

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجزائر 3
كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
قسم علوم اقتصادية
اطروحة بعنوان :

انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية - دراسة حالة الأردن -

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية
فرع - تحليل اقتصادي

تحت إشراف
الاستاذ الدكتور علي خالفي

من إعداد الطالب
خالد عيادة نزال عليمات

لجنة المناقشة

<u>الصفة</u>	<u>اسم الاستاذ</u>
رئيسا	الاستاذ/ يحه عيسى
مشرفا ومقررا	الاستاذ/ خالفي علي
عضوا	الاستاذ/ عبد القادر خليل
عضوا	الاستاذ/ باديس بن عائشة
عضوا	الاستاذ/ كمال رزيق

العام الجامعي 2014-2015

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على الرسول العربي الأمين سيدنا محمد خاتم الأنبياء والمرسلين وعلى أصحابه أجمعين.

لا يسعني بعد إكمال هذه الأطروحة ومن باب الوفاء والعرفان بالجميل، إلا أن أتقدم بعميق الشكر والتقدير وعظيم الامتنان إلى أستاذي الفاضل الدكتور علي خالفي الذي تفضل بالإشراف على هذه الأطروحة فكان لتوجيهاته الحكيمة ونصائحه السديدة عظيم الأثر في إخراج هذا الجهد المتواضع.

كما أتوجه بالشكر العميق إلى لجنة المناقشة على تفضلهم بالموافقة على مناقشة هذه الرسالة وتحمل أعباء قراءتها وتصويبها دعماً لإيجابياتها ونقداً بناءً لسلبياتها.

وأود أن أتوجه بشكري وتقديري إلى كل من قدم لي المساعدة والنصيحة وإلى كل من ساهم في تسهيل مهمتي بكل موضوعية وتزويدي بالبيانات والمعلومات التي تخدم هذه الدراسة وخص بالذكر كافة الأجهزة الرقابية في الأردن، وكل من ساعدني في إعداد النموذج الدراسة ليكون إضافة علمية تخدم كافة الدراسات المستقبلية في هذه المجال الهام.

وفي الختام فالشكر الأول والأخير إلى الله سبحانه وتعالى الذي ألهمني الصبر والمثابرة على إخراج هذه الأطروحة رغم حساسية الموضوع.

الإهداء

إلى روح والدي الذي لم يممه القدر لحين تخرجي.....

إلى والدي رمز الحب والحنان.....

إلى أخواتي وأخواني رمز التضحية والكبرياء.....

إلى زوجتي وأبنائي الأعماء.....

إلى كافة الشرفاء وأصحاب الأيدي البيضاء.....

إلى كافة المدرسين والزلاء في جامعة الجزائر 3.....

أهدي هذا الجهد المتواضع.

خطة الدراسة

قسمت هذه الدراسة إلى أربعة فصول يسبقها فصل تمهيدي و خاتمة وقسمت كل فصل إلى عدداً من المباحث، وكل مبحث إلى عدداً من المطالب، وذلك كما يلي:

الفصل التمهيدي: خصص هذا الفصل لبحث إشكالية الدراسة وأهدافها وأهميتها ومنهجيتها والفرضيات التي بنيت عليها والمفاهيم الرئيسية التي تخدم الدراسة ومحدداتها، بالإضافة إلى دراسة وتحليل الدراسات السابقة التي عالجت هذا الموضوع وما خلصت إليه وما يميز هذه الدراسة عن غيرها من الدراسات.

الفصل الأول: تطرقنا في هذا الفصل على دراسة التنمية الاقتصادية من حيث ماهيتها وأهدافها وأهميتها، ومؤشرات قياسها ومصادر تمويلها، والاختلاف ما بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والعلاقة بينهم، وتطرق لأهم النظريات التي بنيت عليها التنمية الاقتصادية، بالإضافة إلى تحديد أهم العوائق والتحديات التي تواجه مسيرة التنمية، كما تم التعرّيج على مؤشرات وخطط التنمية الاقتصادية في الأردن.

الفصل الثاني: قمنا في هذا الفصل بدراسة ماهية الفساد ومناهجه وأشكاله ومظاهره وأسبابه والآثار الناجمة عنه، وطرق قياسه وتكلفته وعلاقته بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الفصل الثالث: عرجنا في هذا الفصل على دراسة آليات وطرق مكافحة الفساد، من حيث التعرف على المتطلبات الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة من حيث الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد، وهذه الشروط الثلاثة مرادفا لمكافحة الفساد بكافة صورته وأشكاله، كما يتطرق هذا الفصل إلى الأطر النظرية والعملية والاستراتيجيات المتبعة للحلول الوقائية والعلاجية للحد من الفساد والتخلص من بعض آثاره الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يتطرق إلى الجهود الدولية والمحلية المبذولة لتصدي إلى هذا الداء الخطير.

الفصل الرابع: يسعنا في هذا الفصل إلى دراسة عملية تحليلية لانعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية في الأردن، حيث سيتم ربط موضوع الفساد بالتنمية

الاقتصادية في ظل انتشار ظاهرة الفساد وفشل المشروع التنموي في البلدان العربية ومنها الأردن، حيث سيعتمد على الأسلوب الوصفي التحليلي والمنهج التحليل القياسي من خلال تحليل أثر سلسلة متغيرات اقتصادية تكمن فيها مواطن الفساد مثل الإنفاق الحكومي ولاستثمار والمديونية والاستقرار السياسي والاقتصادي للفترة الزمنية من عام 1984-2010 وانعكاساتها على التنمية الاقتصادية في الأردن.

الخاتمة: واشتملت على أهم النتائج التي توصلت إليها في هذا البحث وأبرز التوصيات، وبهذه النقطة الأخيرة أكون قد انتهيت من هذا البحث بعد أن بذلت فيه جهداً مضمياً، ووقتاً طويلاً متمنياً أن يأتي على أحسن وجه. ولا ادعي هنا أنني وصلت إلى الكمال، فالكمال لله وحده.

الفصل التمهيدِيّ
الإطار العام للدراسة (منهجية الدراسة)

الفصل التمهيدي الإطار العام للدراسة (منهجية الدراسة)

1. المقدمة

استحوذ الفساد (Corruption) ومواجهته في الآونة الأخيرة على اهتمام دول العالم قاطبة، بالإضافة إلى اهتمام الهيئات الدولية والمنظمات الحكومية وغير الحكومية بموضوع الفساد، لما له من انعكاسات سلبية على النشاط الاقتصادي والمجتمع ككل. حيث يعتبر الفساد إحدى آفات العصر والذي لا ينحصر في ثقافة أو بلد ما، فهو موجود في البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء، كما أنه موجود في القطاعين العام والخاص، وفي مختلف طبقات المجتمع، لكن تأثيره السلبي أكبر ما يكون في الدول النامية، التي تسعى جاهدة لتحسين مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية، والانتصار على مشكلتي الفقر والبطالة فيها.

فالفساد بكافة أشكاله ومظاهره يشكل عقبة في طريق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبعدها مدمراً لعملية التنمية وتظهر انعكاساته بصور شتى منها⁽¹⁾:

1. يؤثر في الفعاليات الاقتصادية جميعها بما في ذلك عدم انتظام الحقوق والواجبات المترتبة على المواطنين، وخاصة فيما يتعلق بإيرادات الدولة من ضرائب ورسوم وخدمات تتراجع مستوياتها نتيجة لتفشي الرشا.

2. يضعف ثقة المواطن بفعالية القانون والنظام العام، مما يترتب عليه تشكيل منظومة قيمية أساسها الممارسات السلبية، والمنافع الفردية.

3. يعيد توزيع الدخل والثروة لصالح من يمتلك السلطة والجاه والذين يثرون على نحو مستتر.

4. يستخدم كوسيلة لشراء الولاء السياسي للنظام الذي تتقاطع مصالحه مع مصالح مرتكبي الفساد وأنصارهم الذين يتحولون إلى شركاء فعليين للنظام، وبذلك يحصل الاغتراب النفسي لشرائح عريضة من المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى قلّة الاكتراث واللامبالاة في جميع القضايا العامة للمجتمع.

5. يشوه الهياكل والبنية الاقتصادية، إذ يحفز قيام مشاريع خدمية وذات ربح وفير وسريع على حساب المشاريع الإنتاجية التي تشكل أساس التنمية المستدامة.

وبهذا الشكل يلتهم الفساد البنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية داخل المجتمع ما لم تقف بوجهه السياسات الوقائية والعلاجية المناسبة، لا سيما بعد تطور أشكاله، مستفيداً

(1) حسن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق، دمشق،، المجلد الثامن عشر، العدد الأول، 2002، ص451.

من معطيات العصر (العولمة، وثورة الاتصالات... الخ). لذلك نجد في الدول المتطورة شواهد لبعض أشكال السلوك الفاسد المختلفة عن نماذج سلوك الفساد في الدول النامية، حيثُ يتميز الفساد في الدول النامية بتغلغله في الجهاز الحكومي ومؤسسات القطاع العام، لذلك تكون انعكاساته السلبية أوسع انتشاراً وأشدّ تأثيراً في الأداء الاقتصادي للدولة، ومن ثمّ في مجمل الواقع الاجتماعي فيها.

وخلاصة القول فقد أضحى الفساد من أكبر المشكلات العالمية التي تُجمع الهيئات العالمية والدولية على اعتبارها العقبة الرئيسة أمام التنمية الاقتصادية، حيث يقدر البنك الدولي أن ما يزيد عن (80) مليار دولار سنوياً هي المبالغ المخصصة لصفقات الرشوة. كما أوضحت دراسات أجريت في كل من تايلاند وأندونيسيا أن الحكومات في هذه البلد تضطر لدفع ما بين (20 إلى 60%) زيادة على الأسعار التي ينبغي أن تدفعها بسبب الفساد، حتى أنه أصبح يحسب ضمن تكاليف الإنتاج⁽¹⁾. كما صرّحت بعض وكالات الغوث الدولية في الكثير من الدول الإفريقية إلى دفع رشوى كبيرة لأجل السماح لهم بإيصال المعونات الإنسانية إلى الفقراء. وفي دراسة للبنك الدولي شملت (3600) شركة وغطّت (69) دولة اعتبر الفساد فيها العائق الأول للاستثمار في كل من أفريقيا وأمريكا اللاتينية، والعائق الثاني في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وجاء ترتيبه الثالث في دول شرق آسيا ودول الاتحاد السوفيتي سابقاً، بينما جاء ترتيبه الخامس كعائق للاستثمار في الدول الصناعية⁽²⁾.

والأردن كغيره من الدول، يتأثر بشكل سريع بالتطورات والتقلبات الاقتصادية الإقليمية والعالمية، والتي ساهمت في تغيير منظومة القيم الاجتماعية والأخلاقية باتجاه عزز من القيم المادية وحب جمع المال والثروة بكل الطرق، والمغالاة في الإنفاق العام والخاص، ومجاراة أنماط استهلاكية تفاخرية، والتي لا تتلاءم مع مستويات الدخل المحلي المحدود، ونتج عن هذا الاختلال في منظومة القيم وانتشار حالات من الفساد، شملت الرشوة واستغلال المنصب الوظيفي والوساطة والمحسوبية، وغيرها من مظاهر الفساد.

وبالرغم من الإنجازات الاقتصادية الهامة التي حقّقها الاقتصاد الوطني إلا أنّ الاعتقاد السائد أن هذه التطورات الاقتصادية والاجتماعية قد ساهمت في ظهور اختلالات

(1) جان زيغلر، سادة العالم الجدد، مركز دراسات الوحدة العربية، ترجمة محمد زكريا، 2002، مصر، ص115.

(2) ماجد المنيف، الأبعاد الاقتصادية للفساد، جريدة الوطن، المقال على شبكة الانترنت
<http://www.myislah.org/prssrev/AN06mars>

اقتصادية مزمنة، شملت ارتفاع معدلات البطالة، وتفاقم العجز العام والعجز التجاري والمديونية الخارجية، كما ساهمت الأزمة الاقتصادية والمالية الراهنة في تعزيز هذه الاختلالات.

وإدراكاً للعلاقة السلبية بين مظاهر الفساد المختلفة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فقد تبنى الأردن إستراتيجية وطنية على رأس أولوياتها مكافحة مظاهر الفساد المختلفة، والحد منها وفي رسالة وجهها الملك عبد الله الثاني إلى رئيس الوزراء الدكتور عدنان بدران عام 2005 حول إنشاء هيئة لتنفيذ استراتيجية عامة لمكافحة الفساد، جاء فيها "إننا نرنو إلى هيئة مسؤولة عن ملاحقة كل من يسعى إلى الفساد والإفساد أو ينخرط في منزلقاته، مثلما نرنو أيضاً إلى القيام بجهود تضمن تجفيف مواطن الفساد وإغلاق نوافذه، وتوعية المواطنين بآثاره السلبية الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وعلى مصداقية الأردن لدى المستثمرين والمؤسسات الدولية. وأذ نطمح إلى إنشاء هذه الهيئة التي ستعزز جهودنا في مجال الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة لا سيما في الإدارة والقضاء، فإننا نرى أن ظاهرة الوساطة والمحسوبية التي يشكو منها المواطنون هي أيضاً إحدى أشكال الفساد، ففي الوقت الذي نعتز فيه بقيم التماسك والتراحم والتكافل الاجتماعي النابعة من تراثنا العربي والإسلامي، فإننا نرى أن الوساطة والمحسوبية التي تعتدي على حقوق الآخرين قد أضرت بالمال العام وحرمت بعض المواطنين من الفرص التي يستحقونها. ولهذا فإننا ندعو إلى اعتبار مبدأ تجريم الوساطة التي تهضم حقوق الغير قيمة من قيم مجتمعنا الأردني ومن المخالفات الصريحة لأسس العدالة والمساواة التي يعاقب عليها القانون"⁽¹⁾.

ويرى الباحث بأنه لا يمكن الحديث عن التنمية دون إغفال موضوع الفساد، كونه يعد من الأمراض الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية الخطيرة، التي لها انعكاسات سلبية مؤثرة على مختلف نواحي الحياة العامة، كونه يساهم في عرقلة عملية التنمية بأنواعها المختلفة، من خلال إساءة تخصيص الموارد الاقتصادية ورفع الكلف الاجتماعية والتضخم وتثبيط الاستثمار والنمو الاقتصادي وخلق حالة من عدم الاستقرار الاقتصادي المصحوبة باختلالات هيكلية، كما يزيد من عدم عدالة التوزيع ويفاقم من مشكلتي الفقر والبطالة مما يؤدي إلى عدم الاستقرار الاجتماعي، وقد رأى البعض بأن كلفة الفساد أكبر من كلفة الضرائب فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي، وذلك لأنه يخلق حالة من عدم التأكد وعدم الاستقرار، مقارنة بما تخلفه الضرائب من أعباء. فهو كالسرطان كلما كبر حجمه ازداد

(1) الرسالة الملكية إلى رئيس الوزراء د. عدنان بدران حول إنشاء هيئة لتنفيذ استراتيجية عامة لمكافحة

الفساد بتاريخ 2005/6/26م

مفعولة وانعكس تأثيره بشكل مضطرب على عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل خاص. كما يؤثر على الموارد البشرية ليصبح قنبلةً موقوتة قابلة للإنفجار في أي وقت. وإن محاربة الفساد وعلاجه والحد منه والتعرف إلى مدى تغلغه في النشاط الاقتصادي تمثل أحد المعايير الجديدة للإدارة الاقتصادية الجيدة. وقد أجمعت تقارير الخبراء الدوليين على ضرورة معالجته إذا ما أريد للتنمية أن تتحقق، وهو الهدف الذي تسعى له الدول بمختلف توجهاتها لتحقيقه، حتى تأخذ وضعها المأمول بين دول العالم. وهذا الأمر لا يتم من خلال الشعارات والدعايات الإعلامية أو البرامج الصورية، بل أن الأمر يحتاج إلى العديد من الإجراءات الشاملة والمتعددة، التي تعتمد على الدراسات والبحوث لتشخيص مشكلة الفساد ومسبباته ومظاهره بشكل متكامل من جميع جوانبه، وتضع العلاج المناسب له، بعيداً عن العلاج المؤقت ومن ثم مراقبة ومتابعة هذه الإجراءات بما يضمن تحقيقها لأهدافها، والهوض ببرامج التنمية الاقتصادية والتي تحقق قدراً معيناً من الرفاهية الاجتماعية للمواطنين.

2. إشكالية الدراسة

أصبح الاقتصاد الحالي في ظل التطورات المتلاحقة يشكل كياناً مترابطاً تتفاعل أجزاؤه فتتأثر وتؤثر في المتغيرات الاقتصادية والتنموية المختلفة. ولا شك أن سلامة الاقتصاد الوطني عامل أساسي في استقرار البلاد، وتحقيق رفاهيتها بجميع مقوماتها. ومع زيادة هذا الترابط اكتسبت العديد من القضايا الاقتصادية بعداً مهماً محلياً ودولياً، ولم يكن هناك طرح تفسير مقنع وكامل لعملية النمو من خلال تحليل دور عوامل الإنتاج الأساسية - أي القوى العاملة ورأس المال - حيث ظل من المتعذر تفسير جزء غير قليل من النمو الاقتصادي الخاضع للتحليل استناداً على النماذج الاقتصادية القياسية المستخدمة، وقد عزا الاقتصاديون هذا الجزء إلى التطور التكنولوجي أو التحسن النوعي في عوامل الإنتاج، في حين رأى البعض أن هذا الجزء المبهم في عملية النمو الاقتصادي يرجع في الأساس إلى دور المؤسسات المعنية بصياغة السياسات المالية والاقتصادية وتنفيذها بما يدعم كفاءة تشغيل السوق وفقاً لمعايير الحكم الرشيد، وبالموازاة مع اشتداد المنافسة التجارية وأصبح هاجس الريج سائداً بغض النظر عن المساوئ الناتجة عن العمليات المؤدية إليه، سواء أكانت مشروعة أم غير مشروعة، فقد بدأ الاقتصاديون يدركون أهمية الفساد في أضعاف المؤسسات القائمة على تطوير السياسات الاقتصادية وكذلك مؤسسات التنظيم والرقابة، الأمر الذي يؤدي بالطبع إلى تدني معدلات الأداء الاقتصادي.

وعلى غرار التبعات الاقتصادية، يؤدي الفساد إلى العديد من الانعكاسات على مختلف الجوانب الاجتماعية والسياسية والقيمية والتنموية، كون عملية سرقة ثروات الأمة هي سرقة من المواطنين قدراتهم الكامنة وسرقة طموحاتهم وتطلعاتهم نحو مستقبل أفضل وتعليم أحسن ورعاية صحية أشمل وقدرة أكبر للحصول على المسكن والطعام وغيرها من ضروريات الحياة، فإذا كان المال العام هو حق لهذا الوطن ولأهله فإنه في الوقت نفسه ليس مشاعاً ولا مباحاً استعماله أو توظيفه إلا حسب القوانين المتبعة في البلاد وهو قبل كل شيء أمانه بالدرجة الأولى.

والأردن بوصفها إحدى الدول التي تمر في مرحلة انتقالية إلى اقتصاد السوق، ويعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية بطريقة ناجعة وسريعة من خلال البرامج والخطط الاقتصادية والتنموية التي تهدف إلى محو الفوارق الاجتماعية وإنعاش الاستثمار وتنمية القدرات التكنولوجية الجديدة، إلا أن هناك عائقاً يحد من سرعة تحقيق هذه الأهداف هو الفساد الذي أصبح ينخر مداخل الدولة ويعمل على تفويت فرص العيش الكريم لكل أطراف المجتمع، وأن انتشار الفساد ممثلاً في الرشوة والاختلاس والتهرب الضريبي والجمركي

والمحاسبة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية وعمولات الصفات العمومية واستغلال امتيازات المنصب و الوظيفة والإسراف في استخدام المال العام، كل ذلك يؤثر سلباً على مناخ الاستثمار والأعمال والإدارة والمجتمع بشكل عام، وبالتالي يؤثر بالسلب على التنمية الاقتصادية في الأردن.

ونتيجة لما يسببه الفساد من آثار سلبية فقد أصبح يشكل قلقاً دائماً للحكومات الأردنية المتعاقبة، واهتمام الجهات الرسمية وللشعبية على ضرورة التصدي لكافة أسبابه ومظاهره والتي تعرقل مسيرة الإصلاح، وتعيق عملية التنمية، وذلك بسبب اتساع الآثار السلبية التي يخلقها الفساد في المجتمع من آثار اقتصادية، من حيث زيادة التكاليف، وطرده للاستثمار، وهدر للموارد، وتدني القيم الوظيفية والأخلاقية، وانخفاض كفاءة الأجهزة الإدارية وتسرب المال العام لتحقيق المصالح الشخصية، والتي تلحق ضرراً بالمشاريع التنموية، وتشكل عقبة تحد كبيرة في وجه عملية التنمية والإصلاح، التي تضعف قدرة الدولة على دفع عجلة التنمية الشاملة والمستدامة، مما يستوجب تناول انعكاساته بمزيد من الدراسة والتحليل، ووضع الاستراتيجيات الملائمة لاحتوائه والسيطرة عليه.

