مما يولد عدم الثقة في كامل النظام السياسي، فيتخلخل ويضمحل النظام الديمقراطي ومن ثم تشييه سمعة الدولة في الخارج، إضافة لفتح صراعات وخلافات بيت الأحزاب داخل جهاز الدولة بسبب تضارب المصالح لا المصلحة العامة². كما مضى شركات دولية لعقود إستثمارية وهمية مع كبار المسؤولين بالدولة مما ينعكس سلبا على مستوى الأداء الحكومي وتراجع الإنتاجية هذا من الناحية الإقتصادية، أما من الناحية السياسية يقود إلى إنكماش المشاركة الشعبية والشفافية وضعف الرقابة³.

مما يعزف هذه الدولة عن التأييد في المحافل الدولية، لأنه ليس في صالح أي دولة أن تعقد معها علاقات عمل وتعاون بعيدة الأمد بسبب عدم إستقرار نظامها وصعوبة التنبؤ بقرارات حكامها.

الفرع الرابع: تكاليف الفساد المالي والإداري

يكلف الفساد المالي والإداري مجموعة من السلبيات، تتمثل فيما يلي:

- الفساد عقد قير قانوني وهو عقد المزوجة غير الشرعية بين السلطة والثروة والقاسم المشترك لهذين القطبين هو الفساد، وهو عقد قران سري بين رجال الأعمال والمنتفذين في السلطة⁴.

¹ هاشم الشمري - إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، مرجع سبق ذكره، ص101

² نعيم إبراهيم الظاهر، إدارة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص52.

³ عبد الحسين جليل الغالبي، الحكم الصالح والتنمية واتجاهات التغيير مع إشارة خاصة للوضع في العراق، مجلة الغري، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة الكوفة، السنة(2)، المجلد(1)، العدد(5)، 2006، ص33.

⁴ نعيم إبراهيم الظاهر، إدارة الفساد، مرجع سبق ذكره، ص53.

كما تتميز الإجراءات التي تعد لأجله بالضخامة، وقدرت بعض التقارير أن حوالي (20%) من وقت العمل يذهب في التفاوض على الفساد وتنفيذ الصفقات والعقود المشبوهة لكبار المديرين في الدول الفاسدة، كما يعتبر تكاليف عملية الفرصة الضائعة، فهو هدر للعمالة ذات المهارات المرتفعة التي لو تم توجيهها لفرص التنمية لكان أفضل للمجتمع والأمة¹.

- يعمل الفساد على تخفيض الكفاءة الإقتصادية والرفاهية من خلال الإخلال بنظام إقتصاد السوق، أي إهمال حماية حقوق الملكية الخاصة، مما يضعف عامل المبادلات بين القطاعات الإقتصادية لغياب حافز التبادل، مما يؤدي بكل قطاع لإنتاج جل إحتياجاته دون اللجوء للتبادل في السوق. ومن ثم إهمال تقسيم العمل والتخصص الذي يعد احد العوامل المهمة لزيادة الكفاءة الإقتصادية وبالتالي خفضها بشكل غير مباشر ومن ثم خفض الرفاهية الإقتصادية².

- يؤدي الفساد لرفع تكاليف التكوين الرأسمالي (المباني والمعدات) نتيج السمسرة والعمولات التي تتراوح في الدول النامية (20-50%) فوق التكلفة الأصلية³.

- يضعف الفساد ويقلل من قدرتها التنافسية والمحافظة عليها، والعجز على البقاء في دائرة المنافسة راجع لتكلفة الفساد، كما يؤكد تقرير منظمة (IMD) في أبريل 2001 الصلة الحميمة بين الفساد والقدرة التنافسية للاقتصاد، كما يوضحه الجدول (6) والذي يبين أن أكبر خمس دول في العالم من حيث القدرة التنافسية هي الأقل فسادا في العالم.

¹ بوريس بيجو فيتش، آراء في الفساد... الأسباب والنتائج، مرجع سبق ذكره، ص 29.

² هاشم الشمري - إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، مرجع سبق ذكره، ص 105.

³ جاسم محمد الذهبي، الفساد الإداري في العراق، مركز المشروعات الدولية الخاصة، ص 9 على موقع النت

الجدول رقم 06: ترتيب القدرة التنافسية لعشر دول في العالم لعام 2001

القدرة التنافسية الترتيب عام 2001	ترتيب الفساد لعام 2001	ترتيب الفساد لعام 2000	الدولة
1	16	14	الولايات المتحدة
2	4	6	سنغافورة
3	1	1	فنلندا
4	9	11	لوكسمبورج
5	8	9	هولندا
42	38	34	جنوب إفريقيا
43	57	52	الأرجنتين
44	54	50	تركيا
45	79	82	روسيا
48	50	60	كولومبيا

المصدر: هاشم الشمري - إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، مصدر سابق، ص 106.

- يعمل الفساد على رفع الكلفة النهائية للسلع والخدمات والمعاملات من جهة، وفي المقابل يكون على حساب الجودة والصلاحية¹، ففي دراسة حديثة للبنك الدولي وجد أن الفساد يرفع تكلفة الخدمات إلى (10%).

- تأثير الفساد على وسائل الإعلام وتحجيرها وجعلها بعيدة عن دورها في التوعية ومحاربة الفساد، كما يعمل على الفساد القضاء على هيبة وسيادة القانون والذي بدوره يؤدي إلى انهيار البيئة الاجتماعية والثقافية².

¹ Georg Moody-Sturt.Op.Cit,p.51.

² عياد محمد علي باش، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد الإداري والتهرب الضريبي في الدول النامية، مرجع سبق ذكره، ص 48

- يؤدي الفساد إلى الظلم والغبن وعدم المساواة وعدم تكافؤ الفرص بين أبناء المجتمع الواحد، مما يبعث بروح اليأس لدى هذه المجتمعات، إذ يجمع علماء الاجتماع على أنه كلما انخفض الأمل يقل الجهد والمشاركة، فيقل الحافز على الإنجاز، وبدون الإنجاز يتوارث الشعوب الإحباط واليأس جيلا بعد جيل¹.

وعليه نرى أن الفساد يختلف في أشكاله وتغلغله وعمق تأثيراته وعواقبه بين الدول وتعد الدول النامية هي الأكثر تأثرا بآلياته، والأكثر تعرضا لممارساته، والأكثر دفعا لنتائجه وتكاليفه، فعند تغلغل الفساد ونخره في جذور التنمية لدى الدول يجعل من مشاريعها بدون جدوى وأبعد عن الجودة والمقدرة للنهوض بشعوبها، فتبقى أو تزيد تحت وطأة الفقر.

¹ جاسم محمد الذهبي، الفساد في العراق، مرجع سبق ذكره، ص10.

خلاصة الفصل:

حاولنا في هذا الفصل دراسة ظاهرة الفساد المالي والإداري التي شكلت في العقود الأخيرة هاجسا للدول الصناعية والنامية على حد سواء، لما لهذه الظاهرة من آثار وعقبات سلبية تعترض طريق التنمية الإقتصادية والإجتماعية خاصة في دول العالم الثالث.

كما أن هذه الظاهرة تمس الشركات كذلك الخاصة منها والعامّة الكبيرة منها والصغيرة، حيث تؤثر على أداء الشركات وثقة أصحاب المصالح فيها، كما أن الفساد يعتبر من أصعب المشاكل نظرا لصعوبة مكافحته وتعقيده، فمحاربة الفساد لا يجب أن تركز على حلول قانونية فقط، بل تتضمن رؤية شاملة تركز على دراسة وتحليل الآليات المتحكمة فيها.

الفصل الثاني: آليات
حوكمة الشركات
الفورية والوقائية
للحد من الفساد المالي
والإداري

تمهيد :

تهدف مبادئ الحوكمة كما رأينا سابقا إلى تحقيق الشفافية والعدالة والمساءلة، ولا يمكن ذلك إلا من خلال قواعد وضوابط داخلية وخارجية واضحة المعالم حيث تمنح الحق لمساءلة إدارة المنظمة، وبالتالي تحقيق الحماية للمساهمين وحملة الأسهم جميعا، مع مراعاة مصالح العمال لتصل وتعم الفائدة حتى للمجتمع الذي تعمل به المنظمة، وتهدف كذلك للحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة لتجنب ظاهرة الإنتهازية.

كما أن هذه القواعد تؤكد على أهمية الالتزام بأحكام القوانين المعمول بها، والعمل على ضمان مراجعة دورية للأداء المالي والإقتصادي للمنظمة، ووجود هياكل إدارية تمكن من محاسبة الإدارة أمام المساهمين، مع تكوين لجان مجلس إدارة ذات كفاءة لمراجعة ومحاسبة الإدارة للوصول إلى مستوى الشفافية والعدالة والمساءلة المنشود، وذلك لمواجهة ظاهرة الفساد الإداري والمالي التي تعد من الظواهر الخطيرة التي تواجه المؤسسات العامة والخاصة على حد سواء مما يعرقل التنمية الاقتصادية على المستوى الكلي والجزئي، وهذا ما سنتطرق له في هذا الفصل حيث سيتم التأكيد على كيفية تفعيل مبادئ الحوكمة لتشكيل صمام أمان للوقاية من الفساد المالي والإداري.

وسوف نتطرق في هذا الفصل إلى مايلي:

المبحث الأول: الآليات الفورية لحوكمة الشركات

المبحث الثاني: تفعيل الإطار القانوني والتشريعي السائد لمكافحة الفساد

المبحث الثالث: تفعيل آليات الحوكمة من خلال مجلس الإدارة

المبحث الأول : آليات حوكمة الشركات

هناك اتفاق على أن التطبيق الجيد لحوكمة الشركات من عدمه يتوقف على مدى توافر ومستوى جودة مجموعتين من المحددات: محددات خارجية وأخرى داخلية تعملان معا بشكل متوافق، ونعرض فيما يلي هاتين المجموعتين من المحددات بشيء من التفصيل كما يلي:

المطلب الأول: الآليات الداخلية

وهي عبارة عن الترتيبات التي تقوم بها الشركة للتقليل من المخاطر عن طريق تحديد العلاقة بين الإدارة والمساهمين وأعضاء مجلس الإدارة وأصحاب المصالح المختلفة¹. وتشمل المحددات الداخلية القوانين واللوائح داخل الشركة، وتتضمن وضع هياكل إدارية سليمة توضح كيفية اتخاذ القرارات داخل الشركة وتوزيع المسؤوليات والسلطات والواجبات بين الأطراف المعنية بتطبيق الحوكمة، مثل مجلس الإدارة والإدارة والمساهمين وأصحاب المصالح وذلك بالشكل الذي يؤدي إلى عدم وجود تعارض في المصالح بين هذه الأطراف . فهي بإختصار تشمل رقابة ومتابعة المساهمين على مجلس الإدارة وتشمل الضوابط الداخلية:

- حقوق المساهمين في التصويت في إطار الجمعية العامة: ويستدعون كل سنة للتصويت والمصادقة على الحسابات وحل بعض المشاكل العامة، بالإضافة إلى ذلك يسمح لهم هذا الحق بمعاينة الإدارة في حالة انخفاض المردودية.
- رقابة مجلس الإدارة: ويعتبر أهم آلية تحكم في الشركة، وهو مكلف بمراقبة الإدارة ومتابعة أدائها.

¹ ثامر ناصر، القواعد المنظمة لحوكمة الشركات من منظور شباب أعمال مصر، جويلية 2003، مركز المشروعات الدولية

www.cipe-Egypt.org ، تاريخ الإطلاع 2009/01/12 ص01.

² Frédéric Parrat , OPCIT , P 17.

وكذلك يتحمل مجلس الإدارة مسؤولية الإشراف على إستراتيجية المؤسسة، والتأكد من إلتزام الإدارة بالقوانين والإشراف على تدقيق القوائم المالية¹.
ويتولى مجلس الإدارة خمسة وظائف أساسية وهي:²
وظيفة الحماية، وظيفة التحكيم، وظيفة التقييم، ووظيفة التخطيط .
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، وأخيرا خلق فرص عمل.³

المطلب الثاني : الآليات الخارجية

تشمل المحددات الخارجية القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي للدولة والذي تعمل من خلاله الشركات وقد يختلف من دولة لأخرى :⁴
- القوانين واللوائح التي تنظم العمل بالأسواق مثل : قوانين الشركات، وقوانين العمل وقوانين الاستثمار ورأس المال، والقوانين المتعلقة بالإفلاس والمنافسة ومنع الاحتكار.
- توفير التمويل اللازم للمشروع من خلال وجود نظام مالي جيد يشجع الشركات على التوسع والمنافسة .
- كفاءة الأجهزة الرقابية مثل هيئات سوق المال وذلك بإحكام الرقابة على الشركات والتحقق من دقة وسلامة البيانات والمعلومات المنشورة وكذلك وضع العقوبات المناسبة والتطبيق الفعلي في حالة عدم التزم .

¹ مركز المشروعات الدولية , أوت 2008 , www.cipe.org , تاريخ الإطلاع 2008/12/17، ص 08 .

² Eustache Ebondo Wa Madzila , OPCIT , PP 37,38 .

³ محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، مجلة للبنك الاستثمار القومي، العدد 03، القاهرة، جويلية 2007، ص: 6.

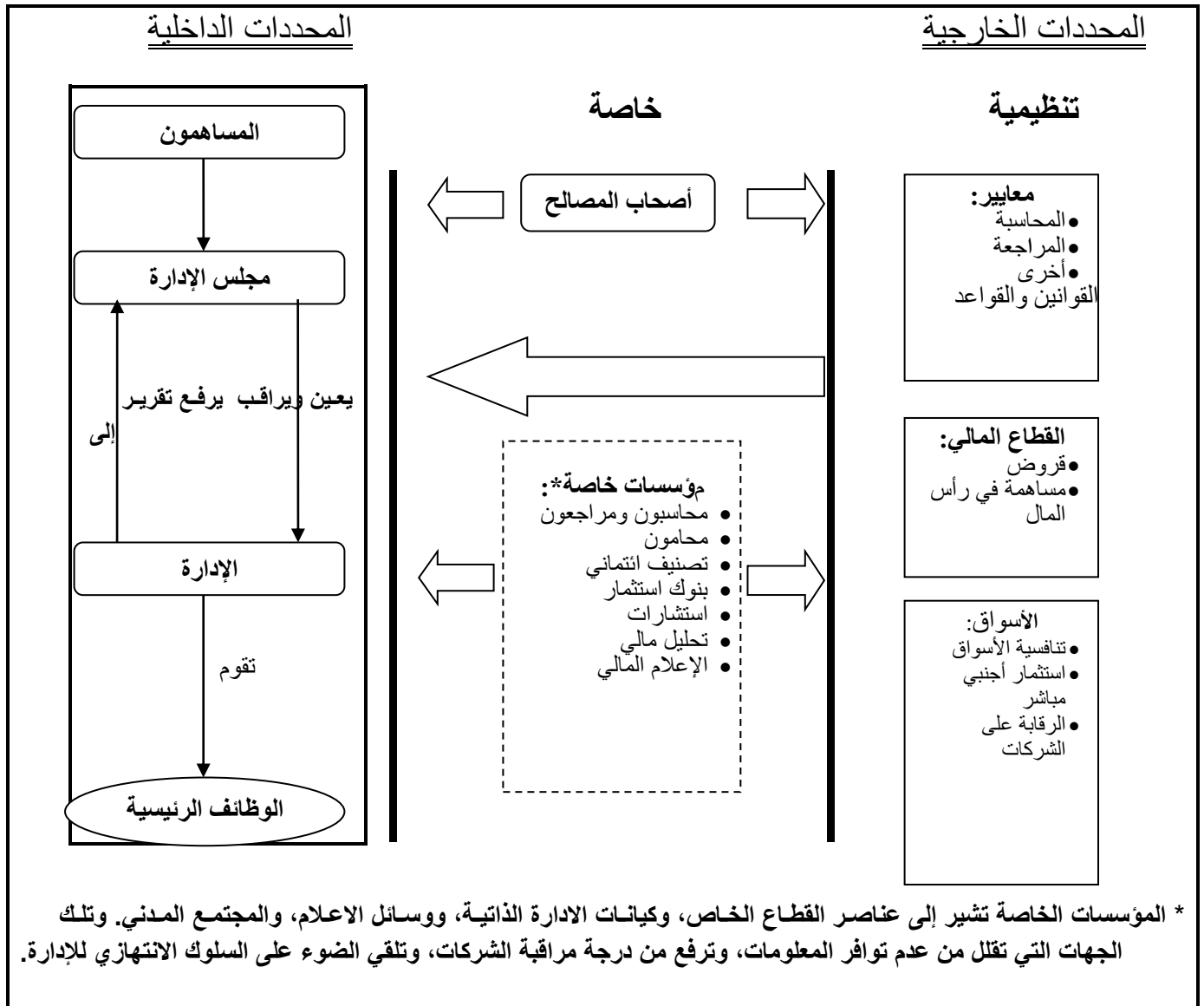
⁴ محمد مصطفى سليمان، مرجع سبق ذكره، ص 20.

- دور المؤسسات الغير الحكومية في ضمان التزام أعضائها بالنواحي السلوكية والمهنية والأخلاقية التي تضمن عمل الأسواق بكفاءة، وتشمل هذه المؤسسات جمعية المحاسبين ونقابة المحامين والعمال والموظفين وشرطة النفاذ .