ومن هذا المنطلق، وإيماناً من الباحث بأن تحقيق رفع معدلات التنمية والاستفادة القصوى من كل الموارد المتاحة، والتغلب على كل ما يعيق عملية التنمية الاقتصادية في الأردن، لا يتم إلا من خلال مساهمة كافة أبناء الوطن على اختلاف مواقعهم، تأتي هذا الدراسة بجزء من الدور الوطني الذي يجب أن يساهم به الأكاديميون في بحث انعكاسات الفساد كظاهرة سلوكية ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية، وبين عمليات التنمية الاقتصادية في الأردن، وبيان العلاقة ما بين الفساد والنمو الاقتصادي، من خلال تحليل سلسلة زمنية للفترة 1984-2010م لمعرفة أثر مؤشر الفساد في الدولة على النمو الاقتصادي. كما أن هذه الدراسة لن تكون دراسة أسباب ومظاهر الفساد فحسب، بل سيتعدى ذلك ليكون الهدف النهائي هو الحد من انتشار الفساد، باقتراح الحلول الوقائية والعلاجية للحد منه أو التخلص من آثاره الخطيرة على التنمية الاقتصادية في الأردن، وتكمن مشكلة الدراسة بمحاولة الإجابة عن السؤال الرئيس التالي:

- ما مدى انعكاسات الفساد على النمو الاقتصادي في الأردن؟

أن السؤال السابق يقودنا إلى الأسئلة الفرعية التالية:

- ما أهمية وأهداف التنمية الاقتصادية؟ وما هي مقوماتها والمعوقات التي تواجهها؟
- ما هي أسباب وأشكال ومظاهر الفساد والآثار الناجمة عنه وطرق قياسه وتكلفته؟
- ما هي أفضل الاستراتيجيات والوسائل الناجعة في مكافحة الفساد وسبل الوقاية منه؟

- ما مدى انعكاس مؤشر الفساد (CRT)، على مؤشرات النمو الاقتصادي (GDP) والمتمثلة بـ (الإنفاق الحكومي (GET)، والاستثمار (ITE)، والمديونية (DL)، والاستقرار الاقتصادي والسياسي (SI))؟ وما طبيعة العلاقة ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي في الأردن؟

3. أهداف الدراسة

تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

1. التعرف إلى ماهية التنمية الاقتصادية ونظرياتها ومعوقاتها ومؤشرات قياسها.
2. التعرف إلى ماهية الفساد وأشكاله وأسبابه والآثار الناجمة عنه وطرق قياسه وتكلفته.
3. التعرف إلى الاستراتيجيات والأساليب والطرق المتبعة في مكافحة الفساد والوقاية منه.
4. التعرف إلى علاقة مؤشر الفساد معلى مؤشرات النمو الاقتصادي (GDP) والمتمثلة بـ (الإنفاق الحكومي (GET)، والاستثمار (ITE)، والمديونية (DL)، والاستقرار الاقتصادي والسياسي (SI))؟
5. التعرف إلى طبيعة العلاقة ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي في الأردن؟
6. الخروج بنتائج وتوصيات قد تسهم بالحدّ من الفساد من خلال وضع الأساليب والطرق الملائمة لمكافحته والوقاية منه بما يسهم إيجاباً بالنهوض بالتنمية الاقتصادية في الأردن.

4. مبررات الدراسة وأهميتها

تتبع أهمية الدراسة من الأمور التالية:

1. تزايد الاهتمام بموضوع الفساد وإدراك دول العالم قاطبة والهيئات الدولية والمنظمات الحكومية وغير الحكومية، والفعاليات الرسمية والشعبية، بضرورة دراسته وتحليله ووضع الاستراتيجيات الملائمة لاحتوائه والسيطرة عليه، لما يرافقه من بعض الآثار السلبية على الأفراد والمجتمع والأجهزة الإدارية والتنمية الشاملة.
2. معرفة أسباب ومظاهر وأشكال الفساد والآثار الناجمة عنه، وكذلك التعرف إلى مدى فعالية الطرق المستخدمة بمكافحته والوقاية منه، ليتم مراعاتها من قبل الأجهزة المعنية بمكافحته في الخطط والسياسات المستقبلية الداعية إلى تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، وبما ينعكس على زيادة الدخل القومي الإجمالي، وتحسين مستوى المعيشة، وتقديم الخدمات المثلى للمواطنين.

3. يؤمل أن تشكل هذه الدراسة إضافة علمية وعملية مناسبة لسد الفراغ الموجود في أدبيات الإدارة الاقتصادية العربية في هذا المجال لشح البحوث النظرية والتطبيقية في مجال معرفة خطورة آثار الفساد الاقتصادية وتبعاته، ذلك أن انتشار هذا الداء واستشرائه في أمة من الأمم يعنى تدهور اقتصادياتها؛ ليس هذا فحسب بل تقويضها سياسياً، وما يتبع ذلك من فوضى ومفاسد لا تحمد عقباها. وهذا ما أثبتته الواقع المعاصر.
4. يتضمن البحث سلسلة متغيرات اقتصادية تسهم في تعزيز البحوث في هذا الإطار.
5. توفقت الدراسة لما يشهده العالم بشكل عام والأردن بشكل خاص من تطورات في كافة الميادين، وتعزيز البيئة الاستثمارية، والنهوض بالواقع الاقتصادي والاجتماعي.
6. يعتبر هذا البحث الأول -في حدود علم الباحث- الذي يعالج انعكاسات الفساد على النمو الاقتصادي في الأردن والتعرف على العلاقة وطبيعتها بينهما.

5. فرضيات الدراسة

تستند الدراسة إلى اختبار الفرضية الرئيسة التالية:-

- لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي في الأردن. كما وتعتمد الدراسة على اختبار الفرضيات الفرعية الأخرى المساندة للفرضية الرئيسة كالآتي:-
1. لا توجد علاقة تبادلية ذات دلالة إحصائية ما بين الإنفاق الحكومي والنمو الاقتصادي في الأردن.
2. لا توجد علاقة تبادلية ذات دلالة إحصائية ما بين الاستثمار والنمو الاقتصادي في الأردن.
3. لا توجد علاقة تبادلية ذات دلالة إحصائية ما بين الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي والنمو الاقتصادي في الأردن.
4. لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية ما بين عامل الاستقرار الاقتصادي والسياسي والنمو الاقتصادي في الأردن.
5. لا توجد علاقة سببية ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي من خلال اختبار (جرانجر).
6. لا توجد علاقة تكاملية ذات دلالة إحصائية ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي.
7. لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية في الأمد القصير والأمد الطويل بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي من خلال نموذج تصحيح الخطأ.

6. منهجية الدراسة

تقوم هذه الدراسة في منهجيتها على الأسلوب الوصفي التحليلي اعتماداً على البيانات والمعلومات الرسمية والمراجع العلمية والبحوث والدراسات ووقائع الندوات والمؤتمرات والبحوث المتخصصة في هذا الموضوع لمعرفة أسباب الفساد وآثاره وعلاجه. كما أعتمدت هذه الدراسة على أسلوب التحليل القياسي من خلال اختبار متغيرات نوعية ومنهجية احصائية متقدمة تستخدم سلاسل زمنية تم التأكد من ثباتها واختبارات السببية في تحليل أثر سلسلة متغيرات اقتصادية تكمن فيها مواطن الفساد وانعكاساتها على النمو الاقتصادي في الأردن.

7. مصادر الدراسة

تتمثل في المقتنيات المكتبية، أهمها الكتب والمقالات والبحوث العلمية والرسائل الجامعية والوثائق والبيانات الرسمية ومواقع الانترنت المتخصصة بقياس مؤشرات الفساد.

8. نموذج الدراسة

تعتمد الدراسة على اختبار أثر مؤشر الفساد على التنمية الاقتصادية من خلال بناء نموذج قياسي يوضح العلاقة بين مؤشر الفساد والتنمية الاقتصادية كما في الشكل رقم (1:ص15) من خلال متغيرات ضابطة للنمو الاقتصادي للوصول الى تحليل إحصائي تكاملي لهذه الظاهرة يعتمد على استخدام معادلات انحدار قياسية، حيث تستند المنهجية إلى تحليل سلسلة زمنية للفترة 1984-2010 لمعرفة أثر مؤشر الفساد في الدولة على النمو الاقتصادي. فالدراسات السابقة التي طرقت هذا الموضوع انحصرت في إجراء تحليل انحدار بسيط بين متغير مؤشر الفساد وبعض المؤشرات الاقتصادية ومكوناتها المختلفة اعتماداً على منهجية (باولو ماورو، 1996) دون تطبيق منهجيات إحصائية حديثة تبحث في طبيعة العلاقة ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي وعلاقة السببية كما هي عند Cranger Causality واختبارات التكامل من خلال منهجية Co-integration واختبارات المرونة من خلال استخدام منهجية (GARCH) Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity في تحديد طبيعة العلاقة ما بين المتغيرات التي تبحث فيها هذه الدراسة. ثم إن معظم الدراسات السابقة لم تقدر تحليل إحصائي لاختبارات stationary وبناء نموذج قياسي متعدد الانحدار يحتوي على متغيرات كلية و متغيرات ضابطة لضبط النموذج قياسياً. ووفقاً لهذه الرؤيا، فإن هذه الدراسة تستهل

طرق هذا الموضوع من خلال استخدام نموذج (Dicky and Fuller, 1979) وفقاً للآتي:

$$y_t = \alpha + \sum \Phi y_{t-1} + u_t \dots \dots (1)$$

تعتمد هذه الدراسة على توظيف هذا الاختبار وفقاً لقواعد Autoregressive (AR) Process من خلال اختبار جذر الوحدة في تحديد Lag Polynominal وفقاً لـ ($\Phi(L) = (1 - \Phi_1 L - \dots - \Phi_p L^p)$ حيث يتم اختبار الفرضية العدمية التي تحتوي على جذر واحد وبناءً على ذلك بنى (DF) نموذج القياسي وفقاً للآتي:

$$Y_t = \alpha + \rho Y_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \Phi_i DY_{t-1} + u_t \dots \dots (2)$$

حيث إن

والتي تكافئ نموذج (AR) كما هو في المعادلة رقم (1) حيث $Y_{t-1} - Y_{t-1} = DY_{t-1}$ إن P_u يجب أن يساوي واحداً صحيحاً إذا كان هناك جذر للوحدة.

وبعد إجراء اختبارات الثبات أو الاستقرارية تعرج الدراسة إلى تحليل السببية كما هي عند (جرانجر) من أجل إجراء اختبارات التكامل الذي يمهد نحو إجراء اختبار نموذج تصحيح الخطأ Error Correction Model (ECM) قبل الولوج في اختبارات (GARCH) والذي يدعم هذه الاختبارات وفقاً لمنهجيات إحصائية متقدمة تبرهن على طبيعة العلاقة ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي الذي يحتوي على متغيرات ضابطة وفقاً لأدبيات الاقتصاد القياسي.

فإذا كان جذر الوحدة موجود فإن معاملات نموذج (DF) لا تختلف إحصائياً عن الصفر وفقاً للآتي:

$$DY_t = \alpha + \beta T + (1 - \beta) Y_{t-1} + \sum \lambda DY_{t-j} + E_t \dots \dots (3)$$

حيث إن:

Y_t : متغير جذر الوحدة المراد اختباره

D: يمثل الفرق الأول للمتغير

α : الحد الثابت في النموذج

T: الاتجاه الزمني

β : عدد المتغيرات المتباطئة

ووفقاً لهذه الرؤية، وللتحقق من اختبارات التكامل ونموذج تصحيح الخطأ مع اختبارات (Df) و Phillips-Perron (PP) فإن (Engle and Granger, 1987) اقترحا سلسلة زمنية وفقاً للخطوات التالية:

$$GDP_t = \alpha + \beta CRT_t + E_t \dots \dots (4)$$

$$CRT_t = C + GDP_t + U_t \dots \dots (5)$$

حيث إن (GDP_t) يمثل مؤشر النمو الاقتصادي بينما (CRT_t) يمثل مؤشر الفساد، فإذا كان (GDP_t) و (CRT_t) فيهما تكامل فإن الحد العشوائي (E_t) و (U_t) مؤثران يتم توظيفهما وفقاً للفرق بين المتغيرات (GDP_t) و (CRT_t) وفقاً للآتي:

$$E_t = GDP_t - \beta CRT_t \dots \dots (6)$$

$$U_t = CRT_t - g GDP_t \dots \dots (7)$$

حيث إن (β, g) معاملات النموذج التي تختبر العلاقة في المدى القصير وفقاً لاختبارات التكامل.

إذا كانت هاتان السلسلتان متكاملتين فإن نموذج تصحيح الخطأ (ECM) يتم اختباره وفقاً للآتي:

$$GDP_t = \alpha_0 + \delta \eta_{t-1} + \sum_{i=1}^k \alpha_{1i} GDP_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{d \max} \alpha_{2j} CRT_{t-j} + \sum_{i=1}^k \beta_{1i} CRT_{t-1} + E_{1t} \dots \dots (8)$$

$$CRT_t = c_0 + \zeta v_{t-1} + \sum_{i=1}^k c_{1i} CRT_{t-i} + \sum_{j=k+1}^{d \max} c_{2j} GDP_{t-j} + \sum_{i=1}^k g_{1i} GDP_{t-1} + E_{2T} \dots (9)$$

حيث إن GDP_t يمثل النمو الاقتصادي و CRT_t يمثل مؤشر الفساد حيث تمثل هاتان المعادلتان نموذج تصحيح الخطأ وسببية (جرانجر) بعد إضافة قيمة التغير في المعادلة $DGDP_t$ و $DCRT_t$ على المعادلتين أرقام (8 ، 9).

وتمثل $(\delta \xi)$ العلاقة طويلة الأمد بين متغيرات السلسلة بينما يمثل عدد (Lags) العلاقة قصيرة الأمد لمتغيرات السلسلة الزمنية المستخدمة في الدراسة.

كما ستحاول الدراسة إجراء اختبار (Johanson and Juselins, 1990) للوصول إلى تحليل إحصائي متكامل بغية التعرف إلى طبيعة العلاقة ما بين المتغيرين من خلال المعادلات التكاملية الآتية:

$$\lambda Trase = -T \sum \text{Log}(I - \lambda_i) \dots (10)$$

حيث λ عبارة عن قيمة eigenvalue التي يتم قياسها وفقاً للآتي:

$$|\lambda_{kk} - S_{k0} S_{0k}^{-1}| = 0 \dots (11)$$

كما سيتم الاستدلال على ذلك من خلال اختبار المعلمة maximum eigenvalue من خلال المعادلة التالية:

$$\lambda_{max} = -T \text{Log}(I - \lambda_{r1}) \dots (12)$$

وللتحقق من مرونة طبيعة العلاقة بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي لا بدّ من إجراء اختبار (GARCH) للوصول إلى حزمة إحصائية متكاملة وفقاً للآتي:

$$Y_t = \chi_t \theta + \epsilon_t \dots (13)$$

$$\sigma_t^2 = w = \alpha \sum_{t-1}^2 + \beta \sigma_{t-1}^2 \dots (14)$$

حيث إن σ_t^2 : الانحراف المعياري لفترة زمنية محددة.

w : التذبذب للفترة الزمنية المختبرة.

\sum_{t-1} : عدد Log في النموذج.

α_{t-1} : معاملات النموذج

كما وتعتمد الدراسة على تحليل الانحدار المتعدد بطريقة Ordinary Least Square من خلال اتباع أسلوب تحليل السلاسل الزمنية للفترة (1984-2010) لمعرفة أثر المتغيرات المستقلة على المتغير التابع وعلى النحو التالي:

$$GDP_t = F(CRT_t, GET, CRT, ITE, DL, SI) \dots \dots \dots (15)$$

ويمكن تحويل هذه الدالة إلى صيغة قياسية كما يلي:

$$GDP_t = \alpha + b_1 CRT_t + \sum_{i=3}^m b_2 GET + b_3 CRT_t + b_4 ITE + b_5 DL + b_6 SI + u_t \dots \dots \dots (16)$$

كما يمكن تحويل الدالة القياسية إلى لوغارتميه على النحو التالي:-

$$\ln GDP_t = \alpha + b_1 \ln CRT_t + \sum_{i=3}^m b_2 \ln GET + b_3 \ln CRT_t + b_4 \ln ITE + b_5 \ln DL + b_6 SI + u_t \dots \dots \dots (17)$$

حيث إن GDP_t : الناتج الإجمالي المحلي كمؤشر للنمو الاقتصادي وكمتغير تابع.

CRT_t : مؤشر الفساد وفقاً لمعايير المخاطر السياسية الدولية.

وقد أدرجت الدراسة متغيرات ضابطة للنموذج كالتالي:

GET: الإنفاق الحكومي بشقيه الخاص والعام.

ITE: إجمالي الاستثمار.

DL: الدين العام (الداخلي والخارجي).

SI: متغير وهمي (يمثل الصدمات الاقتصادية والاستقرار السياسي)

Ut: المتغير العشوائي

α : الحد الثابت.

معلمات النموذج القياسي (OLS)، (LS)، (ARCH) وفقاً
لأدبيات الاقتصاد القياسي (Gajurati, 2004).

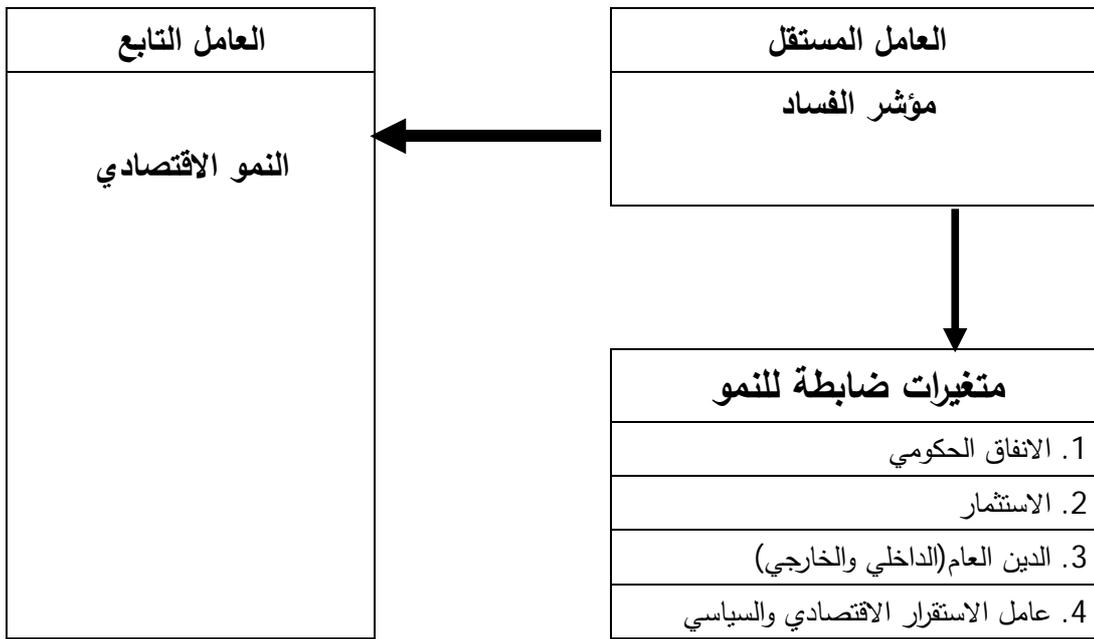
9. متغيرات الدراسة

قام الباحث بوضع الشكل رقم (1) والذي يوضّح فيه انعكاسات الفساد على مؤشرات النمو الاقتصادي والتي سيتم دراستها وتحليلها.

الشكل رقم (1)*

متغيرات الدراسة

انعكاس الفساد على النمو الاقتصادي



* المصدر: من عمل الباحث للتوضيح.

10. التعريفات الإجرائية

قام الباحث بوضع تعريفات إجرائية تخدم الدراسة والتي تم استخلاصها من خلال استعراض الإطار النظري لفصول الدراسة والتي سيتم التطرق إليها لاحقاً .

1. الفساد: ذلك السلوك الذي يسلكه صاحب الخدمة العامة أو الخاصة بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب الصالح العام، مما يؤدي إلى ضرر في البناء الاقتصادي للدولة من خلال هدر موارد الدولة الاقتصادية، وزيادة الأعباء على الموازنة العامة، وخفض كفاءة الأداء الاقتصادي، وسوء توزيع الموارد، مما ينعكس سلباً على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2. التنمية الاقتصادية: تغيير جذري يكمن في الجهد المبذول من جميع مكونات المجتمع من أجل النهوض بمختلف ميادين الحياة الإنسانية، ورفع مستوى المعيشة، والقضاء على الفقر والبطالة، مع الزيادة التراكمية المستمرة في متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي الحقيقي، وتحقيق قدر ممكن من العدالة الاجتماعية.

3. الشفافية: هي فلسفة ومنهاج عمل يقوم على الوضوح والعلنية والدقة والصراحة والانفتاح في مختلف النشاطات ومجالات العمل التي تتم بين مختلف المستويات الإدارية وجمهور المواطنين، بما لا يتعارض مع المصلحة العامة العليا.

4. المساءلة: هي محاسبة المرؤوس عن النتائج التي حققها من خلال أدائه لمهامه الوظيفية، وتتم المساءلة عندما يكون هنالك علاقات بين مواقع متفاوتة في المستويات الإدارية، حيث يكون أحد الأفراد أو المستويات مسؤولاً أمام مستوى إداري آخر عن تصرفاته وأدائه للمهام المنوطة به، والقضاء على الفساد وتحقيق الصالح العام.

5. الحوكمة: وهي منهج السلطة في ممارسة الحكم.

11. الدراسات السابقة

تعددت الدراسات التي تناولت الفساد بالبحث والدراسة، وما يميز هذه الدراسات هو نهجها في الجانب النظري في أغلب الأحيان، حيث تناولت موضوع الفساد من زوايا مختلفة، وحللت آثاره على مستوى الأفراد والمنظمات والمجتمع، إلا أن الدراسات التي عالجت الانعكاسات الاقتصادية للفساد تتصف بالندرة. وسوف نتناول بعض الدراسات التي تطرقت لآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد والتي توصلت في غالبيتها إلى وجود آثار سلبية سواء على الصعيد الجزئي أو الكلي أو على مستوى الدولة الواحدة أو مجموعة من الدول. ومن أهم الدراسات التي تعرضت للفساد من الناحية الاقتصادية في الدراسات العربية والأجنبية حسب التسلسل الزمني ما يلي:

أ- الدراسات العربية:

1. دراسة (أحمد الجنيدل، 1982)، بعنوان "أثر الرشوة في تعثر النمو الاقتصادي وأساليب دفعها في ظل الشريعة الإسلامية"⁽¹⁾، وقد هدفت الدراسة إلى التعريف بمفهوم التنمية وركائزها، والمفهوم المعاصر للرشوة والأبعاد الجديدة لها، والآثار التدميرية للرشوة في عملية التنمية الاقتصادية والتي كان أهمها:

1. تؤثر الرشوة على الكفاية الإنتاجية للجهاز الإداري.

2. تؤدي الرشوة إلى تدمير الموارد المالية للمجتمع.

3. تضيق الكثير من الإيرادات العامة.

4. تدمر الرشوة أفراد المجتمع جسدياً وخلقياً.

5. تعطل الرشوة استثمار أموال كثيرة لصالحين بسبب حرمتها.

6. الكلفة المرتفعة لمواجهة الرشوة.

وقد وضعت الدراسة طرقاً وقائية من الرشوة تمثلت في تحقيق التوازن الاقتصادي وعدالة التوزيع في المجتمع والتوعية الكاملة من خلال وسائل الإعلام بمخاطر الرشوة، ووضع معايير مناسبة لتعيين موظفي الدولة وفرض عقوبات رادعة لمتلقي الرشوة تصل إلى العزل من الوظيفة.

(1) أحمد الجنيدل، "أثر الرشوة في تعثر النمو الاقتصادي وأساليب دفعها في ظل الشريعة الإسلامية"، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1982.

2. دراسة (صلاح الدين محمود، 1994)، بعنوان "الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية"⁽¹⁾، هدفت إلى دراسة المفاهيم المتعددة للفساد سواء أكان سياسياً أم إدارياً أم اجتماعياً، وعزت أسبابه إلى أسباب اقتصادية واجتماعية وإدارية وسياسية ونظامية، وقد تطرقت الدراسة إلى تصنيف الدول اقتصادياً وقدمت إيجازاً عن المفاهيم المختلفة للتنمية في كل من الفكر الرأسمالي والفكر الاشتراكي والفكر الإسلامي. كما قامت الدراسة بتوضيح العلاقة ما بين التنمية والفساد، واعتبرت أن الفساد الإداري هو نتيجة ما تعانيه المجتمعات في غالبيتها من مظاهر التخلف الاقتصادي. كما بيّنت أن عملية التنمية في المجتمع قد يصاحبها صور من صور الفساد، وأن الزيادة في الفساد في الوطن العربي تفوق بشكل فعال الشروط الأساسية التي لا بدّ من توافرها لتحقيق التنمية، ودفعها إلى الإمام، لأن الفساد يؤدي إلى استنزاف الموارد، ويعدّ موقفاً رئيساً لعملية التنمية.

وخلصت الدراسة إلى التعريف ببيئات الفساد التي تمثلت في بيئة العمل (الوظيفة العامة) والبيئة الإدارية (عدم الاستقرار الوظيفي، سلوكيات الأفراد) والبيئة السياسية والعوامل الاجتماعية (الهجرة، الحسّ الوطني والانتماء)، والبيئة الاقتصادية (طبيعة النظام الاقتصادي السائد).

3. دراسة (ماجد المنيف، 1998)، بعنوان: "التحليل الاقتصادي للفساد وأثره على الاستثمار والنمو"⁽²⁾، دراسة نظرية بيّنت أن الفساد يؤثر على الكفاءة الإنتاجية والتوزيعية وعلى تخصيص الموارد وعلى الاستثمار والنمو الاقتصادي. وأوضحت الدراسة من خلال مقاربات مؤشرات الفساد بين عدد من الدول بأن هناك ارتباطاً سالباً ما بين الفساد ومعدلات الاستثمار والكفاءة ونوعية البنية التحتية والنمو الاقتصادي. كما أظهرت الدراسة بأن هناك ارتباطاً موجباً ما بين مكّون الإنفاق الرأسمالي والإنفاق العام وبين مستوى الفساد مع ملاحظة أن مؤشر الفساد المستخدم في المقاربات الدولية ذو طبيعة قيمية يعتمد على انطباعات المستثمرين الأجانب حيث لا تخلو تلك الانطباعات من تمييز ثقافي.

(1) صلاح الدين محمود، "الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية"، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994.

(2) ماجد المنيف، التحليل الاقتصادي للفساد وأثره على الاستثمار والنمو، بحوث عربية اقتصادية، القاهرة، 1998.

كما وتطرفت الدراسة إلى دراسات حاولت أن تربط ما بين الفساد ومستويات الحريات الاقتصادية تمهيداً لوضع حلول للفساد، تتطرق من ضرورة فتح الأسواق، والحد من القيود الحكومية، وتخصيص الخدمات، وهذه الحلول لمكافحة الفساد تختلف باختلاف القطاعات التي تنصب عليها، وتتطلب إصلاحات سياسية واجتماعية وثقافية وإدارية وقانونية وتعليمية، إضافة إلى الحلول الاقتصادية، للحد من مظاهر الفساد، وإيجاد مناخ اقتصادي وسياسي ملائم للتنمية.

4. دراسة (زياد عربية، 2000) بعنوان: "الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية"⁽¹⁾، دراسة نظرية هدفت إلى التعرف إلى مفهوم الفساد وأشكاله وأسبابه ودوافعه والآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد والتي كان أبرزها:

1. يؤثر الفساد على أداء القطاعات الاقتصادية ويخلق أبعاداً اجتماعية لا يستهان بها، كونه يضعف النمو من خلال تأثيره على استقرار وملاءمة مناخ الاستثمار، ويزيد من تكلفة المشاريع، ويهدد نقل التقنية.
2. يؤدي الفساد إلى إضعاف جودة البنية الأساسية والخدمات العامة.
3. يؤدي الفساد إلى تغيير تركيبة عناصر الإنفاق الحكومي.
4. يضعف الفساد شرعية الدولة، ويمهد لحدوث اضطرابات وفلاقل تهدد الأمن والاستقرار في الدول النامية، كما قامت الدراسة باستعراض الجهود الدولية في مكافحة الفساد.

5. دراسة (صفاء الدين إبراهيم وأكثم الصرايره، 2001)، بعنوان: "العلاقة بين تدني المستوى المعيشي للموظفين والفساد الإداري"⁽²⁾، هدفت الدراسة إلى معرفة العلاقة بين تدني مستوى الرواتب وعدم فاعلية الحوافز والمزايا الوظيفية وبين مظاهر الفساد، وخلصت الدراسة إلى ما يلي:

1. إن تدني مستوى الراتب الشهري للموظف له علاقة بانتشار مظاهر الفساد ولكنه بدرجات متفاوتة.
2. هنالك علاقة قوية بين عدم فاعلية العقوبات التأديبية وبين انتشار مظاهر الفساد.

(1) زياد عربية، "الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية"، دراسات اقتصادية، مجلة الأمن والقانون، السنة العاشرة، الرياض، العدد الأول، 2002.

(2) صفاء الدين إبراهيم وأكثم الصرايره، "العلاقة بين تدني المستوى المعيشي للموظفين والفساد الإداري"، الإداري، مسقط، السنة 23، العدد 87، 2001.

3. هنالك علاقة بين عدم كفاية الترقية والعلوات وانتشار مظاهر الفساد. وقد أوصت الدراسة بضرورة إعادة هيكلة الرواتب وتطبيق القوانين والأنظمة بشكل عادل وفرض العقوبات الرادعة لمن يفكر بالانحراف، وكذلك عقد دورات تدريبية للتوعية بمخاطر الفساد على التنمية والمجتمع.

6. دراسة (نوزاد الهيثمي، 2001)، بعنوان: "الفساد والتنمية: التحدي والاستجابة"⁽¹⁾، هدفت إلى تناول الفساد وأشكاله وأسبابه وتأثيره في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بالاعتماد على الأسلوب المكتبي، حيث عرفت الفساد بأنه الاستغلال غير المشروع للوظيفة العامة لتحقيق غايات شخصية يشمل ذلك الرشوة والابتزاز والاحتياز والاختلاس والمحسوبية واستغلال النفوذ، كما قسمت الفساد إلى نوعين الفساد العادي (الصغير) والذي ينتشر بين صغار الموظفين والفساد الشامل (الكبير) والذي يقوم به القادة السياسيون وكبار المسؤولين والتي تتضمن الرشا وصفقات مالية كبيرة. كما تطرقت الدراسة إلى آثار الفساد الاقتصادية والاجتماعية، إذ أوضحت تأثير الفساد على أداء الاقتصاد الوطني، فهو يضعف النمو، ويؤثر على استقرار البيئة الاستثمارية، ويزيد من تكلفة المشاريع، ويضعف الأثر الإيجابي لحوافز الاستثمار بالنسبة للمشاريع المحلية والأجنبية، إضافة إلى إضعاف البنية التحتية والخدمات العامة، وتبديد الموارد القومية، كما ويسهم الفساد في تراجع العدالة الاجتماعية، وسوء توزيع الدخل والقروض وخدمات المجتمع، وانخفاض المستوى المعيشي لطبقات واسعة في المجتمع، مما يخلق بيئة مساعدة على الاضطراب والعنف الاجتماعي. وتؤكد الدراسة أن محاربة الفساد ليست مجرد دعوة أخلاقية بل هي مطلب تنموي أيضاً، مما يتطلب استقلال القضاء، وإصلاح الخدمة العامة، والفصل بين السلطات، وتحسين الأجور، وتفعيل الأجهزة الرقابية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني، واحترام حقوق الإنسان، وتبني الشفافية والعقلانية في الحكم.

7. دراسة (حسن أبو حمود، 2002)، بعنوان: "الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية"⁽²⁾، تناولت الدراسة ظاهرة الفساد في المجتمعات الحديثة والأشكال التي تتخذها هذه الظاهرة في مختلف مراحل تطور المجتمع وانتقاله من مرحلة إلى أخرى، في ظل

(1) نوزاد الهيثمي، الفساد والتنمية: التحدي والاستجابة"، مجلة الإداري، السنة 23، العدد 86، معهد الإدارة العامة، مسقط، 2001.

(2) حسن أبو حمود، مرجع سبق ذكره.

المتغيرات الدولية التي فرضت نفسها على المجتمعات النامية بصورة خاصة، باعتبار أن المتغيرات الدولية جاءت نتيجة عمليات التقدم والازدهار في البلدان المتقدمة وشركاتها متعددة الجنسيات، وما تطرحه من نظم وأشكال جديدة في البنية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلدان النامية، تخلصها ثغرات أتاحت فرصة ذهبية لأشخاص لتحقيق مصالحهم الشخصية بطريقة ملتوية على حساب المصلحة العامة، مما أدى إلى تعثر الكثير من الطموحات التي يصبو إليها المجتمع. وقد سلطت الدراسة الضوء على الفساد ومفهومه ومستوياته وبيان آثار الفساد وانعكاساته السلبية على مسار التنمية سواء أكانت من الناحية الاقتصادية أم الاجتماعية من خلال التحليل الوصفي لأثر الفساد على المؤشرات الاقتصادية: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ومعدل نموه السنوي، ونصيب الفرد من الدين الخارجي، ونصيب الفرد من الاستثمارات الأجنبية، ومعدل خدمة الدين الخارجي، كنسبة من الصادرات، دليل الفقر البشري، وكذلك المتغيرات الاجتماعية، كالعمر المتوقع عند الولادة، نسبة الأميين، نسبة المواطنين الذين لا يحصلون على الصرف الصحي، عدد المسجونين لكل 100 ألف نسمة، حيثُ تبين أن للفساد آثاراً سلبيةً على كل من متغيرات الأداء الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع.

8. دراسة (يوسف خليفة، 2002)، بعنوان: "الفساد الإداري والمالي: الأسباب والنتائج وطرق العلاج"⁽¹⁾، دراسة نظرية عالجت موضوع الفساد الإداري والمالي وأثره على التنمية. وانقسمت الدراسة إلى ثلاثة محاور:

المحور الأول: قدمت بعض الأمثلة على الفساد الإداري والمالي، حلت الأسباب المؤدية لانتشاره والتي ترجع إلى الرغبة في الحصول على منافع غير شرعية، والتهرب من التكلفة الواجبة لتحقيق مكاسب مادية ومعنوية للكثير من الأفراد والمؤسسات.

المحور الثاني: ناقشت انعكاسات الفساد الإداري والمالي على مسيرة التنمية في دول العالم الثالث من خلال أثره في المتغيرات الاقتصادية الكلية مثل الإيرادات العامة، النمو الاقتصادي، ومعدلات الاستثمار، والفقر، وعدالة توزيع الموارد بين فئات المجتمع المختلفة.

المحور الثالث: قدمت مقترحات ووسائل لعلاج الفساد الإداري والمالي من خلال تقليل الاحتكار للسلع والخدمات في القطاعين العام والخاص، وتوضيح حدود الصلاحيات وزيادة درجة المساءلة، وغرس القيم التي تردع الفرد من إساءة استغلاله لمسؤولياته، ولتحقيق ذلك

(1) يوسف خليفة، "الفساد الإداري والمالي: الأسباب والنتائج وطرق العلاج"، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، الكويت، مجلد 30، عدد 2، 2002.

لا بد من تبني السياسات الوقائية من الفساد وتطوير البيئة المؤسسية وغرس القيم والأخلاق الإسلامية.

9. دراسة (عبد المجيد حراحشه، 2003) بعنوان: "الفساد الإداري: دراسة ميدانية من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي"⁽¹⁾، هدفت الدراسة إلى التعرف على أسباب الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية في البيئة الأردنية، وتحديد أكثر هذه الأسباب تأثيراً في إحداث الفساد الإداري، وبيان درجة انتشار بعض مظاهر الفساد في الأردن، ومستوى وجود الفساد الإداري بشكل عام في القطاع الحكومي الأردني، إضافة إلى الكشف عن أكثر وسائل مكافحة الفساد الإداري فعالية، وذلك من خلال دراسة ميدانية على المعنيين بمكافحة الفساد في الأردن وهم: ديوان المحاسبة ومديرية مكافحة الفساد.

وقد أظهرت نتائج الدراسة أن مستوى وجود أشكال الفساد كانت متوسطة في مجال الرشوة والاختلاس والتزوير والابتزاز، في حين كانت مرتفعة في حال الوساطة والمحاباة والتمييز وسوء استخدام المال العام. كما عزت الدراسة أسباب الفساد، حسب الأهمية، إلى عوامل ذاتية وسياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية.

وقد أوصت الدراسة بضرورة تبني سياسة شاملة تهدف إلى تعزيز الوازع الديني، وغرس المبادئ والقيم المثلى الراضية للفساد، إضافة إلى أهمية تطوير القوانين والتشريعات، وضمان فرض العقوبات المناسبة على جميع المخالفين، والاهتمام بعدالة توزيع الحقوق والمكتسبات على المواطنين.

10. دراسة (طارق السالوس، 2003)، بعنوان: "التحليل الاقتصادي للفساد مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي المصري"⁽²⁾، هدفت الدراسة إلى التعرف على الفساد والتمييز بين فساد القمة، وهو فساد الرؤساء والحكام، والفساد المؤسسي، وهم أعضاء المؤسسات السياسية، والفساد العادي وهم صغار الموظفين.

(1) عبد المجيد حراحشه، "الفساد الإداري: من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد في القطاع الحكومي الأردني"، رسالة ماجستير غير منشوره، جامعة اليرموك، عمان، 2003.

(2) طارق السالوس، "التحليل الاقتصادي للفساد مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي المصري"، مجلة حقوق طوان للدراسات القانونية والاقتصادية، القاهرة، العدد الثامن، 2003.

وبيّنت الدراسة طرق قياس الفساد من خلال استخدام البيانات الاقتصادية الكلية، أو طريقة البيانات المجمعّة من خلال مؤسسات الضرائب وإحصائيات الجرائم وما إلى ذلك. وعزت الدراسة أسباب الفساد إلى تحقيق منفعة أو تجنب نفقة. وهناك عوامل تؤثر على عائد الفساد في المجتمع، وهي القيود الحكومية على النشاط الاقتصادي، ومعدلات الأجور، وسرية بعض الصفقات الكبرى. وبينت الدراسة الآثار الاقتصادية للفساد من حيث أثره على التنمية والمالية العامة ومضاعف الفساد، وعدالة التوزيع، والتضخم. وخرجت الدراسة بوضع توصيات لإجراءات اقتصادية وإدارية وسياسية ملائمة من أجل مكافحة الفساد.

11. دراسة (عبد الله بن حاسن، 2005)، بعنوان: "الفساد الاقتصادي أنواعه، أسبابه، آثاره وعلاجه"⁽¹⁾ والتي اعتمدت على المنهج الوصفي في تعريف الفساد، وصنفت الفساد إلى فساد فردي، وفساد مؤسسي، وفساد منتظم.

وبيّنت أن المجتمعات التي يترعرع فيها الفساد هي تلك المجتمعات التي تتصف بضعف المنافسة السياسية فيها، وضعف المجتمع المدني، وسيادة السياسات القمعية، وغياب الآليات والمؤسسات التي تتعامل مع الفساد، بعكس المجتمعات الخالية من الفساد والتي تتميز باحترام الحريات المدنية والمحاسبة الحكومية ونطاق واسع من الفرص الاقتصادية المتاحة للأفراد ومنافسة سياسية منتظمة هيكلية ومؤسسية.

وأشارت الدراسة أن للفساد آثار اقتصادية كثيرة سواء أكان على المستوى الكلي أم الجزئي من خلال أثرها على النمو الاقتصادي، والنظام الضريبي، والإنفاق الحكومي وعلى سوق الصرف الأجنبي، وعلى سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار.

وقد قدمت الدراسة علاجاً للفساد الاقتصادي في الفكر الوضعي من خلال إجراء إصلاحات اقتصادية، وخلق مؤسسات ديموقراطية، وتقليل الفرص المتاحة لجني الربح، وكذلك وضعت علاجاً للفساد مستنبطاً من الفكر الإسلامي من خلال حسن الاختيار والتعيين، والمساواة بين الأجر والإنتاجية، والرقابة الذاتية.

12. دراسة (صبيح الصالح، 2006)، بعنوان: "الفساد من منظور العولمة: الآثار المالية والاقتصادية"⁽¹⁾، وقد بينت الدراسة بأن الفساد مشكلة عالمية وذلك نتيجة لتشابك

(1) عبد الله بن حاسن، "الفساد الاقتصادي أنواعه، أسبابه، آثاره وعلاجه"، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، السعودية، 2005.

الاقتصاديات المحلية بالاقتصاد العالمي من خلال اقتصاد السوق والمنافسة. وقد شكّلت الشركات متعددة الجنسيات قوى احتكارية تنتهك السيادة الوطنية في البلدان النامية، مما كان للفساد آثار على الجوانب المالية والاقتصادية يؤدي إلى إعاقة الانفتاح الاقتصادي في البلدان النامية، وعرقلة الإجراءات التصحيحية والإصلاحات السياسية والاقتصادية والمالية، مما تسبب في عرقلة التوسع في التنمية بأبعاده الجديدة التقنية والخدمية والتجارة الالكترونية، وتهيأت مقومات التعامل مع متغيرات الاقتصاد العالمي الجديد.

وقد خرجت الدراسة بمجموعة من المقترحات بشأن التصدي لظاهرة الفساد من خلال تحقيق التوازن ما بين القطاع العام والخاص، وتعزيز القدرة التنافسية في الاقتصاد العالمي، ووضع ضوابط على التجارة الخارجية، وتقديم الدعم للإصلاحات المؤسسية في مجالات الإدارة المالية الحكومية، وإنشاء منظمة غير رسمية لمكافحة الفساد.

13. دراسة (علي عبد القادر، 2008) بعنوان: "مؤشرات قياس الفساد الإداري"⁽²⁾،

تناولت هذه الدراسة أهم مؤشرات قياس الفساد الإداري التي تقوم بها بعض المؤسسات في العالم، والتي تهتم بقياس ظاهرة الفساد، والمستخدمة في الأدبيات التطبيقية، ومن أشهرها مجموعة خدمات المخاطر الدولية، ومؤسسة الشفافية العالمية ومؤشر الفساد الذي يصدره البنك الدولي ضمن المؤشر المركب للحاكمية.

وقد حاولت هذه الدراسة بيان آخر الاختبارات التي أجريت لبيان أثر الفساد على الأداء الاقتصادي من خلال: معدل الاستثمار، معدل نمو دخل الفرد، هيكل الإنفاق الحكومي. وقد بينت الدراسة أن (ماورو) أعاد تقدير العلاقة بين الفساد والمتغيرات الاقتصادية سألقة الذكر التي سبق وأن اكتشفها عام 1995، حيث تبين أن العلاقة بين الفساد والمتغيرات الاقتصادية الدالة على الأداء الاقتصادي كانت على النحو التالي:

1. وجود علاقة سببية ذات معنوية إحصائية بين الفساد ومعدل الاستثمار، حيث يتوقع أن يزداد معدل الاستثمار كلما تحسنت بيئة أداء الأعمال عن طريق مكافحة الفساد.
2. وجود علاقة سببية موجبة وذات معنوية إحصائية بين الفساد ومعدل دخل الفرد، حيث يزداد معدل دخل الفرد بانخفاض مؤشر الفساد.

(1) صبحي الصالح، "الفساد من منظور العولمة: الآثار المالية والاقتصادية"، الإداري، السنة 28، العدد 105، مسقط، 2006.

(2) علي عبد القادر، "مؤشرات قياس الفساد الإداري"، سلسلة جسر التنمية، المعهد العربي، الكويت، العدد 70، السنة السابعة، 2008.