وترجع أهمية المحددات الخارجية إلى أن وجودها يضمن تنفيذ القوانين التي تضمن حسن إدارة الشركة وتنظيمها مما يقلل من المخاطر .

والشكل التالي يوضح ويختصر المحددات الداخلية والخارجية معا

الشكل رقم 03: المحددات الداخلية والخارجية للحوكمة



المصدر: محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، مجلة للبنك الاستثمار القومي، العدد 03، القاهرة،

جويلية 2007، ص 7.

المطلب الثالث: آليات الحوكمة حسب G.CHARREAU

حسب (G . Charreaux) فإنه من الصعب تحديد حدود الشركة وما هو داخلي عما

هو خارجي فأقترح تقسيم آليات الحوكمة إستنادا إلى المعيارين التاليين:¹

- الخصوصية Spécificité : وهو مصطلح مستوحى من نظرية تكاليف التبادل فالشيء الخاص بالشركة هو الذي يميزها عن غيرها ومن الصعب تقليده من السوق .
- العامة : تخص كل الشركات بدون تمييز وبغض النظر عن نوع الشركات.
- القصدية Intentionnalité : وهو كل ما يوضع بصفة إرادية وبكل حال فهو معيار لا يخص الشركة وإنما يخص كل الشركات، كالقوانين والتنظيمات .
- التلقائية: وهي التي من الصعب التحكم فيها من طرف الشركة.

وفيما يلي عرض موجز لهذه الآليات حسب هذين المعيارين المبينان في الجدول أدناه

الجدول رقم : 07 آليات التحكم المختلفة والمقترحة من طرف G.Charreaux :

نوع الآلية	خاصة بالشركة فقط	عامة وتخص كل الشركات
آليات قصدية (عمدية) وتنظيمية أي مؤسساتية	- الرقابة المباشرة للمساهمين - مجلس الإدارة - أنظمة الأجور وأنظمة الإهتمام - الهياكل الرسمية - المدققون الداخليون - لجان الشركة - النقابات العمالية	- المحيط التنظيمي والقانوني (قانون الشركات، العمل، قوانين الإفلاس، القانون التجاري ...) - النقابات الدولية - المدققون الداخليون - منظمات حماية المستهلكون
آليات تلقائية	- شبكة الإتصال غير الرسمية - الرقابة المتبادلة - ثقافة الشركة - السمعة تجاه العمال (إحترام العقود)	- سوق السلع والخدمات - السوق المالي - الوساطة المالية - القرض ما بين المؤسسات

¹ Frédéric Parrat , OPCIT , P 19.

<ul style="list-style-type: none"> - سوق العمل - الساحة السياسية - سوق رأس المال الإجماعي - المحيط الشركاتي (المؤسساتي) - المحيط السمعي والبصري - ثقافة الأعمال - سوق التدريب والتكوين 		
---	--	--

Source : G.Charreaux, Vers une théorie du gouvernement d'entreprise, Cahier de recherche CREGO, 1996, P 09.

1- الآليات القصدية الخاصة بالشركة:

- الرقابة المباشرة للمساهمين: من خلال الاجتماعات المنعقدة مع المدير ومجلس الإدارة وذلك للرقابة المباشرة على أداء الشركة.

- مجلس الإدارة: بدوره يراقب أداء المدراء التنفيذيين، كونه مسؤول أمام الجمعية العامة للمساهمين.

- أنظمة الأجور وأنظمة الإهتمام: حسب (Jensen et Meckling) 1976، كل مدير لا يملك حصة مساهمة مهمة فهو يهدف إلى إستعمال موارد الشركة لإشباع حاجات شخصية وتكلفة الإشباع يتحملها المساهمون، فمن الطرق المستعملة حديثا لمعالجة هذا المشكل هو ربط الأجر بالنتائج المحققة، ومن أنظمة الإهتمام نذكر الترقية، التدريب السكن الوظيفي الضمان الإجماعي، المتابعة الطبية وخدمات أخرى تهتم بها الشركة لصالح موظفيها وعمالها بصفة عامة¹.

فكلما كان المدراء مساهمون في الشركة، كلما تساوت أهدافهم مع أهداف المساهمين

لهذا يدعم المساهمين مساهمة المدراء لتوحيد المصالح بينهم².

- الهياكل الرسمية: التي تفرض بدورها قوانين وإجراءات، تحد من حرية المدراء.

¹ Eustache Ebondo wa madzila , OPCIT , PP 34 -35 .

² Frédéric Parrat , OPCIT , P 17.

- المدققون الداخليون: وذلك للرقابة على أداء الإدارة من جهة، ومدى تطبيقها للقوانين والإجراءات المعمول بها في نشاط الشركة، والمدققون الداخليون هم مستخدمون (Fonctionnaires) يكلفهم المساهمون لدعم فعالية الرقابة على الشركة وللمدقق الداخلي ثلاث مهام أساسية :¹

أ- مهمة دائمة تتمثل في الرقابة المحاسبية لوضعية الشركة المحاسبية والمالية وتتمثل في التحقق من الحسابات والتسويات وكذلك صدق الحسابات وتطابق معلومات الشركة مع المعلومات المقدمة لمجلس الإدارة والملفات الممنوحة للمساهمين .

ب- مهمة الإعلام (Informer) وتتمثل في إعلام الجمعية العامة للمساهمين حول وضعية الشركة وبعض الجوانب الإجتماعية فيها .

ج- مهمة التنبيه وتتمثل في تنبيه المدير والمساهمين حول المشاكل الممكن حدوثها.

- لجان الشركة: سواء كانت لجان مجلس الإدارة أو لجان أخرى مخصصة وأهم الجان :

أ- لجنة التدقيق: وتشرف على مدى فعالية التدقيق الداخلي والخارجي للشركة .

ب- لجنة الرواتب والأجور: وتحدد الرواتب والأجور والمكافآت والحوافز لأعضاء الإدارة وفقا لأسس موضوعة والإفصاح عن المبالغ المدفوعة للأعضاء في التقرير السنوي لمجلس الإدارة².

وتسمى هذه اللجنة كذلك بلجنة الترشيحات والمكافآت ومن مهامها:³

1- التأكد من استقلالية أعضاء مجلس الإدارة بشكل مستمر .

2- إعداد السياسة الخاصة بمنح المكافآت والحوافز والرواتب في الشركة ومراجعتها بشكل سنوي .

¹ Eustache Ebono wa madzila , OPCIT , P 39.

² معراج عبد القادر هواري - أحمد عبد الحفيظ أمجدل، مداخلة بعنوان " حوكمة الشركات المساهمة "، الحوكمة المؤسسية في القطاع البنكي والمالي ودورها في إرساء قواعد الشفافية، ص 02.

³ هيئة الأوراق المالية، دليل قواعد حوكمة الشركات المدرجة في بورصة عمان، ص 08

3- تحديد احتياجات الشركة من الكفاءات على مستوى الإدارة التنفيذية العليا والموظفين وأسس إختيارهم .

4- إعداد السياسة الخاصة بالموارد البشرية والتدريب في الشركة، مراقبتها، تطبيقها ومراجعتها بشكل سنوي.

وتتألف هذه اللجان من أعضاء مجلس الإدارة غير التنفيذيين، لا يقل عددهم عن ثلاث أعضاء.

بالإضافة إلى كل هذه اللجان، يستطيع مجلس الإدارة إنشاء لجان أخرى متخصصة لحل المشاكل أو غير ذلك.

- النقابات العمالية: وذلك للدفاع عن حقوق العمال، وتعتبر وسيلة للضغط على المدراء بصفة قانونية ودفعهم لتحقيق مصالح العمال.

2- الآليات القصدية العامة التي تشمل كل أنواع الشركات :

- المحيط التنظيمي والقانوني (قانون الشركات، العمل، قوانين الإفلاس، القانون التجاري...) ويشمل قانون الشركات المعمول به في الدولة، بالإضافة إلى تشريعات العمل قوانين المالية والضرائب القانون التجاري وقوانين الإفلاس إن إستدعى الأمر حل الشركة.

- النقابات الدولية: وتمثل تشريعات حماية الإنسان من مناخ عمل، أجر، صحة ... إلخ .

- المدققون القانونيون (الخارجيون): خاصة المكلفين من طرف الدولة لمتابعة القوائم المالية لمصالح الضرائب وغيرها، وعلى المدقق أن يكون مستقلا عن الشركة وعن أعضاء مجلس إدارتها وألا يكون مساهمتها فيها أو عضوا ذا خبرة في مجلس إدارتها (مستشار)¹.

- منظمات حماية المستهلكين: وهي منظمات غير ربحية تسهر على حماية المستهلكين ومقاومة الإحتكار ومتابعة التجاوزات المتعلقة بتجارة المواد الفاسدة والمحظورة .

¹ قواعد حوكمة الشركات المصرية (دليل قواعد ومعايير حوكمة الشركات بجمهورية مصر العربية)، أوت 2005 ، ص 21.

3- الآليات التلقائية الخاصة :

- شبكة الإتصال غير الرسمية : وتعتبر وسيلة غير رسمية لنقل المعلومات تمتاز بالمرونة والحرية، بحيث يعبر كل عامل عما يراه في الشركة، ويصرح به بكل حرية.

- الرقابة المتبادلة: بين مجلس الإدارة والإدارة على رأسها المدراء التنفيذيون من جهة وبين الإدارة والعمال من جهة أخرى، وكذلك يتم تقييم أداء الإطارات والعمال بصفة دائمة في سوق العمل وقيمتهم في السوق تتحدد بنتائج الشركة، فهم يعلنون عنها كلما كانت النتائج جيدة¹.

- ثقافة الشركة: تعتبر وسيلة ضاغطة على المدير، بحيث يصعب تغييرها، ويجب التأقلم معها.

- السمعة تجاه العمال (إحترام العقود) : أي سمعة الإدارة تجاه العمال، ومدى تحقيقها لأهدافهم.

4- الآليات التلقائية العامة :

- سوق السلع والخدمات: حسب (Demsetz) 1983، فإن الإستراتيجيات المتخذة من طرف المدير لإشباع حاجاته على حساب أهداف الشركة يؤدي إلى إنخفاض تنافسية الشركة ومنه إلى زوالها فالتنافسية هي أداة للحد من إنتهازية المدراء².

كلما كانت المنافسة كبيرة، رفع ذلك من الضغط على المدراء لرفع تنافسية الشركة³.

- السوق المالي: عند الحاجة للتمويل، فإن السوق المالي يفرض على المدراء أداء جيد لتمويل أنشطة الشركة من طرف السوق المالي، وبالتالي تعتبر أداة جيدة للضغط على المدراء ومجلس الإدارة للرفع من أداء الشركة.

- الوساطة المالية: السمسرة والسفتجة بحيث يراقبان الشركات للبحث عن فرص للإستثمار.

¹ Frédéric Parrat , OPCIT , P 17

² Eustache Ebondo Wa Madzila , OPCIT , P 24.

³ Frédéric Parrat , OPCIT , P 18.

- القرض ما بين المؤسسات: خاصة المؤسسات المالية، فهي تتطلب مستوى أداء معين لمنح القروض وبالتالي تعتبر وسيلة رقابية على أداء الشركة.
- سوق العمل: العمال يراقبون الشركات وفي حالة العجز فإنهم يفرضون شروط لهم كأجر مرتفع مثلاً.
- الساحة السياسية: كل القوانين والتشريعات التي تمس نشاط الشركة وتؤثر عليها.
- سوق رأس المال الإجتماعي: وذلك عند الحاجة لرفع رأس المال، وإستخدامه في الإستثمار.
- المحيط الشركاتي (المؤسستي): المنافسة، المقابلة من الباطن، الموردون، الممولون .. إلخ
- المحيط السمعي والبصري: التكنولوجيا المستخدمة لدى الشركة ولدى منافسيها.
- ثقافة الأعمال: وتعتبر عن أخلاقيات الأعمال السائدة في مهنة الشركة.
- سوق التدريب والتكوين: فالمؤسسات التدريبية تراقب الشركات والتكنولوجيا المستخدم وذلك لكي تعرض خدماتها لتكوين عمال تلك الشركات.

المبحث الثاني: تفعيل الإطار القانوني والتشريعي السائد لمكافحة الفساد

شهدت إقتصاديات العالم العديد من المشاكل والأزمات الإدارية والمالية، والتي كان سببها المباشر أو غير المباشر غياب أو نقص القوانين وصرامتها، فكان لابد من تفعيل القوانين وتحيينها لمجابهة الفساد وردعه، وبالتالي فلتكوين بيئة حوكمة لابد من أرضية مساعدة مبنية على القوانين والمساواة، وهذا ما سنتطرق له في هذا المبحث.

المطلب الأول: القوانين الدولية لمكافحة الفساد

بعد المشاكل والأزمات المالية التي عصفت الكثير من الإقتصاديات والشركات، أدى ذلك إلى حرص الكثير من المؤسسات الدولية على دراسة الحوكمة وتبنت مجموعة من

القوانين والمبادئ، على رأس هذه المؤسسات نجد صندوق النقد الدولي، منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية والبنك الدولي وغيرها.

وطالما أن الفساد ظاهرة عالمية تعاني منها كل الأنظمة السياسية بدرجات مختلفة جاءت الاتفاقيات الدولية والإقليمية السابقة في وضع الاستراتيجيات والتشريعات المناهضة لهذه الظاهرة، هذه الاتفاقيات أثرت على القوانين العقابية الوطنية ونقلت إليها مصطلح الفساد وصوره وسبل مكافحته.¹

لقد ساهمت العديد من المنظمات الدولية والإقليمية في إعطاء بعض الأوصاف والأفعال التي تصنف تحت دائرة الفساد، ولقد كانت مجموعة العمل التابعة للمجلس الأوروبي سابقة في وضع تعريف للفساد بناء على تقرير وزير العدل الإيطالي في المؤتمر التاسع عشر لوزراء العدل الأوروبيين الذي نظمه المجلس الأوروبي في مالطا في 14 و 15 جوان 1994، حيث قال: " الفساد الذي تتعامل معه اللجنة هو الرشوة أو أي صرف آخر متعلق بأفراد أوكلت لهم مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص بيد أنهم أخلو بواجباتهم التي تتبع من وضعهم كمسؤولين عامين أو موظفين بالقطاع الخاص، مستغلين بهدف الحصول على منافع غير مستحقة من أي نوع سواء لأنفسهم أو لآخرين"²

ولقد وضع صندوق النقد الدولي تعريف للأنشطة التي تندرج تحت تعريف الفساد على النحو التالي "إساءة استعمال الوظيفة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء مناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسماء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوى للاستفادة أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين أو تحقيق أرباح خارج إطار القوانين، كما يمكن أن يحدث الفساد

¹ Tous les régimes politiques ont souffert de corruption à des degrés divers , pour plus d'information voir La commission européenne.

² بيسيوني محمد شريف، الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ماهيتها ووسائل مكافحتها دوليا وعربيا، القاهرة، دار الشروق، 2004، ص 29.

عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة ء وذلك بتعين الأقارب أو اختلاس أموال الدولة مباشرة"¹.

ولعل أهم وأحدث تعريف اعتمده القوانين العقابية الداخلية هو التعريف الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد La convention des nations unies contre la corruption التي تعد ثمرة الجهود التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك وذلك بموجب القرار رقم 58 / 4 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003 ، وقد جاء في ديباجة هذه الاتفاقية أن الدول الأطراف مقتنعة بأن: الفساد لم يعد شأنًا محليًا بل هو ظاهرة عبر وطنية تمس كل المجتمعات والاقتصاديات"².

وجاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بعد ما صنفت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2000، الفساد ضمن أنماط السلوك واجب تجريمها وهي : الاشتراك في جماعة أو تنظيم جرمي، غسيل أموال، الرشوة والفساد، عرقلة سير العدالة.³

هذه الاتفاقية التي اعتمدها الجمعية العامة بموجب قرارها رقم 55-25 في 15 نوفمبر 2000، والتي نصت في مادتها 08 على ضرورة تجريم الفساد الذي، كان مقتصرًا على تجريم مختلف صور رشوة الموظفين العموميين والقائمين بالخدمة العمومية وفقًا لما تقتضيه القوانين الداخلية للدول الأطراف في الاتفاقية.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة لم تعرف الفساد، ونفس الشيء قامت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 التي اكتفت في فصلها الثالث بتجريم

¹ بقشيش علي- زيدك الطاهر، الفساد بين النظرية والممارسة، المفهوم، الأسباب، التجليات، طرق معالجة، مداخلة في الملتقى الوطني حول الآليات

القانونية لمكافحة الفساد المنعقد يومي 02، 03 ديسمبر 2008، بجامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر

² L'acruption n'est plus une affaire local mais un phénomène transnational qui frappe toute les sociétés et toutes les économies, pour plus d'information Voir contre la corruption La convention des nations unies.

³ تهدف هذه الاتفاقية إلى محاربة الجريمة عبر الوطنية "المنظمة" ومنها الفساد طالما أنه صنف كجريمة منظمة، في سنة 1995 في الملتقى المؤتمر التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، وبناءً على توصية من مؤتمر نابولي 1994 المتعلقة بإمكانية إبرام اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة دعا المؤتمر إلى إعطاء أولوية لهذا الموضوع، ثم قدم مشروع هذه الاتفاقية في نهاية 1995 من حكومة بولونيا وأيدته الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، ونوقش هذا المشروع خلال اجتماعات عقدت في باليرمو الإيطالية وفيينا بالنمسا، حتى رأت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية النور في 15 نوفمبر 2000.