3. عدم وجود علاقة ذات معنوية بين الفساد وأي من بنود الإنفاق الحكومي (الإنفاق الإستهلاكي الحكومي، الإنفاق الاستهلاكي الحكومي باستثناء التعليم والدفاع، المدفوعات التحويلية الحكومية)، حيث كان الهدف من استكشاف العلاقة السببية بين الفساد وبنية الإنفاق الحكومي هو الإجابة عن التساؤل حول ما إذا كان السياسيون يختارون أن ينفقوا قدرًا أكبر من الأموال على مكونات الإنفاق الحكومي التي يكون من الأسهل أو الأريح لهم جباية الرشا عليه. وخلصت الدراسة إلى استنباط محاور للإصلاح المؤسسي بهدف تحجيم ظاهرة الفساد والحد من آثارها السلبية.

ب- الدراسات الأجنبية

1. دراسة (Ouma, 1991)، تم إجراؤها في أوغندا تحت عنوان "Corruption in Public Policy and Its Impact on Development: The Case of Uganda Since 1979"⁽¹⁾ حيث توصلت الدراسة إلى أن الفساد يمتاز بسمة التوسع الذاتي، وقد ساعده على ذلك في البيئة المبحوثة عدد من الأمور منها عدم واقعية وملاءمة قانون مكافأة وتعويض موظفي القطاع العام، إضافة إلى النظام السياسي المغلق الذي يعمل على تجاهل المصالح العامة.

كما أشارت الدراسة إلى أن الفساد يؤدي إلى خسارة كبيرة في الإيرادات، وكبح للمواهب البشرية في إحداث التنمية، وكذلك تأثيره في تشويه الأولويات في السياسة العامة ونقل الموارد النادرة بعيداً عن مصلحة القطاع العام.

أما الفكرة الأساسية التي قدمتها الدراسة فتشير إلى أن عدم الاستقرار السياسي والفساد والتخلف كلها أمور مترابطة وتعزز بعضها ببعض بشكل متبادل، ولذا فإن عملية الإصلاح يجب أن تظال هذه الأطراف مجتمعة حتى يكتب لوسائل مكافحة النجاح.

2. دراسة (Ades and Die Tella 1996)⁽²⁾، قاما بإجراء دراسة مقطعية تشير إلى وجود علاقة عكسية بين الفساد والاستثمار، بحيث يؤدي الفساد إلى آثار سلبية على النمو الاقتصادي، كما أن الفساد يثبط الاستثمار الأجنبي ويخفض الموارد المتاحة للهيكل الأساسية للعملية الإنتاجية والخدمات العامة، وبرامج محاربة الفقر، بالإضافة إلى إعاقة

(1) Ouma, "Corruption in Public Policy and Its Impact on Development: The Case of Uganda since 1979", Public Administration and Development, Vol.11, No.5, 1991, PP 473-489.

(2) Ades, A. and R. Di Tella, "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contribution" IDS Bulletin, Vol.27, No.2, 1996, PP.6-11.

الفساد للمؤسسات السياسية، من خلال إضعاف شرعيتها، وإمكانية محاسبة الحكومات. وخلصت الدراسة إلى أن الفساد هو المعوق الأول للتنمية المستدامة ومُعوق أول لتخفيض الفقر والأداء الحكومي الجيد.

3. دراسة أمينوزمان (Aminuzzaman, 1996) بعنوان "معايير وتعزيز المساءلة الأخلاقية والاجتماعية في السلوك البيروقراطي الشعبي في بنغلادش"⁽¹⁾، حيث قام الباحث بإجراء مسح في مدينة (Dhaka) في بنغلادش أظهر أن (68.25%) من المستجيبين أفادوا بأنهم قاموا بدفع الرشوة إما مباشرة أو بطريقة غير مباشرة مرة أو أكثر من مرة وذلك لإتمام معاملاتهم.

وبينت الدراسة أن أغلب حالات الفساد الإداري تركزت في دوائر تنفيذ القانون، مثل: الشرطة ودائرة الجمارك ودائرة ضريبة الدخل. وقد أشارت النتائج إلى أنه كلما زادت البيروقراطية انخفض تكرار أو عدد حالات الفساد بينما ارتفع حجم المبالغ المتداولة في عمليات الرشوة.

وقد أوصت الدراسة بضرورة الاهتمام بالتعليم والديمقراطية كوسيلة لإرساء أخلاقيات العمل، والمساءلة في الخدمة العامة، كما أشارت الدراسة إلى أهمية دور القيادة السياسية والعمليات الإدارية بالإضافة إلى فاعلية جرات التدريب لموظفي القطاع العام.

4. دراسة (Goudie and Stange, 1997)، بعنوان: "ريع الفساد"⁽²⁾ حاولت الدراسة عرض إطاراً عام لتحليل ظاهرة الفساد في أي دولة، كما ركزت على استقصاء أسباب الفساد مع التأكيد على بيئة الظاهرة فيما إذا كانت دولية أم محلية، أو ربما عوامل مؤسسية داخلية، حيث اقترحت الدراسة إطاراً لتحليل أسباب الفساد في هذه البيئات. فعلى المستوى الدولي نبهت الدراسة إلى أن المنافسة بين الشركات متعددة الجنسيات على الأسواق الدولية تعطي الحافز لعرض الرشا مقابل كسب ميزات أو فرص معينة على حساب المنافسين الآخرين، أما على المستوى الوطني فإن الذي يحدد مستوى الفساد، فيرتبط مع استراتيجية التنمية التي تطبقها الدولة، بالإضافة إلى نوع العلاقة بين الحكومة والخدمة المدنية، وبين الحكومة والسلطة القضائية، وأخيراً بين الحكومة والمجتمع المدني بشكل عام. حيث أشارت الدراسة

(1) Amimuzzaman, S.M , Accountability and Promotion of Ethics and Standards of Behavior of Public Bureaucracy in Bangladesh", Asian Review of Public Administration, Vol.8, No.1, PP13-27.

(2) Goudie, A.W. and D. Stange, "Corruption: The Issues", OECD Development Center Technical Papers No 122, paris: OECD.

إلى أن طبيعة هذه العلاقات تؤثر على فرص وحوافز ممارسة الفساد داخل الدولة. كما أشارت الدراسة إلى أن طبيعة عمل بعض المؤسسات قد تكون مهياً أكثر من غيرها لممارسة الفساد، ومن الأمثلة عليها: دائرة الجمارك وإدارة المساعدات الخارجية، بالإضافة إلى الجهات المعنية بتنظيم قطاع الأعمال.

ولكن ما يؤخذ على هذه الدراسة إشارتها إلى دور الفساد في إحداث التنمية الاقتصادية، بحجة التفريق بين أنواع الفساد وخصائص كل منها، وأن هناك أنواعاً من الفساد كالفساد الصغير نفعها أكبر من ضررها. ومخالفتنا لهذه الفكرة تكمن في أن الفساد له أثر سلبي على الاقتصاد على المدى البعيد ويجب أن لا تضلنا بعض الفوائد الآتية في المدى القصير.

5. دراسة (تانزي و دافودي 1997 Tanzi & Davoodi)، بعنوان الآثار على حجم تكوين الإنفاق الحكومي⁽¹⁾، أجريا دراسة منهجية عن تأثير الفساد على المالية العامة للحكومة قاما بها وتوصلا إلى النتائج التالية:-

1. يؤدي الفساد إلى زيادة حجم الاستثمارات العامة على حساب الاستثمار الخاص لكون العديد من بنود الإنفاق العام طيبة لتلاعب كبار المسؤولين في الحصول على رشا.
2. يشوه الفساد تكوين النفقات العامة بعيداً عن التشغيل والصيانة اللازمة من أجل الإنفاق على معدات جديدة.
3. يشوه الفساد تكوين النفقات العامة بعيداً عن حاجة الصحة والتعليم للتمويل، لأن هذه النفقات بالمقارنة مع نفقات المشاريع الأخرى، هي أقل سهولة على المسؤولين في انتزاع الربح.
4. يقلل الفساد من إنتاجية الاستثمارات العامة والبنية التحتية للبلد.
5. قد يخفض الفساد من ضريبة الدخل؛ لأنه ينال من قدرة الحكومة على جمع الضرائب والرسوم الجمركية.

6. دراسة (شانغ جين وي 1998 Shang-Jin Wei)، بعنوان: "الفساد في التنمية الاقتصادية"⁽¹⁾، استخدم فيها أمثلة من البلدان الآسيوية لتوضيح آثار الفساد على التنمية الاقتصادية وتوصل إلى ما يلي:

(1) Vito Tanzi and Hamid Davoodi, Corruption Public Investment and Growth, IMF Working Paper No.139 Washington D.C, October 1997.

1. يؤثر الفساد على الاستثمار المحلي: فكلما انخفض الفساد كان هنالك زيادة كبيرة في الاستثمارات.
2. يؤثر الفساد على الاستثمار الأجنبي المباشر: فكلما تفسى الفساد فإنه يثبط الاستثمارات الأجنبية.
3. يؤثر الفساد على النمو الاقتصادي: إذا كان الفساد يخفض الاستثمار المحلي ويقلل الاستثمار الأجنبي فمن الطبيعي أن يكون الفساد مخفضاً للنمو الاقتصادي.

7. دراسة (Prateek Goortha, 2000)، بعنوان: "Corruption Theory and

Evidence Through Economics in Transition" (2)، حاولت الدراسة تشخيص أسباب استشراف الفساد الإداري في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية وتم اتخاذ دول الإتحاد السوفيتي السابق مجالاً للدراسة، وأجابت الدراسة عن سؤال فيما إذا كان هناك أسباب اقتصادية وراء ارتفاع مستوى الفساد والجريمة المنظمة. وقد حاولت الدراسة الإجابة عن هذا السؤال من خلال عملية المسح للأدبيات ذات العلاقة من جهة واستعمال البراهين الاقتصادية من جهة أخرى. وقد توصلت الدراسة إلى ما يلي:

1. هناك تغير في هيكل الفساد من مركزية الفساد المقترن بالاحتكار إلى هيكل الفساد اللامركزي وذلك خلال مرحلة الانتقال والتطور في الدول المتحولة.
2. الخصخصة تعمل على زيادة مستوى الفساد في الاقتصاد، حيث لوحظ أن أعلى معدل للجريمة والزيادة المفاجئة للفساد السياسي في روسيا تتزامن مع بداية عمليات الخصخصة.
3. الفساد مكلف للمجتمع بسبب أثره السلبي على الاقتصاد، إضافة إلى الحد من استثمار القطاع الخاص، وبالتالي إعاقه النمو الاقتصادي.

8. دراسة (Paolo Mauro, 2000) بعنوان "The effects of corruption on grow (3)Investment and Government Expenditure: Across-

(1) Shang-Jin Wei, "Corruption in Economic Development", Harvard University and National Bureau of Economic Research, held in Bangkok, June 29-July 1, 1998, Web page: <http://www.nber.org/~wei>

(2) Prateek Goortha, "Corruption Theory and Evidence through Economics in Transition", International Journal of Social Economics, Vol.27, No. 12, 2000, PP-1180-1204.

(3) Paolo Mauro, The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: Across-Countrysis, In corruption the Global Economy, 2000.

"country Analysis"، وقد كانت هذه الدراسة مساهمة رائدة في الأدبيات الاقتصادية فقد تم استكشاف أثر الفساد على الأداء الاقتصادي من خلال تقدير علاقة سببية بين مؤشر الأداء الاقتصادي كمتغير تابع، ومؤشر الفساد كمتغير مفسر وذلك في إطار عينة دولية وقد خلصت الدراسة إلى ما يلي:

1. إن التحسن في مؤشر الفساد بنقطتين يؤدي إلى ازدياد معدل الاستثمار حوالي 1.9 نقطة مئوية.
2. كلما تحسنت بيئة الأعمال عن طريق مكافحة الفساد ارتفع دخل الفرد، فعلى سبيل المثال يتوقع أن يؤدي التحسن في مؤشر الفساد بنقطتين يؤدي إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي حوالي 0.58 نقطة مئوية.
3. تم تقدير العلاقة السببية بين مؤشر الفساد وكل من الإنفاق الاستهلاكي الحكومي، والإنفاق الاستهلاكي الحكومي باستثناء التعليم والدفاع والمدفوعات الحكومية التحويلية ومدفوعات التأمين الاجتماعي والرفاه كل منها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. وأوضحت النتائج أنه ليس هناك علاقة ذات معنوية إحصائية لأي من بنود الإنفاق ومؤشر الفساد.
4. إن تحسّن مؤشر الفساد بنقطتين يتوقع زيادة في الإنفاق على التعليم حوالي 0.54 نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

خُلاصة الدراسات السابقة

- بعد أن استعرضنا أهم الدراسات العربية والأجنبية، يمكننا تلخيص أهم ما عالجته هذه الدراسات، وثم نوجّه على ما يميز هذه الدراسة عن غيرها من الدراسات:
1. ركزت معظم الدراسات السابقة على الجانب النظري في وصف الفساد، من حيث مفهومه وأسبابه وأنواعه وآثاره وطرق مكافحته، والحد أو الوقاية منه.
 2. أبرزت معظم الدراسات أن الفساد موجود في جميع المجتمعات سواء أكانت النامية أم المتقدمة على حد سواء، إلاّ أنه أكثر انتشاراً في الدول النامية، وهو ناتج عن المظاهر المصاحبة لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما هو في الوقت نفسه نتاج للتخلف والفساد الإداري، حيث إنّ وجوده يرتبط بالمستوى الاقتصادي والثقافي والوعي العام للدولة.
 3. بيّنت معظم الدراسات أن للفساد انعكاسات سلبية على النشاط الاقتصادي من ناحية خاصة وعلى كيان المجتمع بعامّة من حيث تبديد الموارد والثروات، واختلال التوازن

الاقتصادي والاجتماعي، وعدم عدالة التوزيع، وزيادة التوتر والاحتقان لدى فئات المجتمع، وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي.

4. تطرقت معظم الدراسات إلى ضرورة معالجة الفساد، وأهمية ذلك تنبع من أثره على عملية التنمية الشاملة والمستدامة، وهو الهدف الذي تسعى إليه معظم الدول بمختلف توجهاتها لتحقيقه حتى تأخذ وضعها المأمول بين دول العالم.

وما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة ما يلي:

1. تسعى هذه الدراسة إلى بحث العلاقة بين الفساد كظاهرة سلوكية ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية، وبين عمليات التنمية الاقتصادية، وبيان كيف ينعكس الفساد على النمو الاقتصادي، والتي يسعى الأردن إلى تحقيقها منذ فترات طويلة.
2. تبحث هذه الدراسة في العلاقة بين مؤشر الفساد وبعض مؤشرات النمو الاقتصادي في الأردن، من خلال بحث سلسلة متغيرات اقتصادية تسهم في تعزيز البحوث في هذا الإطار.
3. أن هذه الدراسة لن تكون دراسة أسباب ومظاهر الفساد فحسب، بل سيتعدى ذلك ليكون الهدف النهائي هو الحد من انتشار الفساد من خلال اقتراح الحلول الوقائية والعلاجية للحد منه، أو التخلص من آثاره الخطيرة على التنمية الاقتصادية في الأردن، لما يشهده الأردن من تطورات في كافة الميادين، وتعزيز البيئة الاستثمارية، والنهوض بالواقع الاقتصادي والاجتماعي.
4. يعتبر البحث الأول الذي يعالج انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية في الأردن.
5. أما الإضافة العلمية التي تقدمها هذه الدراسة عن سابقتها اعتمدت هذه الدراسة أسلوب التحليل القياسي من خلال اختبار متغيرات نوعية ومنهجية إحصائية متقدمة تستخدم سلاسل زمنية، تم التأكد من ثباتها واختبارات السببية حيث تم اختبار طبيعة العلاقة قصيرة الأمد، وطويلة الأمد بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي في الأردن، كما تميزت الدراسة في تقسيم الفترة الزمنية إلى فترتين لتأكد من أثر المتغيرات الاقتصادية والسياسية على موضوع الدراسة.

12. محددات الدراسة

من المعوقات والصعوبات التي واجهت الباحث أثناء إعداد الدراسة ما يلي:

1. الصعوبة الكبيرة في الحصول على معلومات عن الفساد، نظراً لحساسية الموضوع، وكثرة الراضين للحديث عنه لأسباب مختلفة، مما اضطر الباحث إلى الرجوع ولأكثر من مرة، من أجل الحصول على بعض المعلومات والبيانات التي تخدم الدراسة.
2. كثرة الجهات المعنية بمكافحة الفساد وتباعدها، مما اضطر الباحث إلى الرجوع إليها ولأكثر من مرة بسبب انشغال مديريها بأعمال رسمية أو إجازة.
3. غياب التنسيق بين الأجهزة الرقابية المتعددة، وعدم تحديد مهام كل جهة بشكل واضح، مما يؤدي في أغلب الأحيان إلى تضارب المعلومات وعدم دقتها، مما اضطر الباحث إلى استقصاء المعلومة والتحري عنها بشكل علمي سليم.
4. تعدد المؤسسات الدولية التي تهتم بقياس مؤشرات الفساد في كافة الدول، وتعارضها في بعض الأحيان، مما اضطر الباحث إلى استقصاء مؤشرات الفساد التي تخدم موضوع الدراسة.
5. قلة البحوث والدراسات التطبيقية، والذي من المفترض أن يقوم بها الباحثون والأجهزة المختصة، وعلى مستوى كافة قطاعات الدولة.
6. اقتصرت حدود موضوع الدراسة على انعكاسات الفساد على التنمية في الأردن، وذلك لصعوبة عمل دراسة مقارنة بين الأقطار لتباعدها، وضيق الوقت لعمل مثل هذه الدراسة، بالإضافة إلى التكاليف المرتفعة في حال عمل دراسة مقارنة بين الأقطار.

13. حدود الدراسة

اقتصرت الدراسة على الاردن كما عالجت الفترة ما بين عام 1984_ 2010 وهي الفترة التي توفرت عنها البيانات.

الفصل الأول

مدخل لدراسة التنمية الاقتصادية

الفصل الأول مدخل لدراسة التنمية الاقتصادية

تمهيد

أصبحت التنمية الاقتصادية (Economic Development) مسألة اقتصادية واجتماعية وسياسية تحتل مكاناً بارزاً في الأمور العالمية منذ عام 1945، كما غدت دراسة التنمية الاقتصادية ومشاكلها تحتل اليوم مركز الصدارة في الفروع التي يبحثها الفكر الاقتصادي العالمي، بعد أن كانت التنمية تحظى باهتمام ضئيل من جانب علماء الاقتصاد قبل الحرب العالمية الثانية. ولا يرجع ذلك الاهتمام العالمي إلى اكتشاف مفاجئ لمدى انتشار التخلف الاقتصادي في العالم، بل يرجع أساساً إلى تغير في المواقف اتجاه وجوده. فالحقائق عن التخلف كانت متاحة دائماً وبصفة عامة للذين عنوا بالنظر إليها أو البحث فيها. غير أن الصعوبة تمثلت في حمل الحكومات والأفراد على اعتبار أن التخلف والفقر وضع يتطلب مجهودات جذرية وفورية لتخفيف أعبائه وحل بعض المشاكل الناجمة عنه. بمعنى آخر محاولة العديد من دول العالم وعلى مختلف المستويات العالمية تحقيق أدنى مستوى من الرفاهية لمواطنيها أو الوصول إلى درجة أعلى من الرفاهية الموجودة أصلاً لدى هؤلاء المواطنين.

وتشتمل التنمية الاقتصادية على عدة جوانب: ثقافية وأخلاقية وبيئية، ولم تعد مجرد الزيادة في دخل الفرد، أو تمنح له أشياء على سبيل الهبة أو الإعانة، وإنما التنمية هي أن تتاح للفرد الفرصة بأن يتعلم ويتدرب على كيفية تحقيقها بنفسه، من خلال بناء علاقات إنتاجية فعالة في شتى القطاعات الاقتصادية، وليس فقط بناء نماذج تطور تكيفي لاستيراد أو استهلاك التكنولوجيا الحديثة.

وسوف نتناول في هذا الفصل التنمية الاقتصادية من خلال التركيز على المباحث

التالية:

المبحث الأول: ماهية التنمية الاقتصادية.

المبحث الثاني: متطلبات التنمية الاقتصادية ومعوقاتها.

المبحث الثالث: مؤشرات الأداء الاقتصادي في الأردن.

المبحث الأول

ماهية التنمية الاقتصادية

لقد استطاع الإنسان البدائي الحصول على أساسيات الحياة مباشرة من الأرض أو الطبيعة. ومع نمو مهارات الإنسان و قدراته تعرّف إلى أساليب وفنون إنتاجية جديدة، استطاع عن طريقها الحصول على إنتاج أكبر من الأرض، بمجهود أقل نسبياً من ذي قبل. ولقد تمخض عن زيادة السكان، فضلاً عن تقسيم المجتمع إلى جماعات وأمم، تحديد المتاح من الموارد الطبيعية لكل فرد أو جماعة من الأفراد، بحيث أصبح من الضروري أن تستخدم هذه الموارد بأساليب أفضل، أي أكثر كفاءة. وقد تطلب ذلك تكوين رأس المال، الذي تمخض بدوره عن زيادة إنتاجية العمل.

ومن هذا المنطلق، فإن التنمية الاقتصادية تعني تقدم المجتمع عن طريق استنباط أساليب إنتاجية جديدة أفضل، ورفع مستويات الإنتاج من خلال إنماء المهارات والطاقات البشرية، وخلق تنظيمات أفضل؛ هذا فضلاً عن زيادة رأس المال المتراكم في المجتمع على مرّ الزمن. وعليه، فإن الدول المتقدمة اقتصادياً، هي تلك التي حققت الكثير في هذا الاتجاه، بينما تلك التي حققت تقدماً غير ملحوظ في هذا الطريق، هي ما يطلق عليها الدول النامية اقتصادياً. كما أن التنمية الاقتصادية لا تنطوي فقط على متغيرات اقتصادية معينة، لكنها تتضمن أيضاً تغيرات هامة في المجالات الاجتماعية والهيكلية والتنظيمية؛ حيث تضمن التنمية زيادات في الدخل القومي الحقيقي، وكذلك زيادة نصيب الفرد منه؛ مما يساعد على زيادة الادّخار، ودعم التراكم الرأسمالي والتقدم التكنولوجي في المجتمع. كما تتضمن التنمية الاقتصادية كذلك تحسين الكفاءات والمهارات والقدرات للعاملين، للحصول على الدخل وتنظيم الإنتاج بطريقة أفضل، وتطوير وسائل النقل والمواصلات، وتقديم المؤسسات المالية، وزيادة معدل التحضر في المجتمع، وتحسين مستويات الصحة والتعليم. وعلى ذلك، يمكن القول بأن التنمية الاقتصادية هي عملية ديناميكية، وأن التغيير في أي مجموعة من المتغيرات في الاقتصاد، يتمخض عن تغيرات في مجموعة أخرى منها، مما يترتب على ذلك زيادات في نصيب الفرد من الدخل القومي.

وسنتاول في هذا المبحث ماهية التنمية الاقتصادية من خلال ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: مفهوم التنمية الاقتصادية.

المطلب الثاني: أهداف التنمية الاقتصادية وأهميتها.

المطلب الثالث: نظريات التنمية الاقتصادية.

المطلب الأول

مفهوم التنمية الاقتصادية

توجد مفاهيم متنوعة قيلت في التنمية الاقتصادية، تتراوح بين المفاهيم التقليدية والحديثة، حيث تعتبر فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية بداية ما يمكن تسميته عصر النهضة في العالم. وكان مفهوم التنمية قاصراً على النمو الاقتصادي المتمثل في زيادة الدخل القومي، وتراكم رأس المال، عن طريق القيام بمشروعات صناعية. ثم بدأ النقد يوجه إلى هذا المفهوم الأحادي للتنمية، على أساس أنه مفهوم جزئي لا يعبر عن التقدم الاقتصادي بشكل صحيح. ومن هنا فسوف نتطرق إلى مجموعة من التعاريف التي تناولت مفهوم التنمية الاقتصادية، إذ يصعب إعطاء مفهوم واحد للتنمية الاقتصادية باعتباره موضوعاً ملماً بمختلف الجوانب، ثم نحاول تقديم مفهوم شامل للتنمية الاقتصادية:

- التنمية الاقتصادية: الزيادة السريعة والتراكمية المستمرة في متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي الحقيقي خلال فترة من الزمن⁽¹⁾.

- التنمية الاقتصادية: عملية متعددة الأبعاد، تتضمن إجراء تغييرات جذرية في الهياكل الاجتماعية والسلوكية والثقافية والنظم السياسية والإدارية، جنباً إلى جنب مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي، وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي، واستئصال جذور الفقر المطلق في مجتمع ما⁽²⁾.

- التنمية الاقتصادية: العملية التي تحدث من خلال تغيير شامل ومتواصل، مصحوب بزيادة في متوسط الدخل الحقيقي وتحسين في توزيع الدخل لصالح الطبقة الفقيرة وتحسين نوعية الحياة وتغيير هيكل في الإنتاج⁽³⁾.

- التنمية الاقتصادية: سياسة اقتصادية طويلة الأجل لتحقيق النمو الاقتصادي في عملية يزداد بوساطتها الدخل القومي الحقيقي للاقتصاد خلال فترة زمنية طويلة⁽⁴⁾.

- التنمية الاقتصادية: مجموعة من الإجراءات والتدابير الهادفة إلى بناء آلية اقتصادية ذاتية تتضمن زيادة حقيقية في دخل الفرد لفترة طويلة⁽⁵⁾.

(1) رايح رتيب، التنمية الاقتصادية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، مصر، 1999، ص 89.

(2) رمزي سلامة، اقتصاديات التنمية، الدار الجامعية، الأردن، 1998، ص ص 107-108.

(3) عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 9.

(4) كامل بكري، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، بيروت، 1986، ص ص 16-17.

(5) عبدالرحمن بوابجي، التنمية الاقتصادية، دار الكتب الجامعية، دمشق، 1978، ص 14.

وبعد الاستعراض السابق للمفاهيم المختلفة للتنمية الاقتصادية نلاحظ أنه في بعض الأحيان يتم الخلط بين مفهوم النمو الاقتصادي (Economic Growth) والتنمية الاقتصادية (Economic Development)، حيث إن مفهوم النمو الاقتصادي يعني الزيادة في الناتج القومي الإجمالي الحقيقي (GDP) (Gross Domestic Product) خلال فترة زمنية معينة تكون سنة في العادة. كما يقاس بمعدل الزيادة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال ذلك العام. في حين إن التنمية الاقتصادية أشمل وأعمق من النمو الاقتصادي فإنها تؤوي إلى تغيرات رئيسة في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، أي في البنيان الهيكلي للمجتمع، وتحقيق التغير المنشود في مستويات معيشة الأفراد، ونقلها إلى مستوى أفضل. بينما لا يصاحب النمو مثل هذه التغيرات، وعليه فإن الباحث ينسق ما بين المفاهيم السابقة للتنمية الاقتصادية ويخلص إلى المفهوم التالي:

التنمية الاقتصادية: تغيير جذري يكمن في الجهد المبذول من جميع مكونات المجتمع من أجل النهوض بمختلف ميادين الحياة الإنسانية ورفع مستوى المعيشة والقضاء على الفقر والبطالة مع الزيادة التراكمية المستمرة في متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي الحقيقي وتحقيق قدر ممكن من العدالة الاجتماعية.

وفقا لهذا المفهوم فإن التنمية تحتوي على العناصر الآتية⁽¹⁾:

1. الشمولية: التنمية تغير شامل ينطوي على كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والأخلاقية.
2. حدوث زيادة مستمرة في متوسط الدخل الحقيقي لفترة طويلة من الزمن، يوحي بأن التنمية عملية طويلة الأجل.
3. إحداث تحسن في توزيع الدخل لصالح الطبقة الفقيرة، أي التخفيف من ظاهرتي الفقر والبطالة.
4. تحسين في نوعية السلع والخدمات المقدمة للأفراد.
5. تغير هيكل الإنتاج بما يضمن توسيع الطاقة الإنتاجية بطريقة تراكمية.
6. تواصل أو استمرار التنمية.

(1) سعد الظفيري، يعقوب الرفاعي، الإدارة الحكومية والتنمية، ط1، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 1999، ص257.

المطلب الثاني

أهداف التنمية الاقتصادية وأهميتها

أولاً: أهداف التنمية الاقتصادية

نظراً للتباين الكبير في الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية لكل بلد، فإنه قد يكون من الصعب في مجال دراسة أهداف التنمية الاقتصادية أن نحدد وبشكل معياري أهدافاً للتنمية الاقتصادية يمكن تعميمها على جميع بلدان العالم. إلا أن هنالك بعض الأهداف المشتركة التي يمكن التركيز عليها والسعي إلى تحقيقها في معظم البلدان، ولكننا وقبل أن نتطرق إلى هذه الأهداف الرئيسية، فلأبد من الإشارة إلى أنه عند وضع أهداف التنمية الاقتصادية لا بد من مراعاة الأمور التالية⁽¹⁾:

1. يجب أن تساعد هذه الأهداف على تحديد أو قياس مدى التقدم الذي تحققه برامج التنمية الاقتصادية.
2. يجب أن تحدد هذه الأهداف المستوى المطلوب من الطاقات البشرية والفنية والإدارية وغيرها من الطاقات لإنجاز أغراض التنمية الاقتصادية.
3. يجب أن توضع الأهداف بشكل يحدد المتطلبات ذات الأولوية القصوى من عملية التنمية الاقتصادية بحيث يتم تنفيذ هذه المتطلبات دون غيرها.
4. يجب أن تصاغ الأهداف بشكل يعمل على استغلال كافة عناصر الإنتاج ما أمكن من خلال العملية الإنتاجية.

وبعد أخذ هذه النقاط الأربع السابقة بعين الاعتبار يمكن أن نحدد الأهداف الرئيسية للتنمية الاقتصادية التي تسعى إليها معظم الدول والتي نوجزها بما يلي:

أ. زيادة الدخل القومي: تعتبر زيادة الدخل القومي من أولى أهداف التنمية الاقتصادية على الإطلاق، وذلك أن الغرض الأساسي الذي يدفع البلاد إلى القيام بالتنمية الاقتصادية إنما هو انخفاض مستوى المعيشة والفقر وزيادة نمو عدد السكان فيها. ولا سبيل إلى القضاء على الفقر وانخفاض مستوى المعيشة، وتحاشي المشكلة السكانية، إلا بزيادة الدخل القومي الحقيقي، وذلك من خلال إتاحة الفرص للحصول على الحاجات الأساسية من السلع والخدمات التي تنتجها الموارد الاقتصادية المختلفة خلال فترة زمنية معينة.

وإن زيادة الدخل القومي الحقيقي في أي بلد من البلدان، إنما تحكمه عوامل معينة مثل: الزيادة في السكان وإمكانيات البلد المادية والفنية. فكلما توافرت أموال أكثر، وكفاءات

(1) علي الشرفات، التنمية الاقتصادية في العالم العربي، دار جليس الزمان، عمان، 2010، ص 11.

أحسن، أمكن تحقيق زيادة أعلى في الدخل القومي الحقيقي، وبالعكس، كلما كانت هذه العوامل نادرة، فإن نسبة ما يمكن تحقيقه من زيادة في الدخل القومي الحقيقي عادة ما تكون صغيرة نسبياً. وكذلك، فإنه كلما كان معدل الزيادة في السكان كبيراً اضطرت الدول إلى العمل على تحقيق زيادة أعلى في دخلها القومي الحقيقي؛ غير أن حدود هذه الزيادة تتوقف على إمكانيات الدول المادية والفنية.

وعموماً، يمكن القول، بأن زيادة الدخل القومي الحقيقي أياً كان حجم هذه الزيادة أو نوعها، إنما تعتبر من أولى أهداف التنمية الاقتصادية على الإطلاق في الدول النامية اقتصادياً⁽¹⁾.

ب. **رفع مستوى المعيشة:** يعتبر تحقيق مستوى معيشة مرتفع من بين الأهداف الهامة التي تسعى الدول النامية لتحقيقها؛ لأن ارتفاع مستوى المعيشة للسكان يعد من الضرورات الأساسية للحياة من مأكّل وملبس ومسكن. فالتنمية الاقتصادية ليست مجرد وسيلة لزيادة الدخل القومي السنوي فحسب، وإنما هي أيضاً وسيلة لرفع مستوى معيشة سكان تلك الدولة. ففي معظم الدول يلاحظ بأن هنالك فئة معينة من السكان مسيطرة سيطرة كاملة على الموارد المالية، وعلى معظم الأنشطة الاقتصادية في الدولة، مما يدل على أن الدخل غير موزع توزيعاً عادلاً بين فئات المجتمع. كذلك فإن هنالك ارتباطاً وثيقاً بين عدد السكان والدخل، فكلما كانت زيادة السكان أكبر من زيادة الدخل، انخفض مستوى نصيب الفرد، وأدى بالتالي إلى انخفاض مستوى المعيشة.

ويُقاس مستوى المعيشة بمؤشرات كثيرة مثل: ما يستهلكه الفرد من السلع والخدمات، وإشباع حاجاته الثقافية والحضارية. وتقاس قدرة الفرد على الإشباع بمستوى متوسط نصيب الفرد من الدخل، وبمستوى توزيع الدخل؛ فكلما كان متوسط دخل الفرد مرتفعاً دلّ ذلك على ارتفاع مستوى المعيشة⁽²⁾.

ج. **تقليل التفاوت في توزيع الدخل والثروات:** يعتبر تقليل التفاوت في توزيع الدخل هدف من الأهداف الاجتماعية في عملية التنمية الاقتصادية؛ فأغلب الدول النامية التي تعاني من انخفاض الدخل القومي، ومن انخفاض متوسط نصيب الفرد، تعاني أيضاً من اختلالات في

(1) كامل البكري، مرجع سابق، ص 71.

(2) إسماعيل عبد الرحمن و حربي عريقات، مفاهيم أساسيات في علم الاقتصاد الكلي، دار وائل للطباعة والنشر، ط1، عمان، 1999م، ص 56.

توزيع الدخل والثروات. فقد تستحوذ فئة صغيرة من السكان على جزء كبير من الثروة، بينما تعاني غالبية السكان من الفقر والحرمان وانخفاض مستوى دخولهم، مما يؤدي إلى تدني المستوى المعيشي والصحي والتعليمي، وتزداد هذه الظاهرة تفاقماً كلما كبر حجم السكان، واتسعت حدود الدولة.

ومما لا شك فيه، أن التفاوت في توزيع الدخل له مساوئ تتمثل في عدم شعور الأغلبية بالعدالة الاجتماعية، ويؤدي هذا التفاوت إلى وضع الأفراد في طبقات، مما يؤدي إلى هدر الموارد الاقتصادية. فالأغنياء سينفقون أموالهم على السلع الكمالية، فتتجه الدولة إلى الاستيراد من الدول المتقدمة، مع ما يرتبط بهذا من عجز في ميزان المدفوعات ومتاعب اقتصادية أخرى.

د. تعديل التركيب النسبي للاقتصاد القومي: وهذا الهدف يدور حول تعديل التركيب النسبي للاقتصاد القومي وتغيير طابعه التقليدي؛ ففي الدول النامية، يغلب القطاع الزراعي على البنيان الاقتصادي في مجال الإنتاج، ومصدر العيش للغالبية العظمى من السكان. كما وأنها تلعب الدور الأهم بالنسبة للقطاعات الأخرى، كمصدر من مصادر الدخل القومي. وإن سيطرتها على اقتصاديات الدول النامية، يشكل خطراً جسيماً نتيجة التقلبات الاقتصادية في الإنتاج والأسعار. فمثلاً إذا جاء المحصول الزراعي وفيراً، أو ارتفعت أسعار الأسواق العالمية، أدى ذلك حدوث موجة من الانتعاش والرواج، والعكس صحيح، إذا جاء المحصول قليلاً وانخفضت الأسعار عالمياً، فإنه يؤدي إلى الكساد والبطالة في البلاد. ومن ثم فإن التنمية الاقتصادية لا بد وأن تسعى إلى التقليل من سيطرة الزراعة على الاقتصاد القومي، والإفصاح للصناعة لتلعب دورها، إلى جانب بقية قطاعات الاقتصاد القومي الأخرى، وبذلك تضمن القضاء على التقلبات التي تصيب النشاط القومي نتيجة السيطرة الزراعية عليه، أو على الأقل تضمن التخفيض من حدتها، وتخصيص نسبة غير قليلة من موارد البلاد المخصصة للتنمية الاقتصادية، للنهوض بالصناعة سواء أكان ذلك بإنشاء صناعات جديدة أم التوسع في الصناعات القائمة، وذلك حتى يضمنون القضاء على المشاكل العديدة التي تثيرها سيطرة الزراعة على البنيان الاقتصادي⁽¹⁾.

هذا وقد تبنت الأمم المتحدة هذه الأهداف في مؤتمر الألفية الثالثة عام 2000م بحضور (147) من رؤساء الدول والحكومات وممثلي (191) دولة، الذي وضع أهداف محددة للتنمية والقضاء على الفقر وتحقيق الأهداف الرامية إلى تخفيض معدل وفيات

(1) كامل بكري، مرجع سابق، ص 74.

الأطفال بنسبة (39%) حتى عام 2015، وتسيير خدمات الصحة الإنجابية للمحتاجين إليها، والاستفادة من موارد البيئة، عوضاً عن خسارتها، وتنفيذ استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة. وقد التزم قادة العالم بما يلي:

- تخفيض نسبة الذين يعانون من الجوع إلى النصف في العالم.
 - تخفيض نسبة الذي يعيشون على أقل من نسبة دولار واحد في اليوم إلى النصف.
 - تحقيق المساواة بين الذكور والإناث في التعليم.
 - تحقيق الدراسة الإبتدائية في جميع أنحاء العالم.
 - تخفيض معدل وفيات الأمهات أثناء الولادة بمعدل 30%.
 - تخفيض معدل وفيات الأطفال بنسبة 39%.
 - وقف ومنع انتشار فيروس نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) والملاريا والأوبئة الأخرى.
- ويرى الباحث أن تحديد هذه الأهداف وغيرها من الأهداف التي توضع لتحقيق التنمية الاقتصادية، يقتضي معرفة العناصر الإنتاجية المتوفرة في الدول، وتحديد المتاح من هذه العناصر للاستغلال، حتى لا تكون خطط التنمية في وضع لا يتماشى مع توافر عناصر الإنتاج، كأن توضع خطط تنموية طموحة لا تكفي العناصر الإنتاجية المتوفرة في الدول لتنفيذها. أي أن البرامج التنموية يجب أن تكون ممكنة التنفيذ من خلال ما هو متاح من موارد، وما يمكن توفيره من هذه الموارد. بالإضافة لأهمية ملاءمة الموارد مع خطط التنمية، وأن لا تتعارض أهداف الخطط التنموية في القطاعات الاقتصادية مع بعضها لبعض، لأن تضارب الأهداف يعيق الخطط التنموية من الوصول إلى تنمية اقتصادية شاملة ومستدامة.

ثانياً: أهمية التنمية الاقتصادية

تكمن أهمية التنمية الاقتصادية لأيّة دولة في العالم بالأمر التالي:

1. إن التنمية الاقتصادية هي أهم الأدوات التي تساعد الدول على الاستقلال الاقتصادي، والابتعاد عن التبعية الاقتصادية والتبعية بأشكالها المختلفة، نتيجة تحقيق التقدم والنمو الاقتصادي الذي يمكنها من التخلص من هذه التبعية بأنواعها.
2. إن التنمية الاقتصادية تعمل على تحسين مستوى معيشة أفراد المجتمع، من خلال زيادة دخولهم، وتوفير فرص عمل لهم، وبما ينعكس على المستوى الصحي والتعليمي لهم.
3. تعمل التنمية الاقتصادية على توفير السلع والخدمات لأفراد المجتمع بالكميات والنوعيات المناسبة.

4. تعمل التنمية الاقتصادية على تجسير الفجوة الاجتماعية والاقتصادية بين طبقات المجتمع مما يؤدي إلى استقراره اجتماعياً وسياسياً .
5. تعمل التنمية الاقتصادية، على مستوى الاقتصاد الكلي، على تحسين الناتج المحلي، وتحقيق التطوير الاقتصادي المنشود.
6. تعمل التنمية الاقتصادية على تقليل الفجوة الاقتصادية بين الدول المتقدمة والدول النامية.

ويرى الباحث أن أهمية التنمية الاقتصادية وسيلة لتقليل الفجوة الاقتصادية والتقنية ما بين الدول النامية والمتقدمة، على الرغم من أن هنالك عوامل اقتصادية وغير اقتصادية ساعدت على تعميق الفجوة، والتي ما زالت متأصلة ومتوازنة في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية للبلدان النامية، والتي يمكن تجاوز هذه الأوضاع الاقتصادية وغير الاقتصادية تدريجياً بإحداث تنمية اقتصادية واجتماعية حقيقية تعتمد اعتماداً كبيراً على رؤيا واستراتيجية مدروسة وواضحة، كما أن التنمية في الدول النامية اقتصرت على المفاهيم الكلاسيكية للتنمية المتمثلة بمعدل نمو الدخل القومي ورفع متوسط دخل الفرد دون النظر إلى الكيفية التي يتولد بها هذا النمو ولا إلى حالة توزيع الدخل بين فئات السكان⁽¹⁾.

المطلب الثالث

نظريات التنمية الاقتصادية

وهي تلك النظريات التي تحاول أن تبحث وتفسر الظواهر المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، من حيث الأسباب والمعوقات والمفاهيم المتعلقة بهذه الظواهر وصولاً إلى بناء هيكل معرفي يمكن الاعتماد عليه في إحداث التنمية الاقتصادية، أو على الأقل النهوض بالمجتمعات التي تعاني من عدم وجود التنمية أو ضعفها⁽²⁾. ذلك أن عملية التنمية الاقتصادية لا يمكن أن تتم بشكل عشوائي، بل يجب أن تستند إلى استراتيجية معينة بنيت على أساس نظري معين. وسوف نستعرض في هذا المطلب أهم النظريات الرائدة المتعلقة بالتنمية الاقتصادية، وخاصة التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية، والتي تعتبر من المراحل الجديرة بالاهتمام في موضوع التنمية الاقتصادية على المستوى العالمي:

(1) حربي عريقات، مقدمة في التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار الكرمل للنشر والتوزيع، ط2، عمان، 2000، ص54.

(2) علي الشرفات، مرجع سابق، ص25.

أ. نظريات المراحل الخطية (Linear Stages Theories):

صاغ أولى هذه النظريات العالم (Rostow) عام 1950م، وقد نشرها في كتابه مراحل النمو الاقتصادي عام 1960م، وبنى روستو نظريته على نظرية ماركس حول مراحل التنمية الاقتصادية، ولكنها تركز على أهمية التكوين الرأسمالي من خلال الادخار لأغراض الاستثمار الاقتصادي لتحفيز النمو الاقتصادي، وبالتالي إحداث التنمية الاقتصادية المطلوبة.

وهذه النظرية تنص على أن التنمية الاقتصادية تتضمن سلسلة من خمس مراحل متعاقبة لا بد لأية دولة أن تمر بها، من خلال تنميتها الاقتصادية، وهذه المراحل:

1. مرحلة المجتمع التقليدي: وهي مرحلة تصف حالة المجتمعات القديمة ذات الطبقة الهرمية من حيث إنها مجتمعات محدودة الإنتاجية والتعليم والحركة والتغيرات الاجتماعية ويعمل معظم أفرادها في النشاط الزراعي.