مجموعة من الأفعال التي يقوم بها الموظفين العموميين وإعطاءها وصف جرائم فساد وهي: جرائم الرشوة، المتاجرة بالنقود، اختلاس أموال عمومية، إساءة استعمال الموظف العمومي لوظائفه ومهام منصبه، الإثراء المعتمد غير المشروع للموظف العمومي، الرشوة في مجال القطاع الخاص، اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، غسيل العائدات الإجرامية.¹ كما اكتفت اتفاقية مكافحة الفساد في تعريفها للفساد على تحديد مفهوم الموظف العام، حيث نصت المادة 02 منها على تعريف الموظف العمومي الوطني وكذا الأجنبي وكذا موظفو المؤسسات الدولية، ومما يلاحظ هنا أن اتفاقية ميريدا وإن لم تعرف الفساد بشكل صريح فيها، إلا أن التعريف الذي يمكننا أن نستشفه منها أن الفساد هو ارتكاب الموظف في قطاع العام أو الخاص سواء كان وطنيا أو أجنبيا أو دوليا لإحدى الأفعال المنصوص عليها في المادة 08 من الاتفاقية.²

أما المنظمة الدولية للشفافية³ فقد عرفت الفساد بأنه " إساءة استعمال السلطة التي أوتمن عليها الشخص لتحقيق مصالح شخصية"⁴ وهو نفس التعريف الذي أوردته هيئة الأمم المتحدة عندها ما ورد في أحد تقاريرها أن "الفساد هو سوء استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية مع الإضرار بالمصلحة العامة"⁵

في حين أن الاتفاقيات العربية لمكافحة الفساد فتري أنه: " كل ما يتصل بالاكتساب غير المشروع أي من غير وجه حق - وما ينتج عنه لعنصري القوة في المجتمع : السلطة السياسية والثورة في جميع قطاعات المجتمع"، وكذا على ضرورة التوسع في مفهوم الفساد فبالإضافة إلى الاستغلال غير المشروع للمال الذي تتساوى فيه نوعا ما الدول العربية مع

¹ نجار الويزة، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2013-2014، ص 22.

² نجار الويزة، مرجع سبق ذكره، ص 23.

³ وهي منظمة غير حكومية organisation non gouvernementale أنشأت عام 1993 شعارها " الاتحاد العالمي ضد الفساد" هدفها محاربة الفساد في كل مكان في العالم، فهي تمثل حركة دولية لمحاربة الفساد، وللتفصيل أكثر حول ماهية المنظمة وتأسيسها يمكن العودة إلى موقعها.

⁴ أنظر موقع المنظمة الدولية للشفافية. <http://www.transparency.org>

⁵ البشري محمد الأمين، الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2007، ص 41.

الدول المتقدمة، فإنه لا بد من مكافحة مختلف مظاهر الفساد المرتبط بالسلطة السياسية في مختلف البلدان العربية، ذلك أن الدول المتقدمة قد استطاعت على حد قوله تطوير نظمها السياسية لكي تجتاز مظاهر الفساد السياسي من خلال نجاحها في إقرار وترسيخ الممارسة الديمقراطية التي تؤمن فعالية آليات المحاسبة والمساءلة، وذلك من خلال تطويرها لمبدأ المشاركة الشعبية في العملية السياسية، التي تشمل الرقابة على عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي رقابة تزداد تأثيرها كلما ارتفع سقف الحرية.¹

إذن بالرجوع إلى الاتفاقيات الدولية والإقليمية، نجد أن مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد عرف الفساد بأنه: "القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة، لما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها أو تعرض أو تطلب شكل مباشر أو غير مباشر".²

أما الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد فقد جاءت على ذات النهج الذي أحدث به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بالتركيز على مسؤولية الموظفين العموميين بتجريم أفعال حصرتها في الرشوة، والاستيلاء على الأموال العامة، والتعذيب والإكراه بغير حق والتعدي على الحريات وحرمة المنازل والإضرار بالأموال العامة والإخلال بواجبات الوظيفة وإعاقة سير العدالة وغسيل الأموال.³

ولم تختلف الاتفاقيات الأخرى عن النهج الذي سارت عليه الأمم المتحدة في اتفاقية ميريدا لسنة 2003، في دعوى الدول الأعضاء بتجريم انحرافات الموظفين العموميين سواء كان ذلك باستلام الرشوة أو إساءة استخدام السلطة، وباختلاس الأموال العمومية أو بإعاقة العدالة.⁴

¹ خياط عامر، مفهوم الفساد، مقال في كتاب المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوى للإصلاح السياسي الاقتصادي في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أعتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، 2006، ص 50.

² بيسوني محمد شريف، الجريمة المنظمة عبر الوطنية ماهيتها ووسائل مكافحتها دولياً وعربياً، القاهرة، دار الشروق، 2004، ص 30.

³ نجار الويزة، مرجع سبق ذكره، ص 24.

⁴ نذكر من تلك الاتفاقية: اتفاقية منظمة الدول الأمريكية لمكافحة الفساد، اتفاقية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد، اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

واستنادا إلى منظمة "تسخير الأعمال التجارية لصالح المسؤولية الاجتماعية"، وهي منظمة أعمال تجارية تتخذ من الولايات المتحدة مقرا لها وتعمل من أجل النهوض بالقيم الاجتماعية، تبين الدراسات أن الشركات التي يوجد فيها توازن بين مصالح حاملي الأسهم . مثل التوازن بين الإدارة، واليد العاملة والعملاء - حققت معدلات نمو ومعدلات أداء العمالة تفوق الشركات الأخرى بنسبة أربعة أضعاف وثمانية أضعاف على التوالي.

وفي ظل البحث عن أدوات لمعالجة المشكلات والأزمات التي أدت إلى انهيار عدد من الشركات لأسباب عدم التزام المسؤولين فيها بأخلاقيات العمل، فقد نتجت مجموعة من الأسس والممارسات التي تطبق بصفة خاصة على الشركات المملوكة لقاعدة عريضة من المستثمرين (الشركات المساهمة) وتتضمن الحقوق والواجبات لكافة المتعاملين مع الشركة مثل مجلس الإدارة والمساهمين، الدائنين، البنوك والموردين، والمجتمع، وتظهر من خلال النظم واللوائح المطبقة بالشركة والتي تحكم اتخاذ أي قرار قد يؤثر على مصلحة الشركة أو المساهمين بها وهو ما عرف بمصطلح الإدارة الرشيدة والحوكمة، حيث توفر (الحوكمة) الإطار التنظيمي الذي يمكن الشركة من تحقيق أهدافها، وتحدد القواعد المتعلقة بكيفية اتخاذ القرارات والشفافية والإفصاح عن تلك القرارات، وتحديد السلطة والمسئولية للمديرين والعاملين بالشركة، وحجم ونوعية المعلومات التي يتم الإفصاح عنها للمستثمرين الأمر الذي يصب في صالح حماية حقوق صغار المساهمين.¹

وفي الولايات المتحدة، حفزت الفضائح المالية على إجراء تفحص دقيق وإصلاح شامل للقوانين المتعلقة بسلوك شركات الأعمال، وذلك من خلال قانون ساربينز - أوكسلي Sarbanes-Oxley Law لعام 2002. يصف إيثوبس تافارا وروبرت ستراهوتا، من مفوضية الأوراق المالية والمبادلات الأمريكية (Securities & Exchange Commission SEC) تعاون المفوضية مع منظمي التعامل بالأوراق المالية والمبادلات الأجانب لمساعدة الشركات

¹ براق محمد- قمان عمر، دور حوكمة الشركات في التنسيق بين الآليات الرقابية الداخلية والخارجية للحد من الفساد المالي والإداري، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بيسكرة، 06-07 ماي 2012، ص 6.

الأجنبية في مواجهة المعايير الصارمة الجديدة التي يفرضها هذا القانون. ويقول كريستوفر رأي، وهو المسئول في وزارة العدل الأمريكية، إن قانون ساربينز-أوكسلي Sarbanes-Oxley Law وفر للمدعين العامين ترسانة أكبر من الأدوات التي تمكنهم من مقاضاة المخالفين للقوانين في الشركات الكبيرة.¹

وبوجه عام يمكن تصنيف الإصلاحات الرئيسية التي يتضمنها قانون ساربينز - أوكسلي Sarbanes-Oxley Law في ثلاث فئات. أولاً، يحتوي القانون على إصلاحات هامة تهدف إلى تحسين أداء مهنة المحاسبة وإعادة الثقة بها. وثانياً، يوفر القانون أدوات جديدة لفرض تطبيق قوانين الأوراق المالية. وثالثاً أصبحت مفوضية تنظيم التعامل بالأوراق المالية تستخدم تلك الأدوات لتوسيع مجال برنامجها في تطبيق القوانين. وخلال السنتين الماليتين الأخيرتين، تقدمت الوكالة بشكاوى قضائية ضد أكثر من 1300 حالة لفرض تطبيق القوانين، بينها أكثر من 370 عملية احتيال في التقارير المالية والحسابات. وقد حصلت على أحكام بدفع غرامات واسترجاع أرباح غير شريفة يبلغ مجموعها خمسة مليارات دولار وسعت إلى فصل أكثر من 330 مديراً تنفيذياً من الخدمة مجدداً كمسؤولين أو كأعضاء في مجالس إدارة الشركات العامة.²

وقد أدانت هيئة المحلفين شركة هيلث ساوث وأديلفيا الرئيس التنفيذي والمدير المالي السابقين لشركة أديلفيا للاتصالات، وهي شركة للتلفزيون الكابلي، بالتآمر والاحتيال بالأوراق المالية والاحتيال على المصارف، من خلال مخطط احتيال مالي وحسابي معقد، وباختلاس ممتلكات الشركة مما غبن حملة الأسهم والدائنين. وقد تمت أعمال التحقيق والمقاضاة في هذه القضية بالتنسيق الوثيق مع مفوضية (SEC)، التي تولت أيضاً رفع قضية متوازية تتعلق بفرض تطبيق القوانين.

¹ براق محمد- قمان عمر، مرجع سبق ذكره، ص 12.

² المرجع نفسه، ص 13.

وقد بدأت حركة حوكمة الشركات أخيراً في التركيز على طرق أخرى لتعزيز نزاهة المسؤولين عن إدارة الشركة وأعضاء مجالس الإدارة. فمثلاً، شدد وليام دونالدسون، رئيس مفوضية تنظيم التعامل بالأوراق المالية (SEC) (الأمريكية) على أهمية تشكيل أعضاء مجلس الإدارة وكبار المسؤولين الإداريين بحيث تكون نموذجاً رفيع المستوى من ناحية المعايير الأخلاقية على رأس الشركة ومع تقدم حركة الحوكمة ستبذل تلك الحركة جهداً كبيراً للعثور على أعضاء مجالس إدارة ممتازين أخلاقياً ويتحلون بصفات كان يجلبها اقتصاديو القرن الثامن عشر، آدم سميث، مثل: الحصافة والعدالة والإحسان وضبط النفس والحشمة والاعتدال.

ثم إن الرشوة كجزء من الفساد عرفت كجريمة منذ القدم فلا يكاد يمر يوم إلا ونقرأ أو نسمع عن جريمة رشوة متهم فيها موظف كبير أو مسؤول بارز في أحد قطاعات العمل الحكومي أو الخاص على المستوى العالمي، وكل هذا يشير إلى مدى استفحال هذه الجريمة وما تمثله من تهديد للمجتمعات، فالرشوة من أكثر صور الفساد تفشي في المجتمعات الإنسانية المعاصرة سواء في دول العالم المتقدم أو العالم الثالث¹.

كما أن تقديرات الرشوة كانت صادمة لما تمثله من كونها عمل غير مشروع "خارج إطار القانون"، ولحد الساعة لا يوجد مؤشر مادي لرقم أموال الرشوة وعدد المتابعات والإحكام القضائية بشأنها.²

المطلب الثاني: عرض قانون مكافحة الفساد في الجزائر تعديل 2006

إن التطور الكبير الحاصل في الإجرام أوجب على الجميع تطوير آليات مكافحته ومن بين هذه الآليات نجد سن القوانين والتشريعات، ولما كانت ظاهرة الفساد تمثل خطورة كبيرة وذات أوجه متعددة على اعتبارها أنها لم تعد شأنًا محلياً بل ظاهرة عالمية، بادرت الجزائر في مكافحة هذه الظاهرة فأصدرت القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006

¹ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، الملتقى العربي الثالث، المملكة المغربية، الرباط، ماي 2008، ص 169.

² Daniel Dommel, face à la corruption :Peut-on l'accepter?- Peut-on la prévenir-Peut-on la combattre, Edition originale KARTHALA, 2004,p 15

والمعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ولذا سنتعرض لأهم ما جاء فيه، ويرمي هذا القانون إلى تحديد وتنظيم كافة الآليات والإجراءات السياسية والاجتماعية والأمنية والقانونية والقضائية والوقائية والعلاجية بالإضافة إلى آليات واجراءات التعاون مع المجتمع الدولي في هذا المجال إضافة إلى:

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.
- تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات.

ويجدر التنبيه إلى أن هذا القانون مستمد في جوهره من أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.¹

واعتمادا على المفاهيم والضوابط والمعايير العلمية والقانونية والسياسية يمكن الإقرار بأن هذا القانون هو عبارة عن تقنين شامل وكامل لكافة جرائم الفساد ولكافة العقوبات المقررة لها بالإضافة إلى أنه جامع لكافة التدابير والآليات الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والقضائية والوقائية والعلاجية لبلورة وتجسيد السياسة الوطنية للوقاية من مخاطر وتهديدات هذه الآفة وآثارها، فهو يمتاز قياسا إلى قانون العقوبات وما يتضمنه من جرائم الفساد بالكمية والشمولية، وكذا بالقياس إلى كل من قانون المالية لسنة 2006، وقوانين حماية الأملاك العمومية والأشخاص، والنقد والقرض، وتبييض الأموال، ومكافحة التهريب، وغيرها. كما يتميز بأنه يتطابق مع الإرادة السياسية العامة للدولة في حماية المصلحة العامة والأموال من كافة المخاطر، ومن بينها مخاطر الفساد، وتعزيز كافة مؤسسات الدولة وسلطاتها وموظفيها بأخلاقيات وآداب الحوكمة ودولة الحق والقانون.

¹ خالف عقيلة، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد13، جوان 2006، ص68.

ويتطابق هذا القانون مع كافة الاتفاقيات الدولية، الإقليمية والعالمية المتعمقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، ومن بينها اتفاقية منظمة الدول الأمريكية في 29 مارس 1996، واتفاقية الإتحاد الإفريقي للوقاية من الفساد ومحاربه التي تم اعتمادها بتاريخ 12 جويلية 2003 واتفاقية الأمم المتحدة التي اعتمدها الجمعية العامة في 31 أكتوبر 2003، والتي صادقت عليها الجزائر بتاريخ 25 أبريل 2004، وبذلك يشكل تقنيننا للسياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.¹

ويتعلق الأمر بالتعديل الأخير لقانون الفساد والمتعلق بمكافحة الفساد المالي والإداري ويسمى بقانون الفساد 06-01 والصادر بتاريخ 21 محرم 1427 هـ الموافق 20 فيفري 2006، وهو قانون صدر بناء على الدستور وبمقتضى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصادق عليها بالمرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 29 صفر عام 1425هـ، الموافق 19 أبريل سنة 2004 م، وكذلك بمقتضى الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد المنعقد مؤتمرها في تونس 2003، وتبعا لعدة أوامر وقوانين عضوية أهمها قانون العقوبات القانون المتعلق بالأحزاب السياسي، القانون الأساسي للقضاء، والقانون الأساسي للتوظيف العمومية، قانون الإجراءات الجزائية القانون المدني، القانون التجاري، وقانون الجمارك صدر هذا القانون بعد أخذ رأي مجلس الدولة وبعد مصادقة البرلمان، وهذا القانون يحتوي على 73 مادة موزعة على 6 أبواب، هي كما يلي:²

الباب الأول : أحكام عامة المادتين من 01 إلى 02

الباب الثاني: التدابير الوقائية المواد من 03 إلى 16

الباب الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد المواد من 17 إلى 24

الباب الرابع: التجريم والعقاب وأساليب التحري المواد من 25 إلى 56

الباب الخامس: التعاون الدولي وإسترداد الموجودات المواد من 57 إلى 70

¹ عبد القادر كاس، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع والآفاق، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1997 ، ص 9.
² الأمر 06-01 المؤرخ في 20-02-2006 والمتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

الباب السادس: أحكام ختامية المواد من 71 إلى 73

ويمكن أن نوجز محتوى كل باب كما يلي:

الباب الأول: الأحكام العامة : حيث ذكر المشرع في المادة الأولى من قانون الفساد أهم الأهداف المرجوة من تشريع هذا القانون، وهي أهداف تتطابق إلى حد كبير مع الأهداف المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها الأولى، بينما المادة 2 أبرزت أهم المصطلحات الواردة والمستعملة في القانون، وقد نصت المادة الأولى على الأهداف التالية:

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.
 - تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.
 - تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات.
- ومن أبرز المصطلحات المستعملة في قانون الفساد، والتي ورد ذكرها في المادة 2 منه ما يلي :

1- الفساد : ويعرف الفساد تبعا لإتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بمكافحة الفساد هو سوء استعمال السلطة العامة للحصول على المكاسب الشخصية، وإضرارها بالمصلحة العامة، أما المعنى المراد من تعريف الفساد الوارد في قانون الفساد هو الأفعال المجرمة والمحددة على سبيل الحصر* في هذا القانون.