2. مرحلة ما قبل الإنطلاق: وهي مرحلة انتقالية تشمل تأمين مستوى معين من الاستثمار بحدود 10% من الدخل القومي لإحداث التنمية المطلوبة، من خلال زيادة الاستثمارات في البنى الأساسية للاقتصاد، خاصة في مجال التعليم. وتتميز هذه المرحلة باستخدام الوسائل الحديثة في الإنتاج الزراعي وتعمل على إيجاد التشابك بين القطاع الزراعي والقطاعات الاقتصادية الأخرى، مما يؤدي إلى انتقال العمالة تدريجياً من القطاع الزراعي إلى هذه القطاعات.

3. مرحلة الإنطلاق أو الإقلاع: وهي مرحلة تمثل السيطرة على العوائق في المراحل السابقة التي تحد من التقدم والتنمية الاقتصادية، وهي مرحلة معززة للاستثمار الذي يزيد عن 10% من الدخل القومي، وتصل إلى 20%، مما يؤدي إلى زيادة دخل الفرد العادي. وفي هذه المرحلة تظهر قطاعات اقتصادية رائدة تقود عملية التنمية.

4. مرحلة النضوج: وهي مرحلة يستخدم فيها المجتمع التكنولوجيا الحديثة باستغلال موارده الاقتصادية، وفي هذه المرحلة يتحقق النمو الاقتصادي المنشود للمجتمع بسبب التغيرات الهيكلية.

5. مرحلة الاستهلاك الكبير: تتمثل بتغيير التركيز على النشاطات الاقتصادية من المركز إلى الأطراف، كما تتمثل بنمط استهلاك عالٍ من قبل أفراد المجتمع.

ب. نظريات التغيير الهيكلي (Structural Change Theories):

تتعامل هذه النظريات مع السياسات التي تركز على تغيير الهياكل الاقتصادية للدول النامية من كونها اقتصاديات تتألف من نشاط زراعي يعتمد الكفاف، إلى اقتصاديات أكثر تطوراً ونمواً، تعتمد بالدرجة الأولى على الصناعات المتنوعة والخدمات. وهناك نموذجان لهذه النظرية هما:

1. نموذج آرثر لويس: والذي يعتبر من أهم النظريات الحديثة للتنمية في الدول النامية، ويعتمد على العرض غير المحدود للعمالة، من خلال سحب نسبة من العمالة من قطاعات اقتصادية إلى أخرى، دون التأثير على الإنتاجية، والنتيجة حدوث التنمية من خلال التغيير الهيكلي في الاقتصاد.

2. نموذج تشيري: فيخلص إلى وجود علاقة مباشرة بين معدلات الدخل الفردية وبين التغييرات الهيكلية في الإنتاج الإجمالي المحلي في هذه الدول.

ج. نظريات التبعية الدولية (International Dependence Theories):

سادت هذه النظريات في بدايات سبعينيات القرن العشرين بسبب فشل كثير من النظريات السابقة في تبني نشر التنمية الاقتصادية على مستوى دولي. وقد وصفت هذه النظريات الدول النامية كدول تابعة اقتصادياً وسياسياً لدول أخرى قوية ومتطورة، ولها الزبنة، لأسباب معينة، في الحفاظ على هذه الهيمنة على الدول النامية اقتصادياً وسياسياً. أي أن اقتصاد الدولة التابعة محكوم بالتطور والتوسع في اقتصاد الدولة المهيمنة.

د. النظرية الكلاسيكية الجديدة (New-Classical Theory):

سادت النظرية الكلاسيكية الجديدة منذ أوائل ثمانينيات القرن الماضي في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا وكندا وغيرها من الدول. وقد انتشرت هذه النظرية بشكل واسع بسبب سيطرة أكبر مؤسستين اقتصاديتين في العالم، لما لهما من علاقة مباشرة وغير مباشرة في التنمية الاقتصادية، وهما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

والمبدأ الأساس في هذه النظرية هو أنه على الحكومات عدم التدخل في الاقتصاد، وأن تحرير الأسواق والخصخصة وتشجيع التجارة والتصدير في الدول النامية هو الوسيلة الفعالة والسريعة للوصول إلى التنمية الاقتصادية المنشودة. إن هذه النظرية قدّر بأن التخلف الاقتصادي والبطء في عمليات التنمية الاقتصادية ما هو إلا نتيجة لعدم استغلال الموارد الاقتصادية بكفاءة، وذلك لأسباب تتعلق بالسياسات الاقتصادية غير المناسبة التي تفرضها الحكومات، خاصة السياسات السعرية والتدخل غير المبرر في النشاطات الاقتصادية من قبل هذه الحكومات.

هـ. النظرية الحديثة للنمو (New Growth Theory):

على الرغم من احتواء اسم هذه النظرية على مصطلح النمو، إلا أنها من النظريات الحديثة الخاصة بالتنمية الاقتصادية، تعتمد في تحليل أسباب التنمية الاقتصادية على دراسة العوامل التي تحدد مدى أو حجم نمو الناتج القومي الإجمالي في الدول. وهي تؤكد بشكل أو بآخر على عاملي الادخار والاستثمار في القوى البشرية بالدرجة الأولى، كسبيل لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة، وقد تطورت هذه النظرية بسبب فشل النظرية الكلاسيكية الجديدة، وبسبب عدم جدوى وصفات البنك الدولي للدول النامية في تحقيق معدلات أعلى من الناتج المحلي الإجمالي، أو تخفيض مديونية هذه الدول، أو زيادة إنتاجية قطاعاتها الاقتصادية، وبالتالي عدم تحسين مستويات المعيشة للأفراد في الدول النامية. وبعد الاستعراض السابق لأهم النظريات، فإن هنالك العديد من الدراسات تشير إلى أن نظريات التنمية تتركز في نظريتين رئيسيتين⁽¹⁾:

1. نظرية التنمية المتوازنة: وتعني أن تكون برامج التنمية شاملة لكافة قطاعات الاقتصاد المختلفة، أي أن يتم توزيع الاستثمارات على قطاعات الاقتصاد المختلفة، كل حسب حاجته؛ لأن قطاعات الاقتصاد تتشابه مع بعضها البعض. وبما أن كل قطاع من قطاعات الاقتصاد يمثل سوقاً لناتج القطاعات الأخرى، فإن توزيع الاستثمارات على مختلف القطاعات يعطي دفعة قوية للاقتصاد الوطني، تجعله قادراً على التغلب على كثير من عوائق التنمية، ويكون الاقتصاد قوياً بكافة قطاعاته، وذلك خلال عملية تنمية تراكمية وذاتية تقوي ذاتها بذاتها.

(1) A.P. Thriwall, Growth and Development, 6th Edition, Macmillan Press Ltd., 1999.

2. نظرية التنمية غير المتوازية: وتعني أن يتم التركيز على تنمية قطاع رئيس في الاقتصاد من قبل الدول، وذلك بسبب قلة الموارد المالية للاستثمار في القطاعات المختلفة. لذا، يتم التركيز على قطاع واحد رائد يعمل على جذب القطاعات المختلفة في الاقتصاد نحو التنمية، وذلك بعد نموه وقوته؛ وبهذا تتحقق التنمية لكافة قطاعات الاقتصاد، كونه يشكل القوة المحفزة للنمو مما يدفع التنمية نحو الأمام⁽¹⁾.

(1) احمد شامية، مبادئ التحليل الاقتصادي، دار الثقافة، ط5، عمان، 1992، ص 277.

المبحث الثاني

متطلبات التنمية الاقتصادية وموَّقاتها

هناك العديد من العناصر التي لا بُدَّ من توافرها، والتي تعتبر رافعة أساسية من أجل النهوض بالتنمية الاقتصادية. وللوقوف على اتجاهات التنمية لا بد من قياس مؤشراتنا للحكم على مدى نجاح التخطيط الاقتصادي، لتحقيق الأهداف التنموية في بلد ما. وكذلك لا بد من التعرف إلى العوامل والموَّقات التي تقف عائقاً أمام التنمية الاقتصادية، دون تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، والتي تتطلب دراستها وتحليلها. وعليه، فسوف نتناول هذه العناصر والعوامل في هذا المبحث من خلال دراسة المطالب التالية:-

المطلب الأول: عناصر التنمية الاقتصادية ومصادر تمويلها.

المطلب الثاني: مؤشرات قياس التنمية الاقتصادية.

المطلب الثالث: معوقات التنمية الاقتصادية.

المطلب الأول

عناصر التنمية الاقتصادية ومصادر تمويلها

أولاً: عناصر التنمية الاقتصادية

إن نجاح التنمية الاقتصادية يقتضي توفر عدة عناصر لتكون الرافعة الحقيقية لتحقيق أهداف وغايات التنمية الاقتصادية؛ وأهم هذه العناصر ما يلي:-

أ. خلق الإطار الملائم لعملية التنمية: تقتضي التنمية الاقتصادية لنجاحها إجراء تغييرات متعددة في المجالات السياسية والاجتماعية والثقافية في المجتمع. أما من الناحية السياسية، فتنطلب التنمية قيام سلطة سياسية نابعة من الفئات الاجتماعية ذات المصلحة الأساسية في التنمية الاقتصادية. أما من الناحية الاجتماعية والثقافية، فتنطلب التنمية الاقتصادية إحداث تغييرات جوهرية في نظام التعليم القائم على مواجهة حاجات الثورة الصناعية والتكنولوجية. كما تنطلب التنمية الاقتصادية لنجاحها وجود كفاءات إدارية وتنظيمية ملائمة، وذلك من أجل رفع معدل الاستثمار.

ب. التصنيع يعتبر التصنيع عنصراً أساسياً لعملية التنمية الاقتصادية، ومظهراً من مظاهر قوة الدولة وعظمتها، ومجالاً لزيادة فرص العمل للجميع، ووسيلة لاستثمار الموارد الوطنية، وأداة لمنع استغلال ثرواتها من قبل الدول الأخرى⁽¹⁾.

كما يؤدي التصنيع إلى توزيع الاقتصاد الوطني في الدولة النامية، فقطاع الصناعة يتمتع بأثار جذب قوية يمارسها على أجزاء الاقتصاد الوطني وكذلك القضاء على الاختلالات الهيكلية السائدة في المجتمعات النامية.

ج. رفع المستوى الاستثماري (التراكم الاستثماري): تقتضي التنمية الاقتصادية توافر المواد العينية اللازمة لها، وعلى ذلك فهي بحاجة إلى رؤوس الأموال لتحصل بها على هذه المواد، من اجل رفع مستوى الاستثمار بالبلدان النامية وخاصة أن مستوى التصنيع منخفض بها، فقد يتطلب رفع مستوى الاستثمار في البلدان النامية الاعتماد على الخارج في الحصول على المعدات من آلات و سلع استثمارية لازمة لتحقيق خطة الاستثمار، إذ إن الارتفاع بمستوى المدخرات المحلية لا يكفي لتوفير حاجات التنمية، كما أن ضيق السوق المحلية يجبرنا إلى توسيع حجم السوق هذا من جهة، ومن جهة أخرى لتحقيق الاستثمار المطلوب في الزراعة وقطاع رأس المال الاجتماعي، واللازمة لنجاح عملية التصنيع⁽²⁾.

ثانياً: مصادر تمويل التنمية الاقتصادية

يعتقد الاقتصاديين والسياسيين أن أهم عقبة تقف أمام التنمية الاقتصادية في الدول النامية هي افتقارها إلى الموارد الحقيقية اللازمة لتكوين رؤوس الأموال؛ ويرجع ذلك إلى أن الطلب على رأس المال يحكمه الميل إلى الاستثمار، والذي يتحدد أساساً بسعة السوق، وأن عرض رأس المال تحكمه الرغبة والمقدرة على الادخار، وطالما أن الدخل منخفضة نتيجة لانخفاض القدرة على الإنتاج، فإن القدرة على الادخار كذلك منخفضة.

ويرى الباحث أن التنمية الاقتصادية تتطلب في أولى مراحلها كسر هذه الدائرة الخبيثة، والخروج من نطاقها، والعمل بكافة الوسائل على تكوين رؤوس الأموال المطلوبة لعمليات النمو الاقتصادي. فالاستثمار يؤدي من ناحية إلى توفير الدخل، ومن ناحية أخرى يؤدي إلى زيادة القدرة الإنتاجية.

(1) محمد العمري، التنمية الاقتصادية والتخطيط، مطبعة دار الحياة، ط1، دمشق، 1996، ص826.

(2) عمرو محي الدين، التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار النهضة العربية، بيروت، 2000، ص 237.

ومن خلال هذا المطلب، سوف نتناول مصادر تمويل التنمية الاقتصادية وهما⁽¹⁾:

أولاً: مصادر تمويل التنمية الاقتصادية الداخلية.

ثانياً: مصادر تمويل التنمية الاقتصادية الخارجية.

أولاً: مصادر تمويل التنمية الاقتصادية الداخلية: ومن أهمها الادخار الاختياري الذي يمكن تعريفه بأنه المبلغ الذي يقتطع اختياريًا من دخل الفرد، ولا ينفق على الاستهلاك، ولا يكتنز في نفس الوقت، وهو ينقسم إلى قسمين: مدخرات القطاع العائلي، ومدخرات قطاع الأعمال.

أ. مدخرات القطاع العائلي: من وجهة النظر الاقتصادية، فإن هناك مدخرات القطاع العائلي تتمثل في الفرق ما بين الدخل المتاح (أي الدخل بعد طرح كل الضرائب والرسوم المحتملة منه) والاستهلاك الذي يقوم به هذا القطاع.

كما يمكن تعريف الادخار بأنه ذلك الجزء من الدخل الذي يقرر الأفراد تأجيل استهلاكه إلى وقت لاحق، وتقدير استغلاله من جديد في تمويل الدورة الاقتصادية بمختلف الأشكال الممكنة.

ويلعب الادخار العائلي دوراً كبيراً في تمويل التنمية الاقتصادية، وهو ينشأ من مجموعة مصادر نوجزها فيما يلي⁽²⁾:

- المدخرات التعاقدية، كأقساط التأمين والمعاشات وحصيلة الصناديق المختلفة التي تنشئها الهيئات والمؤسسات.

- الزيادة في الأصول النقدية الخاصة بالأفراد، والتي يحتفظون بها بشكل ودائع لدى صناديق التوفير أو البنوك، سواء كانت حسابات آجلة أم جارية.

- الاستثمار المباشر في اقتصاد الأراضي والمزارع والمتاجر والمساكن، والتي تنتشر في البيئات الريفية حيث يصاحب الاستثمار الادخار.

- سداد الديون ومقابلة التزامات سابقة.

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد، أن مدخرات هذا القطاع تتأثر بمجموعة من

العوامل أهمها:-

(1) محمد عجمية و محمد الليثي، التنمية الاقتصادية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2000، ص181.

(2) محمد عجمية، وإيمان ناصف، التنمية الاقتصادية دراسة نظرية وتطبيقية، الدار الجامعية، القاهرة، 2003، ص169.

* **حجم الدخل:** يُعتبر الدخل المتاح من أهم العوامل المحددة للاادخار، سواءً أكان في الدول النامية أم المتقدمة، إلا إن غالبية دخول السكان في الدول النامية منخفضة، وتوجّه للإنفاق على مستلزمات الحياة الضرورية، وبالتالي فإنه كلما زاد الدخل زاد الادخار والعكس صحيح.

* **درجة تركيز توزيع الدخل:** لا يتحدّد حجم الادخار بحجم الدخل فقط، ولكن بمركز الفرد الوظيفي في المجتمع، ومدى حساسية هذه الوظيفة؛ ففي الدول المتقدمة نجد الدخل المرتفعة منحصرة على فئة قليلة فقط. وقد دلّت التجارب على أن عدالة توزيع الدخل تدفع بالنمو الاقتصادي إلى الأمام، بينما العكس يؤدي إلى بطء النمو وعدم الاستقرار.

* **مجموعة عوامل اقتصادية:** تُوجد مجموعة من العوامل الاقتصادية لها أثر على معدلات الادخار وإن اختلفت من دولة إلى أخرى، كأسعار الفائدة وتوقعات المستقبل بارتفاعها أو استقرارها أو انخفاضها، ومدى انتشار البنوك والمؤسسات الادخارية، والاتجاهات العامة للأفراد لحيازة الثروات، وكل هذه الأمور لها أثر كبير على عملية الادخار. كما ويتأثر الادخار بالتضخم ودرجته، والذي يمثل مشكلة خاصة في الدول النامية تتمثل في أن الأفراد يقبلون على شراء وتخزين مجموعة من السلع⁽¹⁾.

ب. **مدخرات قطاع الأعمال:** تعتبر مدخرات هذا القطاع أهم مصادر الادخار، سواء كانت قطاعاً خاصاً أم عاماً، وعلى النحو التالي:-

1. **ادخار قطاع الأعمال العام:** تتمثل مدخرات هذا القطاع من أرباح المشروعات العامة (مؤسسات تجارية كبيرة ومشروعات صناعية)، والتي تعود ملكيتها للدولة. ويتوقف حجم المدخرات في هذا القطاع على حجم الفائض المتولد فيه، والذي يتوقف بدوره على مجموعة من العوامل أهمها:-

- السياسة السعرية التي تحدد أسعار المنتجات وحجم النفقات ومستواها بما فيها الأجور والرواتب.

- تطور مستوى الكفاءة الإنتاجية في جملة المشروعات التي يتكون منها قطاع الأعمال العام، وبالتالي فكلما تزايد حجم الإنتاج، وانخفضت النفقات ازدادت مدخرات هذا القطاع.

(1) محمد عجيبة وإيمان ناصف، مرجع سابق، ص224.

- عدم قدرة الأفراد وقطاع الأعمال الخاص على تدبير الأموال المطلوبة لتنفيذ الاستثمارات التي ترغب الدول النامية في تحقيقها.
- انخفاض مستويات الأداء في شركات قطاع الأعمال العام.

2. **مدخرات قطاع الأعمال الخاص:** وهي عبارة عن ذلك الجزء غير الموزع من الأرباح التي تحققها مشروعات القطاع الخاص، والذي يشمل المحلات والمشروعات التجارية، والمصانع الصغيرة والمتوسطة. وتمثل مدخرات هذا القطاع نسبة هامة من المدخرات الموجهة للاستثمار في الاقتصاديات المتقدمة، وهي تتأثر كذلك بمجموعة من الاعتبارات منها ارتفاع العبء الضريبي (مدخرات إجبارية) على المشروعات الانتاجية، ويقلل من الأرباح غير الموزعة لإعادة استثمارها.

ثانياً: مصادر تمويل التنمية الاقتصادية الخارجية

إن إحدى الخصائص الأساسية لاقتصاديات الدول النامية هي انخفاض التكوين الرأسمالي، وهي خاصية مرتبطة بتخلف طرق الإنتاج في هذه الدول، نتيجة لعدم كفاية المصادر الداخلية في تمويل التنمية الاقتصادية، ومحاولة الحصول على أقل تكلفة وأفضل عرض يتناسب مع اقتصادياتها، تتجه هذه الدول إلى مصادر تمويل خارجية. ويقصد بالمصادر الخارجية جميع أنواع الموارد الحقيقية المتوافرة خارج الاقتصاد المحلي، التي تجلب على شكل نفقات مالية؛ بهدف تمويل مختلف المشروعات الاستثمارية، والتي يمكن أن نوجزها فيما يلي⁽¹⁾:

أ. **المعونات الأجنبية:** وهي معونات تقدم من الدول المتقدمة والتي يطلق عليها مساعدات التنمية الرسمية، وهي تعتبر من أهم مصادر التمويل للدول النامية ذات الدخل المنخفض؛ بهدف رفع معدلات النمو الاقتصادي؛ حيث تقوم الدول المستفيدة بتوجيه هذه المعونات وفق شروط الجهة المانحة، وتخصصها لقطاعات معينة دون غيرها. ومن الجدير ذكره أن هذه المعونات ما هي إلا حصيلة دوافع تسعى الجهة المانحة إلى تحقيقها، وتطلب لسدّ النقص في الموارد، وتنقسم إلى قسمين:-

(1) صفوت عوض الله، التجارة الدولية والتنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص305.

1. منح لا ترد: وتعتبر من أهم مصادر التمويل للدول النامية؛ وذلك لأنها لا ترد إلى الجهات المانحة، ولا تدخل في نطاق المديونية الخارجية للدولة المستفيدة. وقد تكون هذه المنح في صورة نقدية لعملة الجهة المانحة، أو صورة عينية في شكل معونات سلعية. وتلعب هذه المنح دوراً هاماً في مساعدة كل الدول في إسهامها في توفير بعض الخدمات الأساسية (كالتعليم والصحة)، وادخال أساليب الصناعة والإدارة الملائمة⁽¹⁾.

2. قروض ميسرة: ويقصد بها تلك القروض التي تكون فيها معدلات الفائدة ومدة استرجاعها ميسرة وبسيطة، ويغلب عليها طابع المساعدة وتقديم توجيهات أكثر من طابع الربحية، ويمكن تقسيم القروض الميسرة من حيث مصادرها إلى: -
*** قروض ميسرة ثنائية:** وهي القروض التي تعقدها الدولة المانحة مع الدول المستفيدة بشكل رسمي، وعادة ما تطلبها الدولة المستفيدة وتكون هذه القروض لدوافع اقتصادية واجتماعية.

*** قروض المنظمات الدولية:** إذ أصبح للمؤسسات الدولية أهمية كبيرة في مجال التمويل الدولي، كما أصبحت تركز نفسها لتمويل مشروعات الطاقة، واختيار أفضل المشروعات لحسن استخدامها في الدول النامية⁽²⁾.

ب. القروض الخارجية: يمكن أن يأخذ انسياب رأس المال الأجنبي إلى الدول النامية إحدى الأشكال التالية: -

1. القروض الحكومية الثنائية: وهي القروض التي تُعقد ما بين حكومات الدول المانحة للقروض وحكومات الدول النامية، أو أحد أشخاصها العامة أو الخاصة المتلقية للقروض، وتسمى بالقروض العامة. ويأخذ القرض العام شكل مبلغ معين من العملة القابلة للتحويل، تقوم الجهة المقرضة بوضعه تحت تصرف الدولة المقترضة لتستخدمه في شراء مستلزمات التنمية. وتشترط الدول المقرضة ضرورة إنفاق مبلغ القرض الممنوح في الحصول على مستلزمات الإنتاج من أسواقها.

(1) محمد عجمية، وإيمان ناصف، مرجع سابق، ص 285.

(2) الموقع على الشبكة العنكبوتية www.Islamonline.net

وتسمى حينئذ القروض العامة بالقروض المقيدة أو المخصصة لتنفيذ مشروعات معينة، حيثُ تتخذ شكل تزويد الدولة المقرضة للدولة المقترضة بمعدات المشروع المطلوب إقامته.

2. قروض مؤسسات التمويل الدولية: وهي التمويل من جانب المنظمات الاقتصادية والمالية ذات الصلة الدولية أو متعددة الأطراف، فتقدم مصادره البنك الدولي للتعمير والتنمية (IBRD) والمؤسسات المنبثقة عنه ولاسيما هيئات التنمية الدولية (IDA) المؤسسة المالية الدولية وكذلك صندوق النقد الدولي (FMI) .

ويقوم هذا الأخير بإدارة وتوجيه معظم المشكلات للدول النامية، ومحاولة تشخيص هذه المشكلات الاقتصادية (للدول النامية)، طبقاً لرأيه الخاص بهذه الهيئات والمؤسسات، وبذلك يتوصل على فرض الحلول وتقديم التوصيات والاقتراحات لعلاج المشكلات الاقتصادية.

ج. الاستثمارات الأجنبية الخاصة: يحتل الاستثمار الأجنبي الخاص أهمية واضحة في اقتصاديات الدول النامية؛ حيث إن المدخرات المحلية غير كافية لمقابلة حاجات الاستثمار المحلي، وقد يكون مباشراً أو غير مباشر⁽¹⁾:

1. الاستثمار الأجنبي المباشر: يتمثل الاستثمار الأجنبي المباشر في المشروعات المملوكة للأجانب، سواء أكانت هذه الملكية كاملة أم بالاشتراك مع رأسمال وطني، وذلك ما يكفل الرقابة المباشرة للمستثمر الأجنبي على المشروع.

2. الاستثمار الأجنبي غير المباشر: ويتمثل فيما يلي:

* **القروض الخاصة:** وهي تلك القروض التي تقدمها الهيئات الأجنبية الخاصة أو الأفراد، وكبار المصدرين، وغيرهم من الموردين الأجانب لتوريد سلع وخدمات الدول المقترضة، أو تلك التي يتم الحصول عليها من البنوك التجارية الخاصة كتسهيلات مصرفية لتمويل العجز في حصيلته النقد الأجنبي.

(1) صفوت عوض الله، مرجع سابق، ص 209

* اكتتاب أصحاب رؤوس الأموال الأجنبية في الأسهم والسندات التي تصدرها الدول المقترضة، أو تلك التي تصدرها المشروعات التي تقوم بها الدولة، على أن لا يكون لهؤلاء المستثمرين الحق في الحصول على نسبة من الأسهم، تعطيهم الحق في إدارة المشروع.

* يستعمل القطاع الخاص مدخرات في التمويل الذاتي في أنشطة تبتعد عن ميادين تنمية حقيقية.

* عادةً لا يغامر الاستثمار الخاص بالقيام بأنشطة استثمارية غير مربحة.

د. الادخارات الإجبارية: وهي ذلك الجزء الذي يقتطع من دخول الأفراد بعيداً عن حاجة الاستهلاك بطريقة إلزامية مثل:-

1. الادخار الحكومي: يتحقق الادخار الحكومي من خلال الفرق ما بين الإيرادات الحكومية الجارية والمصروفات الحكومية الجارية. وتتمثل أهم الإيرادات الجارية في حصيلة الضرائب التي تقتطع من دخول الأفراد والمشروعات، لتحقيق الأهداف العامة، من بينها تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويمكن تلخيص الخصائص الأساسية للنظم الضريبية فيما يلي:-

- ضالة نسبة الحصيلة الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي.

- انخفاض نصيب الضرائب المباشرة من جملة الموارد الحكومية.

- لا تزال هياكل النظم الضريبية دون المستوى المنشود لتعظيم الحصيلة بما يتلاءم مع حاجات التنمية الاقتصادية.

2. التمويل بالعجز أو التمويل التضخمي: وهي عبارة عن زيادة إنفاق الحكومة عن إيراداتها الجارية، مما يؤدي إلى لجوء الدول النامية إلى التضخم لسد جزء من هذه الفجوة؛ وبالتالي فإن التضخم إذا ما نجح في رفع معدل الادخار الوطني يعتبر شكلاً من أشكال الادخار الإجباري. ويمكن أن يضر التمويل التضخمي بالاقصاد الوطني في البلاد النامية، نظراً لضعف وعدم مرونة الجهاز الانتاجي، وارتفاع الميل للاستهلاك.

المطلب الثاني

مؤشرات قياس التنمية الاقتصادية

يُعتبر قياس مؤشرات التنمية الاقتصادية على درجة كبيرة من الأهمية؛ للوقوف على اتجاهات التنمية، والحكم على مدى نجاح التخطيط الاقتصادي، لتحقيق الأهداف التنموية

في بلد ما. وتعتبر المؤشرات الاقتصادية جزءاً مهماً من مجموعة المؤشرات المستعملة في دراسات التنمية بشكل عام؛ وذلك إلى جانب مجموعة المؤشرات الاجتماعية والثقافية والسياسية، وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى أهم مؤشرات التنمية الاقتصادية، والتي تستخدم في الحكم على مدى تقدم أو تأخر اقتصاديات الدول بعضها عن بعض:-

1. **مؤشر الناتج المحلي الإجمالي (GDP):** هو أحد أهم المؤشرات الاقتصادية التقليدية التي تقيس النمو الاقتصادي، فكلما ارتفع هذا المؤشر، كان ذلك دلالة على تقدم اقتصاد الدولة. وقد قسم البنك الدولي العالم إلى خمس مجموعات من الدول⁽¹⁾، على أساس حدود معينة بالنسبة لمعدل الناتج القومي:

- المجموعة الأولى من الدول:

وهي التي يقل فيها معدل الناتج القومي الإجمالي عن 370 دولار، ويبلغ عدد هذه الدول 36 دولة، وتشكل 53% من مجموع سكان العالم، في حين لا تتجاوز حصتها 5% من مجموع الإنتاج العالمي.

- المجموعة الثانية من الدول:

وهي التي يتجاوز فيها معدل الناتج القومي الإجمالي عن 370 دولار، فيبلغ عدد هذه الدول 60 دولة، وتشكل حوالي 23% من مجموع سكان العالم، وتبلغ حصتها 14% من مجموع الإنتاج العالمي.

- المجموعة الثالثة من الدول:

وهي التي يبلغ فيها معدل الناتج القومي الإجمالي 4200 دولار وأكثر، ويبلغ عدد هذه الدول 18 دولة وتمثل الدول الصناعية، وتبلغ حصتها 64% من مجموع الإنتاج العالمي، بينما تشكل 15% من مجموع سكان العالم.

- المجموعة الرابعة من الدول:

فهي مجموعة الدول المصدرة للنفط ذات الفائض في رأس المال، ويبلغ معدل الناتج القومي الإجمالي فيها حوالي 5000 دولار، وتبلغ حصتها 1.4% من مجموع الإنتاج العالمي، بينما تشكل 0.6% من مجموع سكان العالم.

- المجموعة الخامسة من الدول:

(1) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، واشنطن، 1986، ص146.

وهي مجموعة الدول التي كانت تأخذ حتى وقت قريب بالتخطيط المركزي، ويبلغ معدل الناتج القومي الإجمالي فيها تقريباً 4300 دولار، وتبلغ حصتها 15% من مجموع الإنتاج العالمي، بينما تشكل 8% من مجموع سكان العالم.

2. **نصيب الفرد من الناتج المحلي (GDP Per Captia):** وهذا المؤشر يشير إلى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وهو تعبير لقيمة السلع والخدمات التي ينتجها الفرد الواحد في دولة ما، ويساوي مجمل الناتج المحلي مقسوماً على عدد السكان؛ فكلما ازداد نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي دل ذلك على نمو الاقتصاد بشكل أفضل.

3. **نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي :** وهو يقيس نسبة مجمل الاستثمارات إلى مجمل الناتج المحلي، لذا فإن ارتفاع هذا المؤشر يعني تمويل جيد للنشاطات الهادفة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية.

4. **نسبة الدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي :** هو عبارة عن نسبة الدين الإجمالي لأية دولة إلى مجمل ناتجها المحلي. ومن الأفضل للتنمية الاقتصادية أن تكون هذه النسبة في أدنى مستوياتها.

5. **مستوى التضخم:** ويعرف مستوى التضخم بأنه المعدل السنوي للتغير في أسعار المستهلك في سنة معينة مقارنة بأسعار المستهلك في السنة السابقة، هو مؤشر لارتفاع أسعار السلع الأساسية بشكل واضح؛ مما يؤثر على الظروف المعيشية. وكلما انخفض مستوى التضخم كان ذلك دليلاً على تقدم الاقتصاد.

6. **مشاركة القطاعات الاقتصادية الرئيسية (الصناعة، الزراعة، السياحة) في الناتج المحلي الإجمالي :** وتعتبر زيادة مشاركة هذه القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي دليلاً مهماً على تحقيق التنمية الاقتصادية.

7. **الفائض في الميزان التجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي :** يعتبر الميزان التجاري لدولة ما هو الفرق بين القيمة النقدية لصادرات هذه الدولة والقيمة النقدية لوارداتها، خلال فترة زمنية معينة، عادة ما تكون سنة. والميزان المفضل، وهو ما يسمى بالفائض التجاري، الذي تكون فيه قيمة الصادرات أكبر من قيمة الواردات. والميزان غير المفضل للدولة، هو الذي

تكون فيه الواردات أكبر من الصادرات، وهو ما يسمى العجز التجاري. فكلما كان الفائض في الميزان التجاري كبيراً، دلّ ذلك على ارتفاع مستوى التنمية الاقتصادية؛ حيث يعني ذلك ارتفاع قيمة الصادرات بالمقارنة مع الواردات.

8. **مستوى الفقر:** هو أدنى مستوى معيشة، ويعتبر من لا يحصل عليه من ضمن الفقراء، ويسمى هذا المستوى الأدنى من المعيشة "خط الفقر"، وهو مؤشر يمكن من خلاله الحكم على مقدار التطور في التنمية الاقتصادية. فكلما ارتفع مستوى خط الفقر كانت الدولة بعيدة عن التنمية الاقتصادية.

9. **مستوى البطالة:** وكما هو الحال في مستوى الفقر، فإن ارتفاع نسبة العاطلين عن العمل دلالة على انخفاض مستوى التنمية الاقتصادية.

10. **معدل نمو السكان:** يسهم النمو السكاني المرتفع في زيادة الضغوط الاقتصادية الداخلية والخارجية، وارتفاع الطلب على الخدمات، مما يشكل عبئاً متزايداً على التنمية الاقتصادية.

المطلب الثالث

معوقات التنمية الاقتصادية

تواجه التنمية الاقتصادية معوقات كثيرة تحد من كفاءتها وفعاليتها وتحد من قدرتها على الوصول إلى أهدافها، وهي تختلف من مجتمع لآخر. وتصنف عوائق التنمية اعتماداً على معايير مختلفة، ولكنها تصب جميعاً في وضع هذه العوائق في فئات معينة يمكن من خلالها فهم ودراسة هذه العوائق. وهناك عدة معايير مهمة يمكن بناء تصنيف عوائق التنمية الاقتصادية عليها. وقد ارتأينا تصنيف عوائق التنمية الاقتصادية اعتماداً على المجال الرئيس التي تؤثر فيه هذه العوائق وعلى النحو التالي⁽¹⁾:

أ. **العوائق الطبيعية:** وهي تشكل في مجملها العوامل الطبيعية من مناخ وتربة وأرض صالحة للزراعة وموقع جغرافي ووفرة مياه ومصادر طبيعية، وإن وقوع الدول ضمن ظروف طبيعية غير مواتية يشكل عائقاً للتنمية فيها، ولكن ذلك لا يعني، بأي شكل من الأشكال، أن هذه الدول هي بالضرورة دول متخلفة اقتصادياً. حيث استطاعت دول متقدمة كثيرة التغلب

(1) موسى اللوزي، التنمية الإدارية، دار وائل للنشر، ط2، عمان، 2002، ص70.

على هذه الظروف بتطوير وسائل الإنتاج، للحصول على أفضل أداء في العمل. وأكبر مثال على ذلك، اليابان التي تفنقر إلى مصادر الطاقة والمعادن، ولكنها استطاعت الوصول إلى أعلى مراتب التقدم، رغم هذه الظروف، وذلك من خلال الإدارة الكفؤة، وتطوير الاقتصاد بما هو متاح من موارد.

ب. **العوائق الاقتصادية:** تعاني غالبية الدول من عقبات اقتصادية من أهمها انخفاض مستوى الدخل، مما ينعكس على تردي الوضع الصحي والغذائي والتعليمي. وهذا يترتب عليه آثار سلبية على المدى المتوسط، والمدى البعيد تؤدي إلى انخفاض إنتاجية العاملين، وتراجع الكفاءة والفاعلية. وبالتالي فإن تدني مستوى الدخل يؤدي إلى انخفاض معدل الادخار وانخفاض الاستثمار، بالإضافة إلى العوائق الناجمة عن صغر حجم الأسواق المحلية، لاستيعاب الطاقة الإنتاجية للمصانع الكبيرة، وضعف الهياكل الأساسية اللازمة للإنتاج.

ج. **العوائق السياسية:** يعتبر العامل السياسي عاملاً قوياً في عملية التنمية؛ لأن عدم توافر الاستقرار السياسي يشكل عائقاً أمام التنمية الاقتصادية؛ لأن أصحاب رؤوس الأموال سوف يمتنعون أو يخشون من استثمار أموالهم. ولذلك، فكلما كان البلد أكثر لستقراراً وأماناً في وقته الحاضر والمستقبل، كان تكوين رأس المال أكبر؛ فالقرارات الاستثمارية والمالية وبرامج التنمية يتطلب نجاحها ضرورة توافر عناصر الاستقرار. ويرى الباحث أن خلق البيئة غير المستقرة يجعل أداء الاقتصاد مقيداً، ويجعل تنمية ذلك الاقتصاد أمراً صعباً، إن لم يكن مستحيلاً.

د. **العوائق التكنولوجية والتنظيمية:** إن دفع عجلة التنمية الاقتصادية يتطلب ضرورة توافر أساليب عمل حديثة وتنظيمات عصرية وموارد بشرية ملائمة. كما ويتطلب ذلك ضرورة الابتعاد عن الأساليب التقليدية والمعقدة، والعمل على إدخال العنصر التكنولوجي، لما لذلك من إسهامات ضرورية للنجاح التنموي. إلا إن عدم القدرة على إدخال التكنولوجيا الحديثة، نتيجة لعدم توفر البيئة الملائمة، يعتبر عائقاً في وجه التنمية الاقتصادية.

هـ. **العوائق الاجتماعية:** هناك بعض القيم الاجتماعية البالية والسائدة في المجتمعات خاصة النامية تقف عائقاً أمام التنمية؛ فالعمل له مواصفات ومسؤوليات محددة، وغالباً لا يتم

التعيين بناء على القدرات والكفاءات والخبرات، وإنما على المحسوبيات العشائرية والوساطات الطائفية والحزبية، مما يؤدي في النهاية إلى وجود عدد كبير من العاملين وراء المكاتب، ويكون الإنتاج قليلاً أو ما يمكن تسميته بالبطالة المقنعة.

و. **عوائق الفساد:** يعتبر الفساد أحد عوائق التنمية الاقتصادية وله نتائج سلبية وتتمثل في⁽¹⁾:

1. الفشل في جذب الاستثمارات الخارجية، وهروب رؤوس الأموال المحلية؛ فالفساد يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة، والتي تشكل شرطاً أساسياً لجذب الاستثمارات المحلية والخارجية على حد سواء؛ وهو ما يؤدي إلى ضعف عام في توفير فرص العمل، ويوسع ظاهرتي الفقر والبطالة.

2. هدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية بالمشاريع التنموية العامة، والكلفة المادية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة، كنتيجة لهدر الإيرادات العامة.

3. الفشل في الحصول على المساعدات الأجنبية، كنتيجة لسوء سمعة النظام السياسي.

4. هجرة الكفاءات الاقتصادية، نظراً لغياب التقدير وبروز المحسوبية والمحاباة في إشغال المناصب العامة.

(1) محمد المهاني، آليات حماية المال والحد من الفساد الإداري بحوث و وارق عمل في المؤتمر المنعقد في الرباط مايو، 2008، ص ص 33-34.

المبحث الثالث

مؤشرات الأداء الاقتصادي في الأردن

الأردن دولة صغيرة الحجم اقتصادياً، ويمكن وصف النظام الاقتصادي المتبع في الأردن بأنه النظام الاقتصادي المختلط، ويتبع بشكل قريب نظام السوق الحر، الذي يعتمد على مبدأ الحرية الاقتصادية بالدرجة الأولى، وإفساح المجال أمام الدولة للتدخل في إطار مصلحة الاقتصاد الوطني بشكل عام.

شهد الاقتصاد الأردني خلال السنوات الماضية خطوات ملموسة، أدت إلى إحداث تطورات اقتصادية شاملة، ساهمت في قيام نهضة اقتصادية واجتماعية، لم يكونا ليتحققا، لو لم تصبح عملية التنمية سياسة وأسلوباً للعمل من أجل النمو والتطور في مختلف النشاطات الاقتصادية والاجتماعية. وتُعدّ حالة التطور الاقتصادي عن النهج الاقتصادي الذي يتبعه الأردن، والذي يعتمد على مبدأ الحرية الاقتصادية وتشجيع المبادرة الفردية، حيث تلعب الدولة -وضمن هذا الإطار- دوراً بارزاً من خلال دخولها كشريك مع القطاع الخاص في تنفيذ المشاريع المختلفة، وذلك حرصاً منها على إعطاء الثقة بها. كما تعمل الدولة على توفير المناخ الملائم، والحوافز المشجعة للقطاع الخاص، من أجل قيامه بالاستثمار والمشاركة بشكل فاعل في عملية التنمية الاقتصادية، من خلال تنفيذ مشروعات وبرامج خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعاقبة.

ونظراً لمحدودية الموارد الاقتصادية المحلية، فقد تم تبني الأردن استراتيجية تركز على عنصرين رئيسيين لتحقيق الأهداف التنموية المنشودة: الأول العنصر البشري وضرورة تطويره من خلال التعليم والتدريب، والثاني الانفتاح الاقتصادي والتحرير التجاري، سواء من خلال الاتفاقيات الدولية، أو اتفاقيات التكامل الاقتصادي الثنائية والإقليمية. وقد خطا الأردن شوطاً جيداً على هذين الصعيدين، مما مكّنه من تحقيق معدلات نمو اقتصادية، تفوق مثيلاتها في الدول الأكثر غنى، من حيث الموارد الطبيعية. غير أن هذا الانفتاح الاقتصادي والتسارع في العولمة المالية والاقتصادية، قد جعل الأردن يتأثر بشكل سريع بالتطورات والتقلبات الاقتصادية الإقليمية والعالمية.

ورغم الإنجازات الاقتصادية الهامة التي حققها الاقتصاد الوطني، فإن التطورات الاقتصادية والاجتماعية، قد ساهمت في ظهور اختلالات اقتصادية كلية مزمنة، شملت ارتفاع معدلات البطالة، وتفاقم العجز العام، والعجز التجاري، والمديونية الخارجية، كما ساهمت الأزمة الاقتصادية والمالية الراهنة في تعزيز هذه الاختلالات.

وسنتناول في هذا المبحث مؤشرات الأداء الاقتصادي في الأردن من خلال دراسة وتحليل المطالب التالية:-

المطلب الأول: معلومات أساسية عن الأردن.

المطلب الثاني: خطط التنمية الاقتصادية في الأردن.

المطلب الثالث: المؤشرات الاقتصادية في الأردن.

المطلب الأول

معلومات أساسية عن الأردن

لأبد من أن نشير إلى معلومات أساسية عن المملكة الأردنية الهاشمية ليتسنى لنا بعد ذلك الإطلاع على خطط التنمية الاقتصادية وملامح الاقتصاد الأردني وكما يلي⁽¹⁾:

نظام الحكم: نيابي ملكي وراثي.

الموقع الجغرافي: يقع الأردن بين خطي عرض (29) و (33) شمالاً وخطي طول (34) و (39) شرقاً

السكان: يقدر عدد السكان بواقع 6.113 مليون نسمة في عام 2010.

المساحة: تبلغ مساحة المملكة حوالي 89.3 ألف كيلومتر مربع، منها 7.8% أراض زراعية.

المناخ: دافئ وجاف صيفاً معتدل ورطب شتاءً.

التوقيت: يسبق التوقيت في المملكة توقيت غرينتش بثلاث ساعات صيفاً وبساعتين شتاءً.

النظام الاقتصادي: يعتبر الاقتصاد الأردني اقتصاداً موجهاً نحو السوق.

حجم الاقتصاد: بلغ الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق الجاري خلال عام 2010 ما قيمته 18,762.0 مليون دينار أو ما يعادل 26,461.9 مليون دولار أمريكي.

مستوى المعيشة: بلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق الجاري خلال عام 2010 حوالي 3,069.0 ديناراً أو ما يعادل 4,328.5 دولار أمريكي.

الموارد: تميز الأردن بوفرة العديد من الخامات الطبيعية من أهمها الفوسفات والبوتاس، كما يتميز بوفرة الأيدي العاملة المؤهلة والمدربة، فضلاً عن تعدد الأماكن السياحية.