2- الموظف العمومي : عرفه قانون الفساد صراحة بقوله : هو كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته .

* أنظر الباب الرابع من هذا القانون.

- كل شخص آخر تولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو دون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية .

- كل شخص آخر معروف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

فمصطلح الموظف العمومي كما جاء في القانون المتعلق بالفساد يشمل أربع فئات وهي:

- ذوو المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية.

- ذوو الوكالة النيابية .

- من يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام أو في مؤسسة عمومية ذات رأس المال المختلط

- من في حكم الموظف العمومي

أولا - ذوو المناصب التنفيذية والإدارية والقضائية: وهم:

أ - الشخص الذي يشغل منصبا تنفيذيا ويقصد به:

1- رئيس الجمهورية.

2- رئيس الحكومة.

3- أعضاء الحكومة، وذلك بغض النظر عن الإجراءات المتبعة في المتابعة المنصوص

عليها في المادة 158 من الدستور 96.

ب - الشخص الذي يشغل منصبا إداريا: يقصد به كل من يعمل في إدارة عمومية سواء

كان دائما أو مؤقتا في وظيفته مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته

أو أقدميته وينطبق هذا التعريف على فئتين :

- العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة دائمة: يقصد بهم الموظفون بالمفهوم التقليدي كما

عرفهم القانون رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام

للووظيفة العمومية في المادة الرابعة منه حيث ينطبق هذا التعريف على الأعوان الذين

يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ويقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية

حسب الفقرة الثانية من المادة 2 من القانون المذكور المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون .

- العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة مؤقتة: يقصد بهم عمال الإدارات والمؤسسات العمومية الذين لا تتوفر فيهم صفة الموظف بمفهوم القانون الإداري كالأعوان المتعاقدين والمؤقتين .

ج -) الشخص الذي يشغل منصبا قضائيا : يقصد به القضاة كما عرفهم القانون الأساسي للقضاء* .

ثانيا : ذوو الوكالة النيابية :

. الشخص الذي يشغل منصبا تشريعيا : يقصد به العضو في البرلمان بغرفتيه سواء كان منتخبا أو معيناً .

. المنتخب في المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية بما فيهم الرئيس .

ثالثا : من يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام أو في مؤسسة عمومية أو ذات رأس مال مختلط :

ويتعلق الأمر بالعاملين في الهيئات العمومية أو المؤسسات العمومية أو في المؤسسات ذات رأس المال المختلط أو في المؤسسات الخاصة التي تقدم خدمة عمومية والذين يتمتعون بقسط من المسؤولية هنا أي أن تسند للجاني مهمة معينة أو مسؤولية من رئيس أو مدير عام إلى رئيس مصلحة أو يتولى وكلائه مثل أعضاء مجلس الإدارة في المؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارهم منتحبين من قبل الجمعية العامة.

* القانون رقم 04-11 المؤرخ في 06-09-2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء

رابعا : من في حكم الموظف : يقصد بهذه الفئة كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وينطبق هذا المفهوم على المستخدمين العسكريين والمدنيين للدفاع الوطني والضباط العموميين .

أما المستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني فقد استثنتهم المادة 2 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من مجال تطبيقه ويحكمهم الأمر رقم 02-06 المؤرخ في 28 فيفري المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.

- وأما الضباط العموميين فإن تعريف الموظف العمومي كما ورد في الفقرة 1 و2 من قانون مكافحة الفساد لا يشملهم، كما لا ينطبق عليهم تعريف الموظف كما ورد في القانون الأساسي للوظيفة العامة، ومع ذلك فإنهم يتولون وظيفتهم بتفويض من قبل السلطة العمومية ويحصلون الحقوق والرسوم المختلفة لحساب الخزينة العامة، الأمر الذي يؤهلهم لكي يدرجوا ضمن من في حكم الموظف العمومي ويتعلق الأمر أساسا ب :

- الموثقين (المادة 03 من القانون 02-06 المؤرخ في 20 -02- 2006 المتضمن تنظيم مهنة الموثق).

- المحضرين القضائيين : المادة 04 من القانون 03-06 المؤرخ في 20-02-2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر .

- محافظي البيع بالمزايدة : المادة 05 من القانون 02-26 المؤرخ في 10-01-1996 المتضمن تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزايدة.

- المترجمين الرسميين : المادة 04 من الأمر رقم 95- 13 المؤرخ في 11-03-1995 المتضمن تنظيم مهنة المترجم .

3- موظف عمومي أجنبي : عرفه قانون الفساد في المادة 2/ج على أنه : كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي سواء كان معينا أو منتخبا، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية .

وينطبق هذا التعريف على مفهوم الموظف العمومي كما عرفته منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويستخلص مما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة الثانية من الإتفاقية بأنه (كل مستخدم مدني دولي، وبالتالي فكل العاملين في المنظمات والهيئات والكيانات الدولية هم من قبل الموظفين الدوليين).

4- **موظف مؤسسة دولية عمومية:** ويتحدث القانون هنا عن الموظف وليس الموظف العمومي، وقد عرفته المادة 2 في فقرتها (د) كما يلي: كل مستخدم دولي أو كل شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها، والمقصود بالمنظمات الدولية العمومية، المنظمات التابعة للأمم المتحدة والمنظمات التابعة للتجمعات الدولية الجهوية.

5- **الكيان :** عرفته المادة 2/هـ من قانون الفساد على أنه : مجموعة من العناصر المادية أو غير المادية أو من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المنظمين بغرض تحقيق أو بلوغ هدف معين.

6- **الممتلكات:** وهي الموجودات بكل أنواعها، سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة ملموسة أو غير ملموسة، والسندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها.

7- **العائدات الإجرامية :** هي كل الممتلكات المتأتية أو المتحصل عليها، بشكل مباشر أو غير مباشر من ارتكاب الجريمة .

8- **التجميد أو الحجز:** عرفته المادة بأنه: فرض خطر مؤقت على تحويل الممتلكات أو استبدالها أو التصرف فيها أو نقلها، أو تولي عهدة الممتلكات أو السيطرة عليها مؤقتاً، بناء على أمر صادر عن محكمة أو سلطة مختصة أخرى .

9- **المصادرة:** وهي التجريد الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن هيئة قضائية.

10- **الجرم الأصلي:** هو كل جرم تأتت منه عائدات يمكن أن تصبح موضوع تبييض الأموال وفقاً للتشريع المعمول به.

11- التسليم المراقب : هو الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة أو تحت مراقبتها بغية التحري عن الجرم ما وكشف هوية الأشخاص المشاركين في إرتكابها

12- الإتفاقية : المراد بها اتفاقية الأمم المتحدة التي ذكرناها سابقا.

13- الهيئة : والمراد بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته .

الباب الثاني : التدابير الوقائية : حيث تناول المشرع في هذا الباب نصوصا ترمي إلى إرساء قواعد وقائية هادفة أساسا إلى الحد من ظاهرة الفساد، من أبرز مواضيعها:

1- التوظيف : لقد فرضت النصوص المتعلقة بهذا الجانب مجموعة من المعايير والشروط التي يتعين الاعتماد عليها وأخذها بعين الاعتبار حال كل توظيف أو تعيين، كالنجاعة والشفافية والجدارة والكفاءة .

كما فرضت هذه النصوص كذلك اعتماد أسلوب الانتقاء الموضوعي القائم على شروط تضمن تكافؤ الفرص، احتراما لمبدأ أن للشخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد.

ومعلوم أن أي وظيفة تقابلها أجره ملائمة وتعويضات كافية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بكرامة الإنسان وتحميه من مغبة السقوط في هاوية الفساد. هذا فضلا على إعداد برامج تكوينية لتحسين المدارك والتحسيس بمخاطر الفساد¹ .

2- التصريح بالتملكات: حيث نصت المادة 4 من هذا القانون على ضرورة هذا الإجراء وإعتبرته في إطار التدابير الوقائية وضمانا لازما لشفافية الحياة السياسية وسير المؤسسات العمومية ولصون كرامة الأشخاص المكلفين بمهمة ذات المنفعة العامة، على أن يكون هذا التصريح خلال شهر الذي يعقب تاريخ تنصيب الموظف في وظيفته، أو بداية عهده

¹ عميور السعيد، محاضرة بمناسبة الأيام المفتوحة على العدالة حول شرح القانون 06-01 المتعلق بالقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وزارة العدل، مجلس قضاء برج بوعريبيج، الجزائر، د ت ن، ص 3

الانتخابية، ويحدد فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي، كما يتم التصريح عند نهاية العهدة الانتخابية أو انتهاء الوظيفة .

3- وضع الصفقات العمومية : حيث نص المشرع تحت هذا العنوان على مجموعة واجبات ومدونات أخلاقية خاصة بممارسة مهنة الموظف العمومي وفي إطار ما هو قانوني، مما يتضمن الأداء السليم والحسن والنزاهة للوظيفة العمومية.

4- إبرام الصفقات العمومية : حيث تعد الصفقات المجال الخصب الذي ينمو ويتكاثر فيه الفساد بصفة متزايدة، لعلاقته المباشرة بصرف المال العام وإدراكا من المشرع لما يمكن أن تلحقه مثل هذه المعاملات بالإقتصاد الوطني، فرض ضمن المادة 9 من القانون ترتيبات تركز في مجملها على مفهوم الشفافية والمنافسة الشريفة والموضوعية، والسير العقلاني للمال العام وفقا للإجراءات المعمول بها.

5- مشاركة المجتمع المدني : حيث نص المشرع صراحة على وجوب مشاركة المجتمع المدني بصفة حضارية في مكافحة الفساد، وذلك من خلال عدة إجراءات كالانتخاب وإختيار البرامج وأحسن الممثلين لتولي السلطة العمومية وهي الوسيلة المثلى للوقاية من الفساد .

الباب الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد : وقد تم في هذا الصدد إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومحاربتة، حيث ذكر المشرع في هذا الباب أهم إجراء وأداة للوقاية من ظاهرة الفساد من جهة، وضرورة القيام بكل ما من شأنه أن يبين الأسباب المؤدية اليه من جهة ثانية، وقد ميز بين هذه الهيئة والهيئة السابقة لها " المرصد الوطني لمكافحة الرشوة"، حيث مد هذه الهيئة بجميع الوسائل القانونية والمادية والبشرية والتنظيمية التي تجعل منها مؤسسة وطنية قائمة بذاتها، تتمتع بصلاحيات واسعة ومختلفة وفعالية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

الباب الرابع: التجريم والعقوبات وأساليب التحري : حيث تناول المشرع في هذا الباب أهم الجرائم التي تدخل في مفهوم الفساد وهي:

- رشوة الموظفين العموميين وكذا الرشوة في القطاع الخاص، ورشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية.
- الرشوة في مجال الصفقات العمومية.
- الإمتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية.
- اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي واستعمالها على وجه غير مشروع.
- الغدر.
- استغلال النفوذ.
- إساءة استغلال الوظيفة.
- تعارض المصالح.
- أخذ فوائد بصفة غير قانونية.
- عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات.
- الإثراء غير المشروع.
- تلقي الهدايا.
- التمويل الخفي للأحزاب السياسية .
- تبييض العائدات الإجرامية.
- إعاقة السير الحسن للعدالة.

مع الإشارة أن هذا القانون قد ألغى 18 مادة من قانون العقوبات وإستبدل 14 منها بمواد أخرى منه، وبالتالي فإن المشرع يكون قد أحاط بموجب هذا القانون بموضوع الفساد في صورته المختلفة وهذا ما تناولناه بالتفصيل في الملحق .

الباب الخامس : التعاون الدولي وإسترداد الموجودات : ولقد تضمن هذا القانون أحكاما جسد بموجبها المبادئ المنصوص عليها في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإسترداد الموجودات عن طريق تفعيل مختلف آليات التعاون القضائي ولاسيما التعاون الدولي بهدف مصادرة عائدات الجريمة .

وكذلك شرح هذا القانون إجراءات التعاون القضائي على أوسع نطاق خاصة مع الدول أطراف الإتفاقية في مجال التحريات والمتابعة القضائية المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، وكذلك حدد في نطاق هذا الباب اختصاص المحاكم، ويمكن حصر ما تناوله المشرع في باب التعاون الدولي واسترداد الموجودات ما يلي:

01 - التعاون القضائي.

02 - التعامل مع المصارف والمؤسسات المالية.

03 - تقديم المعلومات.

04 - التجميد والحجز.

05 - رفع الإجراءات التحفظية.

06- تدابير الاسترداد للممتلكات.

07- إجراءات التعاون الدولي.

08 - طلبات التعاون من أجل المصادرة.

09 - إجراءات التعاون من أجل المصادرة.

الباب السادس: الأحكام المختلفة: حيث نص المشرع على عدة مواضيع الجرائم الملغاة في قانون العقوبات وكذلك المتعلقة بالأمر 97-04 المتعلق بالتصريح بالممتلكات.

المطلب الثالث: تقييم قانون مكافحة الفساد في الجزائر تعديل 2006

إن التطور الكبير الحاصل في الإجرام أوجب على الجميع تطوير آليات مكافحته ومن بين هذه الآليات نجد سن القوانين والتشريعات، ولما كانت ظاهرة الفساد تمثل خطورة كبيرة وذات أوجه متعددة على اعتبارها أنها لم تعد شأنًا محليًا بل ظاهرة عالمية، بادرت الجزائر في مكافحة هذه الظاهرة فأصدرت القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ولذا سنتعرض لأهم ما جاء فيه.

إن من أهم التدابير الوقائية التي إستهل بها المشرع الجزائري قانون الفساد نجد:

01- التوظيف: إذ فرض هذا القانون جملة من المعايير الواجب توفرها في مستخدمي القطاع العام مثل: الجدارة والكفاءة والنزاهة.

02- التصريح بالامتلاكات: ألزم القانون كل موظفي القطاع العام بالتصريح بالامتلاكات وذلك خلال الشهرين اللذين يعقبا تنصيبه، وعاقب على كل مخالف أو مصرح بالكذب بعقوبة تصل إلى سنتين وذلك في المادة 36.

03- وضع وثيقة أخلاقية: وتتمثل هذه المدونة أساسا في جملة من المبادئ والقيم التي يجب أن تراعى في الأداء المهني، وكذا جملة من النصائح الإرشادية التي على كل المستخدمين إتباعها وتوخيها في أدائهم الوظيفي.

04 - التدابير المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية: وتتمثل هذه التدابير الوقائية في إتباع سياسة رشيدة وطرق عقلانية في تسيير الصفقات مع الالتزام الكامل بالإعلان عنها بتأسيس الإجراءات المعمول بها في الإعلان عنها، وكل هذا ما تضمنته المادة التاسعة من هذا القانون.

أما في القطاع الخاص فقد نص القانون أيضا على وضع آليات مراقبة داخلية حتى على القطاع وذلك بالتدقيق في الحسابات المعمول بها بالإضافة إلى تحرير وثيقة بها جملة من المبادئ الأخلاقية والنصائح التوجيهية.

وفي الباب الرابع فقد تعرض المشرع الجزائري إلى التجريم والعقوبات وكذا أساليب التحري وكذا رشوة الموظفين العموميين والتي تتمثل صورها أساسا في العناصر التي تم ذكرها في الباب الرابع، بالإضافة إلى الإضافات التالية:

- الظروف المخففة والمشددة (ارتفعت العقوبة من 10 إلى 20 سنة في حال ما يكون المقترف قاض أو موظف يمارس وظيفة عليا في الدولة، الضباط بجميع تخصصاتهم... إلخ)
- الإعفاء من العقوبات وتخفيضها: وتخص المبلغين عن الجريمة قبل حدوثها أو الذين ساعدوا في الكشف عنها إذ عادة ما تخفض العقوبة إلى النصف.

- العقوبات التكميلية: وهي نفسها العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات في المواد من المادة 09 إلى المادة 18.

- التقادم وأساليب التحري.

وفي الباب السادس والأخير المتضمن لأحكام مختلفة وختامية المتمثلة في المادتين 71 و72 والتي احتوت على جملة المواد التي ألغاهها قانون الفساد من قانون العقوبات وكذا المواد التي عوضتها في هذا القانون وهي كالتالي:

1 - المادتان 119 و119 مكرر 1 من قانون العقوبات ملغاة تعوض بالمادة 30 من هذا القانون.

2 - المادة 121 من قانون العقوبات ملغاة تعوض بالمادة 31 من هذا القانون.

3 - المواد 123 و124 و125 من قانون العقوبات ملغاة تعوض بالمادة 35 من هذا القانون.

4- المواد 126 و126 مكرر و127 و129 من قانون العقوبات ملغاة تعوض بالمادة 25 من هذا القانون.

5 - المادة 128 من قانون العقوبات ملغاة تعوض بالمادة 32 من هذا القانون.

6 - المادة 128 مكرر من قانون العقوبات ملغاة تعوض بالمادة 26 من هذا القانون.

7 - المادة 128 مكرر 01 من قانون العقوبات ملغاة تعوض بالمادة 27 من هذا القانون.

ويعتبر هذا القانون حسب رأينا ردعا للجريمة المنظمة، والجرائم الإدارية، بالإضافة إلى محاربة جل أنواع الفساد المنتشرة في العالم، كما يعتبر أرضية مناسبة وخصبة لتثبيت المبادئ الإدارية الرشيدة التي جاءت بها حوكمة الشركات.

وقد قام المشرع الجزائري بنقل أحكام الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد ودمجها تشريعا

في القانون الداخلي¹ (قانون مكافحة الفساد)، فهذا العمل من شأنه رفع الحرج على القاضي عندما تعرض عليه إحدى قضايا الفساد، فلا تتعارض أمامه أحكام الاتفاقية مع أحكام قانون العقوبات.

وكذلك في نفس سياق مكافحة الفساد، فقد عين رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. حيث تتمثل مهام الهيئة الجديدة دستوريا وعلى الخصوص، في تكريس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، في حين تمتاز الهيئة بالاستقلالية المالية، حيث تم تعيين محمد سبابي رئيسا لها وتأتي هذه الهيئة إضافة لهيئات أخرى مثل الديوان الوطني لمكافحة الفساد التي تتمثل مهامها الأساسية في جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات في نطاق اختصاص المركز وإجراء التحقيقات والبحث عن الدلائل المتعلقة بجرائم الفساد وعرض مرتكبيها على النيابة العامة وكذا تطوير التعاون مع الهيئات المماثلة، إلى جانب الهيئة الوطنية للوقاية ومكافحة الرشوة، والرصد الوطني لمكافحة الفساد، هذه الهيئات تم استحداثها بعد أن وصل الفساد مسنويات قياسية، حيث شهدت الجزائر أكبر قضايا الفساد في مشاريعها الكبرى ومؤسساتها السيادية مثل سوناطراك، الخطوط الجوية الجزائرية، ملف الطريق السيار، ملف السدود وملفات اتصالات الجزائر وغيره من ملفات الفساد التي شغلت الرأي العام لمدة، حيث إن استحداث هذه الهيئات جاء إصدار القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الصادر في مارس سنة 2006، وتماشيا مع التزامات الجزائر الدولية ضمن أروقة الأمم المتحدة فيما تعلق بمكافحة الفساد، ومن المنتظر أن تعمل هذه الهيئة المستحدثة على بلورة وتفعيل سياسة شاملة للوقاية من الفساد، كما تركز العمل وفق الشفافية.

¹ المادة 132 من دستور 1996 المعدل والمتمم تنص على أن "المعاهدات التي تصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون" بناء على هذا النص فإن الاتفاقيات الدولية تسمو على القانون الداخلي إذ لا ينبغي إبقاء هذه المعاهدات في صورة قانون اتفاقي، الأمر الذي جعل التشريعات الحديثة تلجأ إلى إحداث آليات إدماج القواعد الاتفاقية في المنظومة التشريعية الداخلية، بل حتى هذه الاتفاقيات تحث في قواعدها على ضرورة سن قواعدها في شكل قواعد داخلية، وهو ما يعرف بإدماج أحكام قانون اتفاقي في قانون داخلي.

وكذلك قد أطلقت المديرية العامة للجمارك الجزائرية، حملة وطنية لمحاربة الفساد والرشوة، وتوعية عناصرها بأهمية مكافحة الظاهرة داخل الوسط الجمركي. واستعانت المديرية العامة للجمارك في هذه الحملة بإطارات من الديوان المركزي لقمع الفساد التابع لوزارة العدل، وذلك ضمن المخطط الاستراتيجي لإدارة الجمارك لسنوات 2016 / 2019. وتستهدف هذه الندوات طلبة المدارس التي تشرف على تخريج دفعات جديدة، حيث يتم إطلاعهم على كافة المعطيات والمعلومات الخاصة بهذا الملف تفاديا لأي انزلاقات يمكن أن تؤدي إلى تلطيخ الجهاز أو الهيئات الرسمية. ويقول إطار من المديرية العامة للجمارك لـ "البلاد" إن المديرية العامة فضلت العمل في الشفافية وفتح هذا الملف الطابو بدلا أن يتحدث عنه أناس من خارج القطاع.

وفي أحدث التقارير الصادرة عن منظمة الشفافية العالمية (فيما يخص الفساد) احتلت الجزائر مراتب متقدمة تعكس حقيقة ما يعانيه الاقتصاد الوطني، حيث ما بين 2008 و2009 احتلت المرتبة 92 و111 على التوالي. أما في سنة 2012 فقد سجلت المرتبة الثالثة على المستوى العربي بعد مصر والمغرب، ورغم التشديدات القانونية التي أدخلتها الجزائر على تشريعاتها من بينها إقرار قانون خاص لمكافحة الفساد والرشوة رغم عدم تنصيب السلطات للهيئة الوطنية لمحاربة الفساد فإن حجم الفساد بأنواعها لمختلف (الإداري المالي، ...) لازال ينخر الاقتصاد الجزائري لأن الجزائر ببساطة كباقي الدول العربية (باستثناء دول الخليج) تملك ترسانة من القوانين لكن تجسيدها على أرض الواقع يتطلب قدرة إلهية أو دفعا خارجيا.¹

المطلب الرابع: عرض وتقييم بعض القوانين الداخلية لبعض الشركات

أما في المجال البنكي والمصرفي فقد أشارت اللجنة المصرفية – إحدى هيآت بنك الجزائر – في إحدى مذكراتها والمتعلقة بنشاط الرقابة والتفتيش، أن من بين أهم أسباب الأزمات

¹ حامد نورالدين-ساس فاطمة، دور حوكمة الشركات في الحد من الفساد المالي والإداري للقطاع الخاص الجزائري، الملتقى الوطني الأول حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 06-07 ماي 2012، ص 15.

المالية التي واجهها البنكين) الخليفة والبنك الصناعي والتجاري الجزائري (هو سوء الحوكمة التي ميزت الوظيفة الرقابية لبنك الجزائر في تلك الفترة¹.

فبالنسبة لبنك الخليفة فقد ظهرت سوء الحوكمة من خلال النفاثات التالية: ²

- عدم احترام الإجراءات المحاسبية للمؤسسة؛

- التأخير في تقديم التقارير لبنك الجزائر؛

- المراجعة غير المنتظمة لملفات التوطين؛

- غياب المتابعة والرقابة؛

- عدم احترام قواعد الحيطة والحذر.

أما بالنسبة للبنك الصناعي والتجاري الجزائري الذي تم اعتماده سنة 1998 ، وفي إطار برنامج الرقابة الشاملة الذي قام به بنك الجزائر سنة 2001 على مستوى هذا البنك، فقد وجدت العديد من التجاوزات للقواعد القانونية والتنظيمية الخاصة بالنشاط البنكي ومن بينها³:

- عدم احترام التسيير الجيد للمهنة خاصة ما يتعلق بمعالجة الشيكات غير المدفوعة؛

- عدم كفاية الحساب الجاري للبنك لدى بنك الجزائر؛

- غياب الاحتياطي الإجباري؛

- تجاوزات لقوانين الصرف.ذ.

وقد شهد القطاع المصرفي العديد من الأزمات بعد تصفية هذين البنكين بعد إعلان عدم قدرتهما على التسديد، حيث قامت اللجنة البنكية ومجلس القرض والنقد بسحب الاعتماد من عدة بنوك خاصة بعد عمليات الرقابة التي طالت هذه البنوك على غرار الشركة الجزائرية للبنك، يونيون بنك، البنك الدولي الجزائري، بنك الريان الجزائري...إلخ.

¹ Guernaout.M, *Crises financières et faillites des banques algériennes*. Edition GAL, Alger, 2004 ,p43.

² شريقي عمر، دور وأهمية الحوكمة في إستقرار النظام المصرفي، الملتقى الدولي الأول حول الأزمة المالية والإقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، جامعة فحات عباس سطيف، 20-21 أكتوبر 2009، ص ص 09-10

³ لمزيد من المعلومات أنظر شريقي عمر، مرجع سبق ذكره، ص 10.

أما البنوك العمومية فهي كذلك تعاني من سوء الحوكمة، ويظهر ذلك من خلال عمليات الاختلاس التي وقعت ببعض البنوك وبمبالغ ضخمة، حيث أن هذه البنوك تعاني باستمرار من إشكالية القروض المتعثرة خاصة الممنوحة للمؤسسات الاقتصادية العمومية، كما تعاني البنوك العمومية من ضعف الرقابة الداخلية والخارجية، بالإضافة إلى عدم تطبيقها لكل قواعد الحيطة والحذر المعتمدة.¹

المطلب الخامس: إقتراحات أخرى لتنفيذ آليات الحوكمة لمكافحة الفساد المالي والإداري

بعد توضيح مختلف جوانب الفساد والإطار التشريعي له، سنحاول في هذا الجزء تسليط نظرة أكثر شمولية لمعالجة تفشي الفساد وتشكيل بيئة من أجل الوقاية من الفساد قبل حدوثه وذلك من خلال:²

1- على مستوى البيئة الاجتماعية: يساهم الوعي والإيمان بالمصلحة العامة والرفض الجماعي للضغوط الاجتماعية الهادفة للانصياع لمفاهيم تقليدية وبيئية ولعلاقات اجتماعية تتعارض مع الإدارة الحديثة ومتطلباتها في التقليل من الفساد الإداري، وذلك من خلال إدراك المواطنين لمهمة الإدارة التي وضعت لخدمة مصالحهم بالأساس وليس العكس مما يقلص من حجم الفساد، كذلك الرقابة الشعبية عن طريق الشكاوي والاتصال بممثلي الشعب في مختلف المجالس للاحتجاج على الأوضاع المتردية للجهاز الإداري .

2- على المستوى السياسي:

- استقلالية الجهاز الإداري عن الضغوط السياسية وذلك بتحديد واجبات الجهاز ومصادر الرقابة عليه وحماية الموظفين به من تجاوزات السياسيين .
- تشديد الرقابة القضائية على الجهاز الإداري ومعاينة الموظفين المخالفين.
- منع الوساطة السياسية لحماية الموظفين من المخالفين والتستر على مخالفاتهم .
- تحديد مصادر اتخاذ القرار الإداري ومنع باقي الجهات من التدخل فيه.

¹ شريقي عمر، مرجع سبق ذكره، ص 10.

² لمزيد من المعلومات أنظر عبد القادر كاس، مرجع سبق ذكره، ص ص 4-5.

3- علي المستوى الإداري :

- معالجة الانحراف دون تهاون وتقوية الرقابة الإدارية وسرعة اتخاذ تدابير الأزمة ردعا للمخالفين.
- العناية بالهيكل التنظيمي وملاحظة واقعيته وملائمته لطبيعة العمل مع وضوح المسؤوليات والصلاحيات.
- وضوح التعليمات والقواعد وبيان كيفية تطبيقها للابتعاد عن التفسيرات الشخصية لها.
- اتصاف الإدارة بالنزاهة والاستقامة وتقديم المصلحة العامة على المصالح الشخصية للقادة والموظفين.
- لا بد من توصيف للوظائف وبيان مستلزماتها ووضع المعايير الخاصة بها تعيينا وترقية
- الاهتمام بالعلاقات الإنسانية في مجالات العمل واتخاذ القرار .
- تحديد لمختلف العقوبات والجزاءات المترتبة عن المخالفات .
- تشجيع المبادرات النافعة وإخضاعها للرقابة قبل تنفيذها.

4- على المستوى الاقتصادي : لا بد من :

- توفير نظام لتقسيم العمل يربط بين الأجر وما يتطلبه من عناء وتعب. مما يبعدهم عن الرشوة والاختلاس.
- توفير نظم للحوافز تشجع المبادرات والتمسك بأخلاقيات الوظيفة.
- إيجاد نظام لحساب دوري لمكاسب الموظفين وممتلكاتهم لتحري مشروعيتها وتحديد مصدرها.
- القيام بدراسات دورية لمستويات الأجور في القطاعات العامة والخاصة والمختلطة لإبعاد الفجوة بين مستويات الأجور .

المبحث الثالث: تفعيل آليات الحوكمة من خلال مجلس الإدارة

يلعب مجلس الإدارة في كثير من الأحيان دورا رئيسيا في إدارة الشركات، فتقع على عاتقهم مسؤولية الموافقة على إستراتيجية المنظمة، ووضع سياساتها، وتعيين ومراقبة ودفع أجور كبار المديرين التنفيذيين وذلك لضمان المساءلة لتحقيق الشفافية ضمن معايير الحوكمة .

المطلب الأول: تكوين مجلس الإدارة

الفرع الأول: مفهوم مجلس الإدارة الشركة المساهمة*

قرر المشرع الجزائري توكيل إدارة الشركة المساهمة إلى عدة هيئات، وقد تناول الأمر 59/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون التجاري الجزائري المعدل والمتمم إدارة شركة المساهمة وتسييرها في قسمين فرعيين من المادة 610 إلى المادة 673 تتناول في القسم الفرعي الأول مجلس الإدارة في المواد 610 إلى غاية المادة 641 كما تناول في القسم الفرعي الثاني مجلس المديرين ومجلس المراقبة ضمن فقرتين .

إحتوت الأولى منها مجلس المديرين من المادة 642 إلى غاية المادة 653 واشتملت الفقرة الثانية على مجلس المراقبة بالمواد 654 إلى غاية المادة 673. وتتم الإدارة في شركة المساهمة بطريقة خاصة، تتلائم وحجم هذه الشركات إذ من غير المعقول أن يضطلع كل مساهم بأعباء الإدارة. كما من غير الجائز حرمانه هذا الحق.

وعليه فإن إدارة الشركة المساهمة تتوزع على عدة مستويات واحتراما للترتيب الذي أورده المشرع الجزائري ضمن الأمر 59 /75 السالف الذكر.

* وقد عرف المشرع الجزائري هذا النوع من الشركات التجارية على أنها شركة ينقسم رأسمالها إلى حصص وتتكون من شركاء لا يتحملون الخسائر إلا في حدود حصصهم والحد الأدنى لعدد شركائها 07 شركاء ويتمتع هذا النوع من الشركات بجملة من الخصائص تأهلها لأن يكون مقتردا بها عن غيره من أنواع الشركات، ولمزيد من المعلومات أنظر انظر المواد 592 من الأمر 58/75 المؤرخ في 1975 المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 08/93 المؤرخ في 1993/04/25.

فان مجلس الإدارة هيئة تضطلع إلى جانب هيئات أخرى هي مجلس المديرين ومجلس المراقبة بمهمة إدارة الشركة المساهمة وتسييرها.

ويرجع سبب توزيع الإدارة والتسيير في هذا النوع من الشركات على أكثر من جهة إلى الأسباب التالية:¹

- ضخامة عدد المساهمين تحول دون مشاركتهم الجماعية المباشرة في الإدارة والتسيير.
- أن النظام الاقتصادي الذي يلائم نشاط هذا النوع من الشركات، أي النظام الليبرالي الذي عادة ما ينشأ في ظل النظام السياسي الديمقراطي الذي يعكس إقراره خضوع الأقلية للرأي للأغلبية عند اتخاذ القرارات بتفويض هذه الأغلبية سلطة القرار لجهة أو جهتين ومن ناحية أخرى يعطي الأقلية حقها في المراقبة والإعتراض من خلال مجلس المراقبة.
- قام هذا النوع من الشركات على الإعتبار المالي الخالص أكثر مما تقوم على الإعتبار الشخصي.

فقد صاغ القانون إدارتها فإن كان الأصل أن للمساهمين حق الإجتماع في جمعية عامة لتبادل الرأي إلا أن كثرة المساهمين وإمكانية تغييرهم بيسر يحول دون عقد الجمعية العامة المرجو عقدها في الأوقات المناسبة وعليه فان مهمة الإدارة والتسيير تتوزع بين الجمعية العامة للمساهمين ومجلس الإدارة ومجلس المديرين ومجلس المراقبة.²

وبالتالي فحسب رأينا فمجلس الإدارة هو هيئة مكونة من عدد من الأعضاء سواء كانوا منتخبين أو معينين يتولون الإشراف بشكل مشترك على أنشطة الشركة المساهمة*. ومن المسميات الأخرى المتعارف عليها لمجلس الإدارة تسمية مجلس المحافظين، مجلس الحكام، ومجلس الأمناء. وغالبا ما يشار إليه إختصارا بإسم "المجلس"، ويتم تحديد أنشطة المجلس حسب السلطات والواجبات والمسؤوليات المفوض بها أو المسندة إليها من قبل

¹ مصطفى كمال طه، مرجع سبق ذكره، ص 279.

² أنظر المواد من 674 إلى غاية المادة 685 - المتعلقة بجمعيات المساهمين - من الأمر 75 / 59 المؤرخ في: 1975/09/26. المتضمن القانون التجاري الجزائري المعدل والمتمم.

* حتى المنظمات غير الحكومية لها مجالس إدارة، وقد قد تم التركيز في الدراسة على الشركات المساهمة فقط.

سلطة أعلى**. وترد تفاصيل هذه المسائل عادة في اللوائح المنظمة، ويحدد النظام الداخلي عادة عدد أعضاء المجلس، وكيفية اختيارهم، وآلية عقد اللقاءات.

ونظرياً مجلس الإدارة يتم إنتخابه أو إختياره بمعرفة الملاك لكي يمثلوهم ويتبنوا مصالحهم، وبدراسة مشاكل مجلس الإدارة نجد منها مشاكل يسببها حق التصويت ومشاكل أخرى مثل تشكيل أو تكوين مجلس الإدارة والسيطرة على عملية إختيار أو إنتخاب أعضائه حيث يتكون المجلس من مجموعتين (داخليين) من داخل الشركة أو المجموعة و(خارجيين) من خارج الشركة أو المجموعة، وكل منهم يحتل أو لا يحتل مركزاً إدارياً في المنظمة فالداخليون يحتلون مراكز إدارية، أما الخارجيون فينظر لهم على أنهم مستقلون.¹

وبالتالي فعند إنشاء الشركة المساهمة يقوم المؤسسون قبل قيدها في السجل التجاري بتعيين القائمين بالإدارة وكذا مندوبي الحسابات وأعضاء مجلس المراقبة، وتكتسب الشخصية المعنوية وتبعث إلى الوجود ككائن قانوني عليه حقوق وعليه واجبات، وبذلك تستطيع تحقيق الغرض الذي أنشأت لأجله. ففي القانون الجزائري فإنه تنص المادة 610 من القانون التجاري الجزائري على أنه يتولى إدارة شركة المساهمة مجلس إدارة يتألف من ثلاثة 03 أعضاء على الأقل ومن إثني عشر 12 عضواً على الأكثر.

وفي حالة إندماج شركتين يجوز رفع العدد الكامل للقائمين بالإدارة إلى العدد الكامل للقائمين بالإدارة الممارسين منذ أكثر من ستة أشهر دون تجاوز أربعة وعشرين (24) عضواً، وبإستثناء حالة الإندماج فإنه لا يجوز أي تعيين أعضاء جدد بمجلس الإدارة ولا إستخلاف من توفي من القائمين بالإدارة أو إستقال أو عزل ما دام عدد القائمين بالإدارة لم يخفض إلى اثني عشر عضواً.

وتتخب الجمعية العامة التأسيسية أو الجمعية العامة العادية القائمين بالإدارة وتحدد مدة عضويتهم في القانون الأساسي دون أن يتجاوز ذلك ست (06) سنوات.

** السلطة الأعلى نقصد بها الجمعية العامة للمساهمين.

¹ عدنان بن حيدر بن درويش، حوكمة الشركات ودور مجلس الإدارة، بدون رقم طبعة، إتحاد المصارف العربية، مصر، 2007، ص72.

ويجوز إعادة انتخاب القائمين بمجلس الإدارة من جديد ويجوز للجمعية العامة العادية عزلهم في أي وقت، ويجب على مجلس الإدارة أن يكون مالكا لعدد الأسهم يمثل على الأقل 20% من رأس مال الشركة، ويحدد القانون الأساسي العدد الأدنى من الأسهم التي يحوزها كل قائم بالإدارة.

وتقضي المادة 610 من الأمر 59 /75 السالف ذكرها أن إدارة الشركة المساهمة يتولاها مجلس إدارة ويضطلع هذا المجلس بإدارة أمور الشركة وتسيير شؤونها بواسطة ثلاث أعضاء على الأقل أو اثنتي عشرة عضوا على الأكثر ويتم انتخاب هؤلاء الأعضاء من طرف الجمعية العامة التأسيسية أو العامة العادية ومدة انتخابهم أو عضويتهم متروكة لحرية

الجمعية المنتجة لهم دون تجاوز ست (06) سنوات كأقصى حد.¹

وقد يصل العدد إلى أربعة وعشرين (24) عضوا وذلك في حالة الدمج ويجوز للعضو الممارس مهامه في مجلس الإدارة أن ينظم إلى أكثر من مجلس على أن لا يتجاوز الخمس (05) مجالس وإذا كانت مقرات هذه الشركات توجد في الجزائر.

وتضيف المادة 612 في فقرتها الثانية جواز تعيين شخص معنوي قائما بالإدارة في عدة شركات والأشخاص المعنوية هم الأشخاص الاعتباريين والتي حددتها المادة 49 من الأمر 58 /75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم وهي

على وجه الحصر تتمثل في:

- الدولة.
- البلدية.
- الولاية.
- المؤسسات والدواوين العامة ضمن الشروط التي يقررها القانون .
- المؤسسات الإشتراكية، التعاونيات والجمعيات وكل مجموعة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية.

¹ أنظر المادة 611 من المرسوم 59 /75 (أعلاه).

ولا يجوز للأجير المساهم في الشركة أن يعين قائماً بالإدارة إلا إذا كان عقد عمله سابقاً بسنة واحدة على الأقل لإنتخابه قائماً بالإدارة ودون أن تضيع هذه المسؤولية الإدارية مردود عقد العمل وكل مخالفة تقتضي البطلان في حق المعين دون المداوات التي ساهم فيها، وقد حظر القانون بنص المادة 616 من الأمر 59 /75 السالف الذكر قبول القائم بالإدارة عقد عمل بعد تاريخ تعيينه قائماً بالإدارة في الشركة .

الفرع الثاني: دور ومهام مجلس الإدارة وصلاحياته

تستمد المنظمات قوتها من قوة قيادتها يوجهه مجلس تأسيسي يتألف من أفراد متميزين، يقومون على رسالة وقيم الشركة، ويكفلون ويدعمون إقرار حوكمة الشركات، فالدور الجوهري لمجلس الإدارة هو السهر على تطبيق القوانين لمنع حالات تعارض المصالح ويمكن أن نلمس مناطق التعارض فيما يلي:

- العلاقة بين المساهمين والمديرين: حيث إن المساهمين والمديرين يهتمهم تعظيم ثروتهم الذاتية وليس ثروات باقي أصحاب المصلحة.

- تغيير إستراتيجية الإستثمار في الشركة عن طريق التحول من الإستثمار في المشروعات الأقل مخاطرة إلى المشروعات الأكثر عرضة للمخاطر.

- بيع وتوزيع الأصول على المساهمين دون سداد الديون، في حالة التصفية.

وهكذا فإن حوكمة الشركات تعني ببساطة وبصفة محددة أن يقوم مجلس الإدارة نيابة عن المستثمرين بمساءلة المديرين ومحاسبتهم عن أدائهم لتحقيق أهداف الشركة، وهذا هو السبب الأساسي في وجوب إعطاء درجة كافية من الإستقلال لمجلس الإدارة تمكنه من تقنين قدرته في رقابة المديرين وفصلهم إذا لم يحققوا الأداء المطلوب.¹

¹ عدنان بن حيدر بن درويش، مرجع سبق ذكره، ص 76.

وأيضاً نجد أن الحوكمة الجيدة للشركات بإشراف مجلس الإدارة توفر تخفيض تكلفة رأس المال إلى جانب الثقة في دخول الأسواق والبقاء فيها، وبدون توافر الثقة في حوكمة الشركات فإن المستثمرين الذين يأتون هم المغامرون فقط.¹

ومن المفيد للغاية تدريب أعضاء مجلس الإدارة تدريباً خاصاً قبل تعيينهم في مجلس الإدارة للمرة الأولى، وكذلك يمكن لمجلس الإدارة سن القوانين الداخلية التي تسمح وتسهل تطبيق الحوكمة، ولا يمكن ذلك دون كفاءة أعضاء المجلس أنفسهم.

لكن في بعض الأحيان قد يختلف أعضاء مجلس الإدارة فيما بينهم حول قرار أو سياسة أو حول المسار الأفضل للعمل، وعندما يحدث ذلك، يجب أخذ الوقت الكافي لمناقشة السبب ومحاولة تفهم وجهات النظر والأسباب الكامنة وراء وجهات النظر المختلفة ثم المناقشة الجدية، وفي نهاية المطاف صدور القرار الأفضل بالنسبة للمنظمة، لكن في حال استمرار الخلاف حتى في بعد المناقشة، فقد يتعين إجراء تصويت حول المسألة، وجعل الحكم حول القرار للأغلبية.

كذلك يمكن للمجلس تخصيص الوقت الكافي للعناية بأحوال الشركة وعقد الاجتماعات الرسمية حيث يختلف عدد وتكرار الاجتماعات الرسمية بين الشركات الناجحة، وتعتبر حوالي أربعة اجتماعات لمجلس الإدارة الرئيسي هي الحد الأدنى للمجلس في الولايات المتحدة وإنكلترا، وقد يجتمع المجلس حوالي إثني عشرة 12 مرة في العام وإذا كانت هناك ضرورة ملحة، وتختلف عدد مرات الاجتماع بحسب مراعاة العوامل التالية:²

- حجم وتعقيد مشاريع الشركة.
- كمية العمل التي عهد بها إلى لجان المجلس.
- فترة وطول الاجتماعات.
- مهارة رئيس مجلس الإدارة وأعضائه.

¹ عدنان بن حيدر بن درويش، مرجع سبق ذكره ، ص 76.

² المرجع نفسه ، ص ص 96-97.

ويمكن كذلك تعزيز مسؤولية مجلس الإدارة تجاه المساهمين من خلال:

- دعوة الجمعية العامة للمساهمين للإنعقاد في اجتماعاتها العادية وغير العادية وإقرار جدول أعمالها.

- التحقق من أن التقرير السنوي والتقارير المالية التي يتم نشرها وإرسالها للمساهمين تعكس الأوضاع الحقيقية للشركة، وينبغي على المجلس التأكد من أن إدارة الشركة توفر للمساهمين الحاليين والمحتملين وللأطراف المستثمرة كافة المعلومات الخاصة بالمبيعات والأرباح وأهم التطورات داخل الشركة، وعلى أن تتوافق هذه المعلومات مع سياسات الشركة بالإفصاح والشفافية على أن لا تتعارض هذه الشفافية مع سياسة الشركة بالالتزام بسرية المعلومات.

- ترسيخ مبدأ الشفافية والإفصاح كسياسة ثابتة وواضحة للمجلس.

- إعتدال الحسابات الربع سنوية للشركة تمهيدا لنشرها في الصحف والدوريات.

- إعتدال توزيع الأرباح المحققة خلال العام للمساهمين وتحديد تاريخ إستحقاقها، والتوصية للجمعية العامة لإعتدال الأرباح التي توزع كل سنة مالية.

- التوصية بزيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه.

- الموافقة على توصية لجنة المراجعة بإختيار وترشيح مراجع الحسابات وتحديد أتعابه والتوصية للجمعية العامة بقبول ترشيح هذا المراجع.

بصفة عامة فإن مهام مجلس الإدارة تتمحور حول الوظائف الخمسة الأساسية التالية:¹

- وظيفة الحماية.

- وظيفة التحكيم.

- وظيفة التقييم.

- وظيفة التخطيط .

أما في التشريع الجزائري فإنه يتعين على أعضاء مجلس الإدارة إحترام القانون والقانون الأساسي للشركة عند أدائهم لأعمالهم، وعضو مجلس الإدارة في الأصل ليس

¹ Eustache Ebondo Wa Madzila , OPCIT , PP 37,38 .

مطالباً أو ملتزماً بتحقيق نتيجة إذ الأصل انه ملتزم ببذل العناية فالأصل أن لا يسأل عن فشل الشركة في تحقيق ما قامت لأجله، وإنما يسأل في حدود الخطأ الثابت في حقه فمضى ثبت التقصير قامت المسؤولية عنه، وجاز بذلك للجمعية العامة عزله¹، أما صلاحيات المجلس فتتص المادة 622 من الأمر 59 /75 المؤرخ في 1975/06/26 على أنه "يخول لمجلس الإدارة كل السلطات للتصرف في كل الظروف بإسم الشركة ويمارس هذه السلطات في نطاق موضوع الشركة ومع مراعاة كل السلطات المسندة صراحة في القانون لجمعية المساهمين".

ويرد في المشرع الجزائري في نص المادة 624 من الأمر 59 /75 لسنة 1975 أن لمجلس الإدارة بواسطة رئيسه منح الكفالات أو الضمانات باسم الشركة، وللمجلس الإدارة أن يقرر نقل مقر الشركة في نفس المدينة²، وللمجلس الإدارة كذلك عقد الإتفاقية باسم الشركة وللمجلس الإدارة وحده أن يحدد الفقرة الرابعة من المادة 632 من الأمر 59 /75 السالف الذكر كيفية توزيع المبالغ الإجمالية التي تمثل بدل الحضور والنسب بين أعضائه. كما يمكن لمجلس الإدارة كذلك منح الأجور الإستثنائية عن المهام الموكلة لأعضائه ومنح الأذون بتسديد مصاريف السفر والتنقل الخاصة بأعضاء مجلس الإدارة، كذلك لمجلس الإدارة أن ينتدب قائماً بالإدارة بمباشرة أعمال الرئيس الذي وقع في حالة مانع مؤقت وفي حالة وفات الرئيس ينتخب رئيساً جديداً، كما من حق مجلس الإدارة أن يكلف شخصاً واحداً أو اثنين لمساعدة الرئيس في وظائفه كمديرين عامين كما يقع على عاتق مجلس الإدارة واجب عدم الخروج عن غرض الشركة ولا القيام بأي عمل يدخل ضمن إختصاصات جمعيات المساهمين.

¹ أنظر نص المادة 613 من الأمر 59 /75 المؤرخ في: 1975/09/26 المتضمن القانون التجاري الجزائري المعدل والمتمم.

² أنظر المادة 625 من الامر 59 /75 المؤرخ في: 1975/09/26 المتضمن القانون التجاري الجزائري المعدل والمتمم .

أما دوليا فهناك الكثير من الأعمال والمسؤوليات التي يمكن أن تدخل ضمن أعمال مجلس الإدارة فيمكن ذكر على سبيل المثال لا الحصر نجد في مجموعة أنعام الدولية القابضة فإن مجلس الإدارة يقوم عادة بالوظائف الأساسية التالية:¹

- 1- اعتماد التوجهات الإستراتيجية والأهداف الرئيسية للشركة والإشراف على تنفيذها .
 - 2- وضع الإستراتيجية الشاملة للشركة وخطط العمل الرئيسية وسياسة إدارة المخاطر ومراجعتها وتوجيهها.
 - 3- الإشراف على النفقات الرأسمالية الرئيسية للشركة وملكية الأصول والتصرف بها .
 - 4- المراجعة الدورية للهياكل التنظيمية والوظيفية في الشركة واعتمادها.
 - 5- وضع أنظمة وضوابط للرقابة الداخلية والإشراف عليها .
 - 6- وضع نظام حوكمة للشركة لا يتعارض مع أحكام لائحة حوكمة الشركات والإشراف العام عليه ومراقبة مدى فاعليته وتعديله عند الحاجة .
 - 7- صياغة سياسات ومعايير وإجراءات واضحة ومحددة للعضوية في مجلس الإدارة ووضعها موضع التنفيذ بعد إقرار الجمعية لها .
 - 8- وضع سياسة مكتوبة تنظم العلاقة مع أصحاب المصالح من أجل حماية حقوقهم .
 - 9- المراجعة السنوية لفاعلية إجراءات الرقابة الداخلية في الشركة .
 - 10- وضع السياسات والإجراءات التي تضمن احترام الشركة للأنظمة واللوائح والالتزامها بالإفصاح عن المعلومات الجوهرية للمساهمين والدائنين وأصحاب المصالح الآخرين .
- وهنا نلاحظ أن هذه المهام تركز على تحديد إستراتيجية المجموعة، مع التركيز على تطبيق وسريان القوانين.
- كما يمكن إضافة الأهداف التالية أيضا والتي لمسناها في الكثير من الشركات والمجموعات:
- اختيار المسؤولين التنفيذيين عن طريق خطة للتعاقد الإداري المعتمدة.

¹ مجموعة أنعام الدولية القابضة، لائحة الحوكمة وقواعد لجان مجلس الإدارة، ص 03.

- دراسة وتقييم الأوضاع المحيطة في بيئة الأعمال والتصرف وفق ما يعتقد مجلس الإدارة أنه يحقق مصلحة الشركة ومصلحة مساهميها.
- التحقق من توفر الموارد الكافية لتحقيق أهداف الشركة عن طريق التأكد من الوضع المالي وقدرة الشركة على تحقيق الأهداف والعمل على تحسين الإطارات البشرية عن طريق تأهيل وتدريب الموظفين.
- العمل على تحسين الصورة العامة للشركة.
- دعم قدرة الشركة على إقامة صناعات مكملة لصناعات الشركة (في ظل إستراتيجية التنوع) أو الإشتراك بأي وجه من الوجوه مع الأفراد أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات التي تزاوُل أعمالاً شبيهة بأعمال الشركة أو التي تعاونها على تحقيق أغراضها أو شراء بعض أو كل أسهمها أو حصصها.
- تفويض أحد أعضاء المجلس أو التنفيذيين أو من يراه المجلس مناسباً في مباشرة عمل أو أعمال معينة.
- الموافقة على القروض والتسهيلات المصرفية التي تخدم مصلحة الشركة وتؤدي إلى تحقيق أحد أهدافها.
- إعداد الأنظمة المالية والإدارية التي يسير بموجبها العمل في الاتحاد.
- اعتماد الهياكل والأجور.
- الإعتماد المبدئي لمشروع الميزانية السنوية والحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية والمرفوع من الأمانة العامة وإعداد كشف تفصيلي بالموارد والنفقات، يصادقه مدقق الحسابات، لعرضهما على الجمعية العمومية.
- مراقبة جودة الأداء وانتداب متخصصين للتقويم.
- يفصل في النزاعات أو يحدد لجاناً للفصل واتخاذ قرارات تأديب الموظفين أو فصلهم.
- اعتماد التقرير السنوي عن النشاطات والمشاريع العمل المقترحة لعرضها على الجمعية العامة وإقرارها.

- الدعوة للإجتماع مع الجمعية العامة الطارئة.

- الدعوة لمؤتمرات سنوية.

- تمثيل أو انتداب من يمثل الشركة أو المجموعة في المحافل والمؤتمرات والفعاليات المختلفة.

و يقول محي الدين الخطيب بأنه إذا أردنا لمجالس الإدارة أن تصيب أهدافها، وتحقق النمو لشركاتها، لا بد من تطوير كفاءاتها على أسس علمية منتظمة¹، ولا يمكن ذلك حسب رأينا دون القيام بتقييم مستمر لأداء أعضاء المجلس.

وهناك قول مشهور لفيلسوف بالمييري الذي يرى أن أي مجلس إدارة بغض النظر عن كفاءة أعضائه، يميل إلى الكسل والخمول ما لم تدفعه ظروف قاهرة أو قيادة قوية إلى العمل بجد ونشاط، فإذا أراد مجلس الإدارة أن يرتقي بأدائه إلى المستوى العالمي المطلوب، لا بد له من أن يضع لنفسه نظام حوكمة خاص، ويجب توفر لجنة خاصة بالترشيحات وتعيين أعضاء المجلس، ولا بد لهذه اللجنة من معايير لتقييم الأعضاء الحاليين والأعضاء المحتمل تعيينهم مستقبلاً، كما يجب على رئيس المجلس أن يتأكد من أن المجلس يعي مسؤولياته تماماً وعلى دراية بكيفية تنفيذ تلك المسؤوليات.²

وتماشياً مع أفضل الممارسات والتوصيات الدولية، يتم تعيين منسق خارجي مرة واحدة على الأقل كل ثلاث (3) سنوات للتأكد من الحكم على أداء المجلس بمزيد من الموضوعية، وبخلاف ذلك تتم عملية التقييم داخلياً تحت قيادة رئيس مجلس الإدارة حيث تقع عملية التقييم ضمن مسؤوليات لجنة الترشيحات والمكافآت والموارد البشرية.

ويتم عرض التعليقات الناجمة عن تقييم أداء مجلس الإدارة على الجمعية العامة للمساهمين للمصادقة، وإتخاذ الإجراءات المناسبة بما في ذلك تغيير الأعضاء إذا تطلب الأمر ذلك.

¹ محمد محي الدين الخطيب، مرجع سبق ذكره، ص 34.

² المرجع نفسه، ص 34.

المطلب الثاني : تعيين أعضاء ولجان مجلس الإدارة

الفرع الأول : تعيين أعضاء مجلس الإدارة

إن المحور الذي تركز عليه الحوكمة الجيدة هو مجلس الإدارة، ويقول المثل الصيني " أن العفونة في السمكة تبدأ من رأسها" وكذلك الحال بالنسبة للشركات فيجب الوقوف على أهمية الإختيار الجيد والدقيق لأعضاء قمة الهيكل التنظيمي¹.

يجب أن يتوافر في عضو مجلس إدارة الشركة المساهمة شروط معينة وهي :

- على كل قائم أن يكون حائزا على الحد الأدنى أو مالكا للحد الأدنى من الأسهم المحددة في القانون الأساسي كما يجب على المجلس أن يكون مالكا لعدد من الأسهم بما لا يقل عن 20% من رأس مال الشركة وتخصص جميع الأسهم التي يملكها أعضاء المجلس لضمان جميع أعباء التسيير بما فيها الأعمال الخاصة بأحد القائمين بالإدارة وهي غير قابلة للتصرف فيها بالتنازل أو بالتداول تجاريا.

وإذا لم يكن المعين مالكا للأسهم (أي الحد المطلوب في القانون الأساسي) عد مستقبلا تلقائيا أو أغييت وكالته وإذا حصل وان فقد المالك ملكيته للعدد المقرر قانونا من الأسهم بسبب الاستقالة أو فقد الوكالة لابد عليه من أن يصحح هذا الوضع خلال ثلاث أشهر.

وقد ترك المشرع تقدير الحد الأدنى للأسهم المتطلب امتلاكها من طرف العضو في مجلس الإدارة لقانون الأساسي للشركة وطيلة مدة عضوية هذا المساهم في مجلس الإدارة فإنه يقيد على هذه الأسهم رهنا لصالح الشركة، فليس للراهن - المساهم - التصرف في المرهون (أي الأسهم) وإن وقع طارئ أفضى إلى نقص عدد الأسهم عن الحد الأدنى المتطلب فإنه يستلزم على العضو المعني إكمال النقص فإن امتنع أو عجز خلال فترة ثلاث أشهر فإنه يعد مستقبلا تلقائيا وتسقط عضويته في مجلس الإدارة.

¹ محمد محي الدين الخطيب، مرجع سبق ذكره، ص26.

- كما ينبغي توافر النزاهة في العضو المعين من كتمان الأسرار وهو ما ذكر القانون التجاري بنص المادة 627 إذا تعين على القائم بالإدارة ومجموع الأشخاص المدعويين لحضور اجتماعات مجلس الإدارة كتم المعلومات ذات الطابع السري وإذا كان العضو المعني هو رئيس مجلس الإدارة فلا يعقل أن ينتخب المجلس شخصا معنويا لرئاسة مجلسهم وهو ما قرره المادة 635 من الأمر 59 /75 السالف الذكر.

الفرع الثاني: تعيين لجان مجلس الإدارة

تتعدد أنواع اللجان المشكلة لمجالس الإدارات حسب نوع الشركة أو المجموعة فمثلا مجموعة صافولا قامت بتطوير دليل خاص لحوكمة الشركات سنة 2004 والذي يتضمن أفضل الممارسات والقواعد السليمة لإدارة الشركات، ويحدد هذا الدليل مسؤوليات مجلس الإدارة والعضو المنتدب والإدارة التنفيذية وحدود الصلاحيات بين جميع المستويات داخل المجموعة وشركاتها الفرعية وذوي العلاقة (stakeholders) كما يتضمن موثيق للجان المنبثقة من مجلس الإدارة وهي:¹

- لجنة المراجعة.

- لجنة المكافآت والترشيحات والحوكمة.

- لجنة الاستثمار.

- لجنة إدارة المخاطر.

- لجنة المسؤولية الاجتماعية.

وقد ينشئ مجلس الإدارة لجانا متخصصة للقيام بالمهام التي توكلها الجمعية العامة إلى المجلس، مثلا هيئة تحرير المجلة أو النشرة الدورية، ولجنة ثقافية ولجنة للعلاقات العامة... إلخ.

¹ من الموقع الإلكتروني للمجموعة http://www.savola.com/savolaA/Savola_Corporate_Governance_Code.php تاريخ الإطلاع: 2013/09/14

المطلب الثالث : أنواع أعضاء مجلس الإدارة

ويتكون مجلس الإدارة من :

1- رئيس مجلس الإدارة : يطلق عليه العديد من التسميات في اللغات الأجنبية لتدل على نفس المعنى مثلا Chairman أو CEO(Chief Executive Officer) وحسب القواعد والقوانين المعمول بها في الدول والشركات فإن رئيس مجلس الإدارة يقوم بالوظائف الأساسية التالية:

- تمثيل الجمعية العامة للمساهمين أمام الآخرين وينوب عنها في الإتصال بالجهات الرسمية وغير الرسمية في البلد وخارجه.
- رئاسة جلسات الجمعية العامة وجلسات مجلس الإدارة.
- دعوة الجمعية العامة لعقد الإجتماع العادي.
- تلقي طلب عقد الإجتماعات غير العادية لمجلس الإدارة والجمعية العامة.
- إعلان افتتاح الجلسات واختتامها ووقفها ورفعها.
- إدارة الجلسات وعرض موضوعات البحث للتصويت وإعلان إقفال باب المناقشة.
- تعيين الموظفين إذا دعت الحاجة وتحديد رواتبهم بعد أخذ موافقة مجلس الإدارة.
- توقيع عقود البحوث والدراسات التي تجرى للآخرين.
- متابعة تنفيذ المشاريع والبرامج وإسهامات الجمعية في المؤتمرات والندوات.
- الإذن بتوزيع النشرات والدوريات والمؤلفات ونتائج البحوث وفق خطة يعدها مجلس الإدارة.

- توقيع المراسلات المتبادلة بين الجمعية والمتعاملين معها.

2- نائب الرئيس : ويختص نائب الرئيس طبقاً للقواعد والقوانين المنظمة بمساعدة الرئيس

في أداء أعماله، وله على وجه الخصوص:

- معاونة الرئيس في أعماله والقيام مقامه عند غيابه.

- أية مهام أخرى يرى الرئيس تفويضها إليه بموجب نصوص القواعد والقوانين للدولة أو القواعد الداخلية للجمعية العامة.

3- الأمين: يختص أمين المجلس طبقاً للقوانين بكل ما يسند له إليه رئيس المجلس، وله واجبات على وجه الخصوص نذكرها فيما يلي:

- توجيه الدعوة إلى انعقاد مجلس الإدارة ووضع جدول الأعمال، بعد أخذ موافقة رئيس المجلس.

- القيام بعمل أمانة سر مجلس الإدارة والجمعية العامة عند انعقادهما.

- تحرير محاضر جلسات مجلس الإدارة والجمعية العامة وتسجيلها في السجلات الخاصة بها.

- التأكد من الالتزام بالقواعد والقوانين المعمول بها والقواعد الداخلية للجمعية في كل ما يصدر عن الجمعية العامة ومجلس الإدارة واللجان المنبثقة منه.

- متابعة طلبات أعضاء الجمعية العامة وإستفساراتهم والرد عليها.

- تحرير التقرير السنوي للجمعية وعرضه على مجلس الإدارة لإعتماده.

- أية مهام أخرى يرى الرئيس تفويضها إليه بموجب نصوص القواعد والقوانين للدولة أو القواعد الداخلية للجمعية العامة.

ويقوم بالوظائف الإضافية التالية:

- إعداد جدول أعمال مجلس الإدارة والجمعية العمومية.

- تحديد المواضيع المراد بحثها في اجتماع مجلس الإدارة حسب أهميتها وإضافة الموضوعات التي يري رئيس الصندوق إضافتها.

- إعداد الدعوة وإتخاذ الإجراءات اللازمة لإجتماع الجمعية العمومية ومجلس الإدارة وتحرير المحاضر الخاصة بها وتسجيلها في السجلات المعدة لذلك.

- تلقي الرسائل الخاصة بالصندوق والقيام بالرد عليها بعد عرضها على مجلس الإدارة.

- الإشراف على متابعة قرارات مجلس الإدارة.

- تنظيم الأعمال الكتابية والسجلات وحفظ المستندات.
 - رفع التقارير لمجلس الإدارة لبحثها.
 - تعميم القرارات التي يرى مجلس الإدارة تعميمها ونشرها.
 - عرض طلبات العضوية على مجلس الإدارة.
 - إعداد التقرير السنوي ورفعها الى مجلس الإدارة تمهيدا لعرضه على الجمعية العمومية.
 - حق حضور اللجان الفرعية.
- 4- أعضاء المجلس: هم الأعضاء الذين تم ترشيحهم من قبل الجمعية العامة للشركة وذلك لتمثيلهم في إدارة الشركة.

المطلب الرابع: دور الأعضاء غير التنفيذيين

بناء مجلس الإدارة يستغرق وقتا لإيجاد الناس الذين يملكون ذلك المزيج الصحيح المؤلف من المعرفة، والمهارات، والعلاقات، والوقت اللازم لتدريبهم على القيام بأدوارهم، لكن قد يتعذر إيجادهم داخل المنظمة، وبالتالي يستوجب البحث عنهم خارج المنظمة (إطارات متقاعد، مراكز البحث والجامعات، خبراء، مدققين... إلخ)، والأعضاء الذين يتم تعيينهم وهم من خارج المنظمة يطلق عليهم بالأعضاء غير التنفيذيين (المستقلين).

ويختلف تعريف إستقلال عضو مجلس الإدارة من سوق مالي لآخر ومن بلد لآخر ولكن العناصر الرئيسية للتعريف تبقى كما هي، فالمبدأ العام هو أن عضو مجلس الإدارة المستقل يجب ألا تجمع له أي قرابة بالإدارة أو المراقبين (العائلة) أو غيرهم ممن قد يكون لهم تأثير في وجهة نظره، وفيما يلي تعريف مؤسسة التمويل الدولية (IFC) لأعضاء مجلس الإدارة المستقلين فهو العضو الذي:¹

- لم يتم تعيينه من خلال الشركة أو الأطراف ذوي العلاقة خلال السنوات الخمس الماضية.

¹ من الموقع الإلكتروني مؤسسة التمويل الدولية-IFC: <http://www.ifc.org/ifcext/corporategovernance.nsf/Content/CGTools>، تاريخ الإطلاع : 2013/12/12.

- ليس شركة أو تابعا لشركة تعمل كجهة استشارية أو خبيرة لدى الشركة أو الأطراف ذوي العلاقة.

- ليس تابعا لعميل أو مورد مهم للشركة أو الأطراف ذوي العلاقة.

- لا تربطه عقود خدمات شخصية مع الشركة أو الأطراف ذوي العلاقة أو الإدارة العليا.

- ليس تابعا لمؤسسة غير ربحية تتلقى تمويلا ذا قيمة من الشركة أو الأطراف ذوي العلاقة.

- لم يتم تعيينه كمدير تنفيذي لشركة أخرى حيث يعمل أي من المديرين التنفيذيين للشركة بمجلس إدارتها.

- ليس من أقارب الدرجة الأولى لشخص معين، أو كان معيناً خلال السنوات الخمس الماضية، بالشركة أو الأطراف ذوي العلاقة كمسؤول تنفيذي.

- ليس تابعا أو معيناً، أو سبق له ذلك خلال السنوات الخمس الماضية، من قبل مراجع حالي أو سابق بالشركة أو أي من الأطراف ذوي العلاقة.

- ليس أحد المراقبين بالشركة (أو عضوا ضمن مجموعة من الأشخاص و/أو الكيانات التي تشترك في القيام بدور رقابي فعال على الشركة) أو أبا أو أختاً أو والداً أو جداً أو ابناً أو ابن عم/خال أو عمّة/خالّة أو عمّا/خالاً أو ابن أخ/أخت أو ابنة أخ/أخت أو زوجاً أو أرملاً أو صهراً لذلك الشخص أو وريثاً أو موصياً له أو خلفاً لأي ممن سبق ذكرهم (أو أي وصاية أو ما يماثلها من الإجراءات التي يكون بموجبها أي من هؤلاء الأشخاص أو مجموعة منهم المستفيدون الوحيدون) أو الوصي أو مدير الشؤون أو الممثل الشخصي لأي شخص من المذكورين بهذه الفقرة الفرعية يكون قد توفي أو فاقداً للأهلية القانونية.

ولأغراض تتعلق بهذا التعريف، يعد الشخص "تابعا" لأحد الأطراف إذا كان هذا الشخص: لديه أسهم ملكية مباشرة أو غير مباشرة لدى الطرف، أو كان معيناً من قبل ذلك الطرف فإن مصطلح "طرف ذو علاقة" سيعني، فيما يتعلق بالشركة، أي كيان يقوم بالرقابة على الشركة أو يخضع لرقابة الشركة أو يقع ضمن الرقابة العامة لها.

وبناء على قرارات هيئة السوق المالية الوارد في لائحة الحوكمة، ولضمان استقلالية قرارات المجلس، يتم تشكيل المجلس بحيث تكون أغلبية الأعضاء غير تنفيذيين ولا يقل الأعضاء المستقلين عن عضوين أو ثلاث أعضاء بالمجلس، ويقصد بالعضو التنفيذي هو العضو الذي يكون متفرغاً لإدارة الشركة أو يتقاضى راتباً شهرياً أو سنوياً منها، كما يقصد بالعضو غير التنفيذي هو عضو المجلس الذي لا يكون متفرغاً لإدارة الشركة أو لا يتقاضى راتباً شهرياً أو سنوياً منها، فهو عضو مستقل ويتمتع بالاستقلالية التامة، ومما يتنافى مع الإستقلالية أن يمتلك العضو حصة في الشركة أو في شركة من مجموعتها أو أن يكون من كبار التنفيذيين خلال العامين الماضيين في الشركة أو في شركة من مجموعتها، أو أن يكون ذا صلة قرابة من الدرجة الأولى بأحد كبار التنفيذيين في الشركة أو في شركة من مجموعتها.¹

وتشمل بعض مزايا وجود أعضاء مجلس إدارة مستقلين ما يلي:

- إضفاء بعد خارجي على الإستراتيجية والمراقبة.
- إضافة مهارات ومعارف جديدة قد لا تتوفر داخل حدود الشركة.
- توفير رؤية مستقلة وموضوعية خارج الشركة.
- جعل قرارات التعيين والترقية خارجية أما في الشركات الصغيرة العائلية فتكون مستقلة عن الروابط العائلية.
- تقديم عنصر توازن بين الأعضاء التنفيذيين وغير التنفيذيين، وفي بعض الحالات تسوية موضوعية للخلافات بينهم.
- الإستفادة من نشاطهم التجاري وغير ذلك من المعارف والعلاقات.

ويمكن الإستفادة كذلك من التجربة الرائدة لمجموعة سيفيتال CEVITAL حيث ومنذ 2008 تركزت إدارة المجمع على مبدئين أساسيين وهما الفصل بين الوظائف والإحترافية فالفصل يؤدي إلى أن التسيير يسند إلى المدير التنفيذي العام وأن المؤسس يصبح رئيس

¹ مجموعة أنعام الدولية القابضة، لائحة الحوكمة وقواعد لجان مجلس الإدارة، ص 04.

مجلس الإدارة، وكذلك تم فتح مجلس الإدارة لإداريين مستقلين خارجيين، حيث تم تعيين كل من 4 خبراء مستقلين في المجالات المالية والإدارية لتعزيز مجلس إدارة المجمع وهم:¹

- محمد أحمد العنتري طيباوي.

- أحمد سعدودي.

- لويس روكي.

- إسماعيل الصغير.

¹ أنظر الموقع الإلكتروني للمجمع <http://www.cevital.com/ar/mjliss.html>، تاريخ الإطلاع: 2013/10/12.

خاتمة

بعد دراستنا لهذا الفصل يمكن أن نستنتج:

- ظهرت حوكمة الشركات بسبب انفصال الملكية عن الإدارة وزاد الاهتمام بها بعد سلسلة أحداث الفشل التي ضربت أكبر الشركات الأمريكية المقيدة في أشهر أسواق المال العالمية، بالإضافة إلى الأزمات المالية التي شهدتها أسواق جنوب شرق آسيا، حيث ساهمت هذه الظروف والعوامل في وضع مجموعة من المبادئ التي تضمن الاستغلال الأمثل لموارد الشركة وتحقيق أهداف أصحاب المصالح خاصة المساهمين.

- بالإضافة إلى المبادئ التي تقوم عليها حوكمة الشركات فإنها تحتاج إلى مجموعة من القوانين والتشريعات، وتتطلب وجود أسواق ذات كفاءة وتنافسية أكثر.

- بذلت المنظمات الدولية العديد من الجهود في سبيل وضع المبادئ الأساسية التي تقوم عليها حوكمة الشركات بالإضافة إلى سعيها لمساعدة الدول التي تسعى إلى تطبيق هذه المبادئ، كما سعت منظمات دولية أخرى للبحث عن سبل مكافحة الفساد بنوعيه المالي والإداري.

- كما أن تطبيقات حوكمة الشركات تختلف من دولة إلى أخرى حسب ظروف وبيئة أعمال كل دولة، ونلاحظ توجه الجزائر نحو تطبيق حوكمة الشركات كنظام يعمل على ضبط بيئة الأعمال، من أجل مكافحة الفساد بأنواعه.

لتطبيق المبادئ النزيفة لحوكمة الشركات لابد من توفر مجموعة من الأركان أهمها إقتناع كل الأطراف المتعاملة مع المنظمات بضرورة وأهمية الحوكمة، وهذا ما يتطلب تغييرا منهجيا لدى هؤلاء الأطراف، كما أنه يمكن الإعتماد على الجانب التشريعي القانوني لفرض مجموعة من المبادئ التي يمكن أن تشكل الأرضية لزرع باقي المبادئ الأخلاقية الأخرى للحوكمة، وردع المساهمين في إنتشار الفساد.

قائمة المراجع

- أحمد ابو دية، الفساد سبله وآليات مكافحته، نشر في موقع الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد الجمهورية اليمنية 13-11-2007.
- مركز اضواء للبحوث والدراسات الإستراتيجية، اختلفوا على تعريفه واتفقوا على اضراره الكارثية، الفساد الجريمة المجهولة.
- عياد محمد علي باش، (التكلفة الإقتصادية والإجتماعية للفساد الحكومي في البلدان النامية)، دليل الموظف النزيه نحو توعية شاملة لمكافحة الفساد الإداري-ط2-مركز عشتار للتدريب الصحفي، بابل 2007.
- جواد رشمي، الفساد المؤسسي هل يصبح وسيلة لتحقيق الحوكمة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؟، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن 2004.
- عماد الشيخ داوود، الشفافية ومراقبة الفساد، نشر في كتاب الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مرجع سبق ذكره.
- محمد كريم عبدالله، (الفساد الإقتصادي الأسباب والمعالجات)، مجلة الملتقى، السنة (1)، العدد(4)، 2006.
- بوريس بيجو فيتش، آراء في الفساد... الأسباب والنتائج، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2004.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، نيويورك، 13 تشرين الثاني، 1998.
- ناصر عبد الناصر، ظاهرة الفساد، دار المدى، دمشق، 2002.
- أحمد باهض تقي- هدى زوير الدعيمي، أثر الفساد على التنمية الإقتصادية والإجتماعية، بالتركيز على العراق، بحث غر منشور مقدم إلى كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة كربلاء، 2005.
- هاشم الشمري- إيتار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره الإقتصادية والإجتماعية، دار اليازوري، عمان، ط1.

- محمود عبد العظيم، الفساد في بر مصر، مجلة الإقتصادي، مصر، العدد(1953)، 12 يونيو، 2006.
- منير الحمش، الإقتصاد السياسي الفساد-الإصلاح-التنمية، إتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2006.
- منتديات متن الساحل، الفساد والإصلاح، ص11. على موقع النت <http://almaten> Info تاريخ الدخول 2008/1/29.
- محمود عبد الفضيل، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، 2004.
- إيمان صالح حسن عبد الفتاح، التصدي للفساد من خلال التحول إلى الإدارة الإلكترونية، بحث مقدم في ندوت بعنوان"تحديث وتطوير الإدارة باستخدام تكنولوجيا الإتصالات والمعلومات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 14-18 مايو، 2006.
- هدى صقر، الحوكمة تحاصر الفساد، الإقتصادي، مصر، العدد(1953)، 12 يونيو، 2006.
- *من كتابات أوتيليا رئيس وزراء الملك في الهند القديمة 300 قبل الميلاد.
- عياد محمد علي باش، الفساد الحكومي في الدول النامية...أسبابه وآثاره الإقتصادية والإجتماعية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والإقتصادية المجلد(5)، العدد(3)، 2002.
- سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم، الأسباب، العواقب والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، ط1، دار الأهلية، عمان، 2003.
- جاسم محمد الذهبي، التطوير الإداري مداخل ونظريات -عمليات وإستراتيجيات، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، بغداد، 2001 .
- بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ط1، 2011.
- عياد محمد علي باش، الآثار الإقتصادية والإجتماعية للفساد الإداري والتهرب الضريبي في الدول النامية، بحث مقدم في المؤتمر العلمي الضريبي الأول، وزارة المالية، الهيئة العامة للضرائب، الجزء الثالث، العراق، 2001.
- نائل حنون، شريعة حمو رابي، الجزء الأول، ط1، بيت الحكمة، بغداد، 2003.

- برنامج المجتمع المدني العراقي، مقدمة حول مكافحة الفساد، مركز عشتار للتدريب الصحفي، بابل، العراق، 2006.
- الرسي السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة(23)، العدد(266)، نيسان/أبريل، 2001.
- مجلة الوعي الإسلامي، صادرة عن وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، دولة الكويت، العدد03/532-09-2010.
- جاسم محمد الذهبي، الإقتصاد العراقي بين الواقع والطموح، الجزء الأول، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، 2005.
- محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعايير، مجلة المستقبل العربي، بيروت، السنة(27)، العدد(309)، نوفمبر، 2004.
- صاحب الريعي، ظاهرة تفشي الرشوة والفساد الإداري سياسة جديدة تتبعها الأنظمة الشمولية، مجلة الحوار المتمدن، العدد (974)، 02 تشرين الأول، 2004.
- نعيم إبراهيم الظاهر، إدارة الفساد، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2013.
- حمدي القبيلات، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم(62) لسنة 2006-دراسة مقارنة، بحث منشور في دراسات المجلد(35) العدد2 لسنة 2008.
- ¹ أحمد عبد الباقي علي، دور الرقابة الخارجية في الحد من حالات الفساد الإداري، أطروحة دبلوم عالي في مراقبة الحسابات مقدمة إلى مجلس الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، 1997.
- هاشم الشمري- إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وأثاره الإقتصادية والإجتماعية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، ط1 2011.
- وسف خليفة اليوسف، الفساد الإداري والمالي: الأسباب والنتائج وطرق العلاج، مجلة العلوم الإجتماعية، م جلد(30)، العدد(2)، 2002.
- أحمد عبد الباقي علي، دور الرقابة الخارجية في الحد من حالات الفساد الإداري، أطروحة دبلوم عالي في مراقبة الحسابات مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، 1997.

- رامي أحمد، دراسة إمكانية فرص تطبيق الحكومة الإلكترونية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال جامعة تشرين، 2010-2011.
- حمارنة مصطفى- فايز الصياغ، الفساد دراسة حالة الأردن، بحث مقدم إلى الندوة الفكرية التي نظمها مركز الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية في الفترة الواقعة بين 20-23 أبريل 2004.
- فايز المجالي، معنى الوساطة وأسبابها لدى الشباب في المجتمع الأردني: دراسة تحليلية من منظور علم إجتماعي، مجلة مؤتة، الأردن، المجلد (21)، العدد(3)، 1996.
- زكي حنوش، مظاهر الفساد الإداري في السلوك اليومي للمواطن العربي الأسباب ووسائل العلاج (دراسة حالة)، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية.
- بشير مصيطفي، الفساد الإقتصادي:مدخل في المفهوم والتجليات، مجلة بحوث إقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الإقتصادية، السنة(13)، العددان (36)و(37)، 2006.
- إبراهيم أحمد الطراونة، أثر أجهزة الرقابة الحكومية في الحد من الفساد الإداري والمالي في الأردن، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الثامن والعشرون، العدد السابع، 2013.
- كيمبرلي آن اليوت، الفساد والإقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، ط1، مركز الأهرام، القاهرة، 2000.
- جون براي، الموارد الطبيعية والنزاعات المسلحة خيارات وتحركات، ترجمة فؤاد سروجي، ط1، الأهلية للنشر، الأردن، 2005.
- محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد(243)، 1999.
- ماجد عبد الله المنيف، التحليل الإقتصادي للفساد وأثره على النمو، بحوث إقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الإقتصادية، العدد (12)، 1998.
- شهلاء جمعة منجي النصراوي، التهرب الضريبي وأثره في المسؤولية الجنائية في قانون ضريبة الدخل العراقي رقم(113)لسنة1982، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، 2003.

- بيتر آيغن، شبكات الفساد والإفساد العالمي، ترجمة محمد حديد، قدمس، دمشق، 2005.
- جورج العبد، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت، 2004.
- محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد(243)، مايس، 1999.
- عبد الحسين جليل الغالبي، الحكم الصالح والتنمية واتجاهات التغيير مع إشارة خاصة للوضع في العراق، مجلة الغري، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة الكوفة، السنة(2)، المجلد(1)، العدد(5)، 2006.
- ثامر ناصر، القواعد المنظمة لحوكمة الشركات من منظور شباب أعمال مصر، جويلية 2003، مركز المشروعات الدولية
- محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، مجلة للبنك الاستثمار القومي، العدد 03، القاهرة، جويلية 2007.
- معراج عبد القادر هواري - أحمد عبد الحفيظ أمجدل، مداخلة بعنوان " حوكمة الشركات المساهمة"، الحوكمة المؤسسية في القطاع البنكي والمالي ودورها في إرساء قواعد الشفافية.
- هيئة الأوراق المالية، دليل قواعد حوكمة الشركات المساهمة المدرجة في بورصة عمان.
- قواعد حوكمة الشركات المصرية (دليل قواعد ومعايير حوكمة الشركات بجمهورية مصر العربية)، أوت 2005.
- بسيوني محمد شريف، الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ماهيتها ووسائل مكافحتها دوليا وعربيا، القاهرة، دار الشروق، 2004.
- بقشيش علي- زيدك الطاهر، الفساد بن النظرية والممارسة، المفهوم، الأسباب، التجليات، طرق معالجة، مداخلة في الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد المنعقد يومي 02، 03 ديسمبر 2008، بجامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر
- تُهدف هذ الانفاقية إلى محاربة الجريمة عبر الوطنية "المنظمة" ومنها الفساد طالما أنه صنف كجريمة منظمة، في سنة 1995 في الملتقى المؤتمر التاسع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، وبنا، على توصية من مؤتمر نابولي 1994 المتعلقة بإمكانية إبرام

انفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة دعا المؤ تمر إلى عطاء أولوية لهذا الموضوع، ثم قدم مشروح هذه الانفاقية في نهاية 1995 من حكومة بولونيا وأيدته الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، ونوقش هذا المشروع خلال اجتماعات عقدت في باليرمو الايطالية وفيينا بالنمسا، حتى رأت انفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية النور في 15 نوفمبر 2000.

• نجار الويزة، التصدي المؤسستي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2013-2014.

• وهي منظمة غير حكومية organisation non gouvernementale أنشأت عام 1993 شعارها "الاتحاد العالمي ضد الفساد" هدفها محاربة الفساد في كل مكان في العالم، فهي تمثل حركة دولية لمحاربة الفساد، وللتفصيل أكثر حول ماهية المنظمة وتأسيسها يمكن العودة إلى موقعها.

• البشري محمد الأمين، الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2007.

• خياط عامر، مفهوم الفساد، مقال في كتاب المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوى للإصلاح السياسي الاقتصادي في الأقطار العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي أعدها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، 2006.

• بيسوني محمد شريف، الجريمة المنظمة عبر الوطنية ماهيتها ووسائل مكافحتها دوليا وعربيا، القاهرة، دار الشروق، 2004.

• براق محمد-قمان عمر، دور حوكمة الشركات في التنسيق بين الآليات الرقابية الداخلية والخارجية للحد من الفساد المالي والإداري، الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر ببسكرة، 06-07 ماي 2012.

• خالف عقيلة، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 13، جوان 2006.

• عبد القادر كاس، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع والآفاق، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1997.

- الأمر 01-06 المؤرخ في 20-02-2006 والمتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.
- عميور السعيد، محاضرة بمناسبة الأيام المفتوحة على العدالة حول شرح القانون 06-01 المتعلق بالقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وزارة العدل، مجلس قضاء برج بوعرييج، الجزائر، د ت ن.
- المادة 132 من دستور 1996 المعدل والمتمم تنص على أن "المعاهدات التي تصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون" بناء على هذا النص فإن الاتفاقيات الدولية تسمو على القانون الداخلي إذ لا ينبغي إبقاء هذه المعاهدات في صورة قانون اتفاقي، الأمر الذي جعل التشريعات الحديثة تلجأ إلى إحداث آليات إدماج القواعد الاتفاقية في المنظومة الشريعة الداخلية، بل حتى هذه الاتفاقيات تحت في قواعدها على ضرورة سن قواعدها في شكل قواعد داخلية، وهو ما يعرف بإدماج أحكام قانون إتفاقي في قانون داخلي.
- حامد نورالدين-ساس فاطمة، دور حوكمة الشركات في الحد من الفساد المالي والإداري للقطاع الخاص الجزائري، الملتقى الوطني الأول حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 06-07 ماي 2012.
- شريقي عمر، دور وأهمية الحوكمة في إستقرار النظام المصرفي، الملتقى الدولي الأول حول الأزمة المالية والإقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، جامعة فحات عباس سطيف، 20-21 أكتوبر 2009.

المراجع الأجنبية

- Better Governance for Development in the middle East North Africa:Enhancing Inclusivence and Accountability,MENA Development Report,Dc:World Bank,Washinton,2003
- C.Gray and D.Kaufmann,Corruption and Economic Devlopment,Finance and Development, march,1998.
- Caiden and caiden.Ad ministrative Corruption public administraion review,Vol.37,jan :1977.

- Daniel Dommel, face à la corruption :Peut-on l'accepter?- Peut-on la prévenir-Peut-on la combattre ,Edition originale KARTHALA ,2004.
- David O.Beim and Charld W.Calomiris,E;erging Financial Markets,McGraw-Hill Higher Education,Courier-Westford,Inc,New York,2001.
- Guernaout.M, Crises financières et faillites des banques algériennes. Edition GAL, Alger, 2004.
- International,berlin,2004,<http://WWW.Trqnsppqrency.org>. consulté le 12/05/2015
- Lacrruption n'est plus une affaire local mais un phenomène transnational qui frappe toute les sociétés et toutes les économies, pour plus d'information Voir contre la corruption La convention des nations unies.
- peter,jones.1993.Compating Fraud and Corruption in The Public Sector ,London ,Royaume University,Chapmand and HALL
- Tous les régimes politiques ont souffert de corruption à des degrés divers , pour plus d'information voir La commission européenne.
- world bonk.world devleppment report.Oxford university press.wachington D.C.1997.