العملة الوطنية: الدينار الأردني ويعادل 1.4104 دولاراً أمريكياً ويتمتع بقابلية تامة للتحويل.

(1) البنك المركزي الأردني، نشرة إحصائية، المجلد 46، العدد 12، 2010، ص 1.

المطلب الثاني

خطط التنمية الاقتصادية في الأردن

أدرك الأردن منذ نشأته أهمية تحقيق التنمية المستدامة، ونظراً لمحدودية الموارد المتاحة للقطاع الخاص، فقد اعتمد في بداية الأمر على أسلوب التخطيط الشمولي، إذ تبنى الأردن سلسلة من الخطط التنموية متوسطة الأجل، والمتمثلة في برنامج السنوات الخمس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 1963-1967م، والذي أعيدت صياغته ليغطي الفترة 1964-1970، إلا أن العمل في هذا البرنامج توقف بسبب حرب حزيران عام 1967. ثم استأنف الأردن نشاط التخطيط التنموي في مطلع السبعينات بوضع خطة ثلاثية للفترة 1973-1975، تلاها ثلاث خطط خمسية غطت الفترات 1976-1980 و 1981-1985 و 1986-1990.

ولتقييم الخطط التنموية السابقة، فإن هذه الخطط ربما حققت بعض أهدافها خلال النصف الثاني من عقد السبعينات وبداية عقد الثمانينات، وذلك بسبب الظروف الإقليمية المواتية آنذاك، من حيث توافر تدفقات مالية خارجية، سواء أكانت على شكل مساعدات أم تحويلات عاملين. إلا إن معدل النمو العالية التي تم تحقيقها خلال تلك الفترة، لم تكن قابلة للاستمرار، لأن استراتيجية النمو في ذلك الوقت اعتمدت، بالإضافة إلى توافر التمويل الخارجي، على التدخل الحكومي الواسع والمتشابك، في مجالات الإنتاج والتسعير والتمويل المتخصص، ودعم بعض مدخلات الإنتاج والسلع التموينية. وقد أدى ذلك إلى تعطيل قوى السوق والمنافسة، وخلق تشوهات هيكلية في عدد متزايد من القطاعات الاقتصادية وظهور بعض الاحتكارات⁽¹⁾.

كما أن الأزمة المالية والاقتصادية التي تعرض لها الأردن في أواخر عام 1988م والمتمثلة بانخفاض المساعدات الخارجية المقدمة للأردن من دول الخليج العربي، بسبب حرب الخليج الأولى، وارتفاع أسعار البترول عالمياً، وهو أمر أدى إلى خفض المساعدات العربية، وإلى تدني تحويلات العاملين في الخارج للعملات الأجنبية، من (1.2) بليون دولار عام 1986م إلى (600) مليون دولار عام 1989م. كذلك، فقد وصل حجم الديون الخارجية سنة 1990م لى حوالي (9) بليون دولار، بالمقارنة مع (2.1) بليون دولار عام 1983م. كما أن مستوى التضخم سنة 1989م وصل إلى (25%) بالمقارنة مع (3%) عام 1985م وزاد عدد السكان خلال الفترة من 1987-1991م بنسبة (34%) بسبب

(1) ندوة التخطيط الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية في الأردن، باسم عوض الله، وزير التخطيط والتعاون الدولي الأسبق، كلية الدفاع الوطني الملكية الأردنية 2004/11/10م.

الزيادة الطبيعية، وعودة حوالي (800) ألف من الأردنيين العاملين في دول الخليج مع عائلاتهم، وانخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة (11%) مما أدى إلى زيادة الاستهلاك العام بنسبة (14%). وكذلك بدأت تزداد الهوة في توزيع الدخل بين فئات المجتمع، إذ وصل الوضع في سنة 1993، كما يرى الخبراء إلى أن (12.4%) من السكان يحصلون على (40.1%) من الإنتاج الإجمالي المحلي، وأن (18.6%) منهم لا يحصلون إلا على (5%) من الإنتاج الإجمالي المحلي. أما على مستوى العمالة، فقد قدرت البطالة خلال الفترة من 1989-1991 ب(30-35%) من مجموع القوى العاملة البالغة في حينه (700) ألف شخص.

وأدت مجمل هذه الأوضاع إلى تخفيض سعر صرف الدينار الأردني سنة 1988 حوالي (50%) مقابل الدولار، وتدننت نسبة الاحتياطي من العملات الأجنبية، والذي كان يكفي في أواخر السبعينيات لتغطية ثمن ما قيمته ستة أشهر من الواردات إلى ما يغطي قيمة الواردات لمدة تقل عن أربعة أيام فقط⁽¹⁾. ولأول مرة في تاريخ الأردن، عجزت الدولة عن دفع أقساط ديونها لمجموعة من البنوك التجارية، ومن بينها قسط بمبلغ (16.5) مليون دينار للبنك العربي من أصل قرض بقيمة (150) مليون دينار كانت الحكومة قد أخذته عام 1984. وكذلك توقف البنك المركزي في آذار 1989 عن دفع أقساط ديون مستحقة على الأردن لعدد من الدول الدائنة.

وقد رافق مجمل هذه الأوضاع، زيادة الانتقادات الشعبية الصريحة للحكومة، واتهامها بالفساد، بسبب ما آلت إليه الأوضاع، وبسبب ما اكتشف من بيع البنك المركزي (3/1) احتياطي المملكة من الذهب، وبسبب الإهمال في الإشراف على بنك البتراء الذي تحملت الخزينة ما يزيد عن (200) مليون دينار من الخسائر التي ترتبت على انهيار البنك. وأدى الأمر إلى حدوث مظاهرات عنيفة، وكان السبب الرئيس لتلك الأحداث تقاوم الأوضاع الاقتصادية لدرجة اضطرت الحكومة معها لرفع الأسعار (50%)، مما عكس تلك الأوضاع السيئة وآثارها على المواطنين.

وعلى أثر ذلك تم اتخاذ إجراءات سياسية واقتصادية لمعالجة بعض أسباب الشكاوى والتذمرات والانتقادات الشعبية تمثلت في⁽²⁾:-

(1) محمد القريوتي، الإصلاح بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، ط1، عمان، 2001، ص113 نقلا

عن: London, The Economic Intelligence Unit, Jordan Country Report, 1991, p.30

(2) المرجع السابق، ص113 نقلا عن:

London, The Economic Intelligence Unit, Jordan Country Report, No.3, July 1989, p.12.

1. إقالة الحكومة والتي اتهمت بالفساد وتم تشكيل حكومة جديدة وإطلاق الحريات العامة وتعزيز النهج الديمقراطي والدعوة لإجراء انتخابات نيابية في الأردن.
 2. قام النائب العام بالتحقيق في 9 قضايا تتعلق بالفساد الإداري والمالي شملت (59) موظفاً. وقد شملت تلك القضايا بيع جزء من احتياطي المملكة من الذهب، ومستوردات القمح والشعير، وإسكان أبو نصير، وطريق الأزرق-الجفر، ومدينة الجبيهة الترويحية، وتم إقالة عدد من الموظفين المتهمين بالفساد من وظائفهم.
 3. الإعلان عن برنامج التصحيح الاقتصادي والإصلاحات الهيكلية، بالتعاون مع صندوق والبنك الدوليين، لخمس سنوات 1989-1993م عوضاً عن الخطة الخمسية 1986-1990 التي توقف تنفيذها، وذلك بهدف تخفيض عجز الموازنة، وإصلاح النظام الضريبي، وضبط سياسة إدارة القروض، والدين العام، وتخفيض معدلات التضخم، وتحسين وضع الميزان التجاري.
 4. أعلنت الحكومة عن تبنيتها لاستراتيجية التخاصية ووعدت بإقرار تشريعات اقتصادية لتشجيع الاستثمار، وبدأت بخطوات فعلية لخصخصة الفنادق وتأسيس مؤسسة تنمية الصادرات ومؤسسة المناطق الحرة ومؤسسة المدن الصناعية.
- وكانت الحكومة تهدف على المدى القصير إلى خفض عجز الموازنة، الذي وصل إلى 20% من قيمة الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغ العجز سنة 1988 (128) مليون دينار أردني بدلاً من (67) مليون دينار أردني كانت مقدرة لذلك العام. ووصل العجز المتراكم خلال السنوات 1986-1988 إلى (300) مليون دينار أردني.
- وبناءً على ما سبق، فقد تم وضع خطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة 1993-1997، أخذت بعين الاعتبار دور القطاع الخاص كمشارك رئيس في تحديد الأهداف العامة والقطاعية، ورسم السياسات لتحقيق الأهداف. وتلى ذلك خطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية للفترة 1999-2003، التي أولت المزيد من الاهتمام بتعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، مع التركيز أيضاً على محاربة الفقر والبطالة. وفي إطار مكمّل، فقد تبنى الأردن برنامجاً جديداً للتصحيح الاقتصادي غطى الفترة 1999-2001، وآخر غطى الفترة 2002-2004 لمعالجة ما تبقى من اختلالات هيكلية في الاقتصاد الوطني.

المطلب الثالث

المؤشرات الاقتصادية في الأردن

انصبت جهود الإصلاح في بداية الأمر على تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، وضبط العجز المالي، والحفاظ على معدلات التضخم ضمن حدود مقبولة. وبحلول عام 1999 كان واضحاً أن الإجراءات الإصلاحية المتشددة قد نجحت في إيجاد إدارة كفوءة للسياسة الاقتصادية الكلية، تضمن خفض التدرجي لعجز الموازنة، وتنفيذ منظومة واسعة من الإصلاحات الهيكلية. فعلى سبيل المثال، انخفض الرصيد القائم للدين العام الخارجي، كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، من (189.0%) في عام 1990 إلى (95.1%) في عام 1998. وتم احتواء التضخم الذي انخفض بما نسبته (16.0%) في عام 1990 إلى (3.1%) في عام 1998، وارتفع حجم الصادرات من (612) مليون دينار أو ما يعادل (863) دولار في عام 1990، إلى (1.28) مليار دينار أو ما يعادل (1.8) مليار دولار في عام 1998. وقد كان أبرز الإنجازات التي تحققت، تسجيل نمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمعدل (3.0%) في عام 1998، مقارنة مع تراجع ما نسبته (0.3%) في عام 1990م.

وعلى الرغم من الإصلاحات الهيكلية، والإنجازات على مستوى الاستقرار الاقتصادي خلال العقد الماضي، فإن معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي بقي متواضعاً وبطيئاً. وقد ترافق ذلك مع نمو سكاني مرتفع، ونمو مرتفع في قوة العمل؛ الأمر الذي حدّ من إمكانية خفض معدل البطالة، الذي بقي بحدود (15%) خلال النصف الثاني من العقد الماضي. كما بقي معدل الفقر يتراوح بحدود (20%) خلال ذات الفترة، علماً بأن الفترة التي سبقت الأزمة الاقتصادية أواخر الثمانينيات، لم تشهد ظهوراً ملحوظاً لمشكلة الفقر. إضافة إلى ذلك، فقد واجه الأردن تحديات أخرى، تمثلت بارتفاع المديونية الخارجية، وعجز الموازنة العامة الذان سجلا ما نسبته (95.1%) و(6.3%) كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام 1998 على الترتيب، ناهيك عن العجز المزمن في موارد المياه، وتواضع أداء القطاع الخاص، وعدم كفاية الخدمات الحكومية، حيث أسهم ذلك كله في زيادة هشاشة الاقتصاد الوطني للصدمات الخارجية⁽¹⁾.

وعلى ضوء ما سبق، فقد اعتلى الهم الاقتصادي والاجتماعي سلّم الأولويات في الأردن، من خلال إجراء مراجعة شاملة للسياسات والبرامج الإصلاحية التي تم تنفيذها خلال العقد الماضي، حيث إن الأهداف لا يمكن أن تكتمل أو تتحقق، دون مراجعة الماضي

(1) باسم عوض الله، مرجع سابق ذكره.

بهدف الوقوف على نقاط الضعف، والقوة لتجنب الأولى وتعظيم الثانية والبناء عليها، وذلك لإعطاء دفعة جديدة للإصلاحات، من خلال طرح استراتيجيات ومبادرات تهدف إلى تحسين مستوى معيشة المواطنين.

وقد بدأت الحكومة في التركيز على تنفيذ السياسات والإجراءات التي من شأنها الحد من التحديات التي تواجه الاقتصاد الأردني، وتعزيز دور القطاع الخاص، حيث أصبح الانتقال من الاقتصاد التقليدي إلى الاقتصاد المعرفي، القائم على توظيف التكنولوجيا والمعرفة بكفاءة، والتركيز على القطاعات ذات القيمة المضافة العالية. وقد شهد الأردن تسارعاً ملحوظاً في وتيرة الإصلاح الاقتصادي من خلال دفع عملية التخاصية والاندماج مع الاقتصاد العالمي، من خلال الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، وتوقيع اتفاقية التجارة الحرة مع اتفاقية الشراكة مع الإتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية. وقد ركزت استراتيجية النمو الاقتصادي على التوسع في الصادرات، من خلال التركيز على تعزيز التنافسية، وتقليص التدخل الحكومي في الاقتصاد، وإعطاء قوى السوق، وتحقيق النمو المدفوع من قبل القطاع الخاص.

وقد استمرت مسيرة الإصلاح في الأردن على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية، ومستوى معيشة المواطن، والتي يمكن عرض أبرز مؤشراتها من خلال الجدول رقم(1):

جدول رقم(1)

بعض المؤشرات الاقتصادية في الأردن (2000-2009)

السنوات	معدل النمو الاقتصادي %	معدل دخل الفرد	معدل نمو دخل الفرد %	معدل التضخم %	معدل البطالة %	المدىونية مليون دينار
2000	3.1	1190	---	0.7	13.7	11.343
2001	4.1	1228	3.1	1.8	14.7	11.337
2002	4.8	1274	3.7	1.8	15.3	12.356
2003	4.6	1319	3.5	1.6	14.5	12.598
2004	8.0	1512	14.6	3.4	14.6	12.780
2005	6.7	1636	8.2	3.5	14.8	12.581
2006	10.1	1879	14.9	6.3	14.0	13.336
2007	6.2	2048	9.0	4.7	13.1	14.201
2008	6.1	2426	18.5	1.4	12.7	12.191
2009	3.1	2673	10.2	0.7-	12.9	13.529

المصدر: نشرات البنك المركزي ودائرة الإحصاءات العامة الأردنية لسنوات مختلفة.

وقد قام المرصد الاقتصادي في الجامعة الأردنية بتحليل المؤشرات الاقتصادية في الأردن وعلى النحو التالي⁽¹⁾:

أ. **الناتج المحلي الإجمالي ومعدلات النمو الحقيقي:** شهد أداء الاقتصاد الأردني تحسناً ملحوظاً خلال الفترة (2000-2009)، حيث زاد معدل نموه الحقيقي من (3.1%) عام 2000 إلى (10.1%) عام 2006، محققاً معدل نمو حقيقي مقداره (5.95%) بالمتوسط خلال الفترة. ويعزى ذلك إلى الخطوات الجيدة التي اتبعتها الأردن خلال تلك الفترة لغاية تنشيط الاقتصاد، مما ساهم في تحسين بيئة الأعمال وجذب الاستثمارات الأجنبية، والتقدم الكبير في مجالات عدة منها الخصخصة وتحرير التجارة الخارجية، إضافة إلى التحسن في البيئة التشريعية والقانونية المناسبة لدعم الأنشطة الاقتصادية.

ونظراً لانفتاح الاقتصاد الأردني على العالم الخارجي، فقد تأثر بتفاعلات الأزمة العالمية الراهنة ابتداء من عام 2007 وانعكس ذلك في تراجع معدلات النمو الحقيقي، حيث بلغ معدل النمو الحقيقي لعام 2009 ما مقداره (3.1%) مسجلاً انخفاضاً مقداره (0.7%)، مقارنة بمعدل النمو الحقيقي لعام 2006. وقد رافق ذلك زيادة في معدلات التضخم، مما يشير إلى تعرض الاقتصاد الأردني لحالة من الكساد التضخمي. ولكن هذه الحالة بدأت بالانحسار حيث تراجع معدل التضخم لعام 2009 إلى أقل من الصفر (-0.7%) ويتوقع، في ضوء انحسار الأزمة العالمية، أن يصل معدل النمو السنوي ما يقارب (4.0%) في السنوات المقبلة، الأمر الذي يدعو إلى ضرورة تبني سياسات جديدة لتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية ورفع معدلات النمو الاقتصادي.

ب. **معدل دخل الفرد:** يعتبر دخل الفرد من المؤشرات الاقتصادية الهامة الدالة على الرفاه الاقتصادي، حيث بلغ معدل دخل الفرد في الأردن عام 2000 (1741) دولار أمريكي، ليأخذ الزيادة المستمرة ليصل إلى (3766) دولار أمريكي عام 2009، الأمر الذي يعكس مدى التحسن في مستوى الرفاه الاقتصادي.

ولمعرفة التغيرات الحقيقية في رفاه الفرد، لا بدّ من الأخذ بعين الاعتبار معدلات التضخم، بمقارنة معدلات نمو الدخل الفردي مع معدلات التضخم السنوي. ويلاحظ أن الأولى تفوق الثانية، وبشكل كبير، لجميع السنوات، مما يشير إلى تحسن حقيقي ملموس في مستويات المعيشة خلال الفترة (2000-2009).

(1) نشرة لمؤشرات الاقتصادية، يعدها المرصد الاقتصادي في الجامعة الأردنية، الإصدار الثاني، 2010، بالاعتماد على نشرات البنك المركزي ودائرة الإحصاءات العامة الأردنية لسنوات مختلفة.

ج. **المديونية الداخلية والخارجية:** يمثل الدين العام مجموع مديونية الخزينة/وزارة المالية ومديونية المؤسسات والهيئات الحكومية المستقلة، مطروحاً منها ودائع الحكومة ومؤسساتها لدى البنوك. والسبب الوحيد للمديونية هو تغطية العجز في الموازنة العامة، وموازنات المؤسسات المستقلة. وبالتالي، فإن الرصيد القائم يمثل العجز المتراكم في تلك الموازنات. وتبين نشرة البنك المركزي خلال عام 2010 بأنه ارتفع الدين العام الخارجي بمقدار (742) مليون دينار ليصل إلى (4611) مليون دينار وتعادل (23.6%) من الناتج المحلي الإجمالي .

في الوقت ذاته ارتفع الدين المحلي العام بمقدار (1059) مليون دينار، ليصل إلى (6851) مليون دينار، تعادل (35.1%) من الناتج المحلي الإجمالي ، بذلك يكون الدين الصافي العام (أي بعد طرح الودائع الحكومية)، قد ارتفع بمقدار (1801) مليون دينار ليلعب (11462) مليون دينار، تعادل (58.76%) من الناتج المحلي الإجمالي⁽¹⁾.

ويقول الخبير الاقتصادي الدكتور فهد الفانك بأن هذه الصورة لا تدعو للارتياح وذلك:
1. لأن المديونية ترتفع بأسرع من نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية بدلاً من أن يحدث العكس.

2. لأنها تدل على أن العجز الكلي في موازنة القطاع العام لسنة 2010 قد ارتفع بدلاً من أن ينخفض، وهو ما يقارب (1.8) مليار دينار بضمنها (1.47) مليار دينار لموازنة الخزينة وحدها.

هذا التسارع في المديونية له نتائج سلبية، وهو غير قابل للاستمرار إلى ما لا نهاية؛ فهذه الديون تستوجب التسديد، وخدمتها بشكل أقساط وفوائد تآكل حصة متزايدة من الموازنة العامة، وتتنافس الحاجات الأخرى، وتحد من قدرة الحكومة على تقديم خدماتها الأساسية. صحيح أن نسبة المديونية إلى الناتج المحلي الإجمالي لم تتجاوز الحد الذي سمح به القانون وهو (60%)، ولكن عدم التجاوز هذا أصبح ممكناً، ليس بسبب ضبط المديونية، بل بسبب مراجعة تقديرات الناتج المحلي الإجمالي ، وتضخيم الرقم لدرجة أن هذا الناتج لسنة 2009 تمت مراجعته بجره قلم، وبدون تفسير ليرتفع بمقدار (1.55) مليار دينار أو (9.5%) الأمر الذي يلقي ظلالاً من الشك على المعادلة بأكملها، مما يستدعي إصلاح المالية العامة التي تشكل نقطة الضعف والخطر، ولا تلقى ما تستحق من عناية⁽²⁾.

(1) نشرة البنك المركزي، عام 2011.

(2) جريدة الرأي الأردنية، الصادرة بتاريخ 2011/4/4م،

د. معدل التضخم: يتتبع تطور معدلات التضخم السائدة في الاقتصاد الأردني، يتضح أن معدل التضخم بلغ 0.7% لعام 2000، واستمر بالتزايد؛ حيث أن عام 2004 قد سجل قفزة واضحة في معدلات التضخم حيث بلغ 3.4%، ويعزى ذلك إلى الحرب التي شنتها الولايات المتحدة وحلفاؤها على العراق، وما رافق ذلك من توقف تدفق النفط العراقي، ودخول عدد كبير من العراقيين إلى الأردن، الأمر الذي أدى إلى زيادة الأسعار بشكل كبير، ولا سيما العقارات. أما القفزة الثانية، فحدثت عام 2006، حيث ارتفع إلى 6.25%، ثم انخفض في عام 2007 إلى 4.7، ثم عاد وارتفع بشكل كبير عام 2008 ليصل إلى 14%، مثلثاً بارتفاع الأسعار عالمياً ولا سيما النفط، التي سجلت ارتفاعاً غير مسبوق في هذا العام، كون الأردن يستورد كامل حاجاته النفطية من الخارج.

بينما شهد في عام 2009 انخفاضاً ملموساً، بحيث تحول معدل التضخم إلى سالب 0.7، ويعزى الانخفاض إلى الأزمة المالية التي حلت باقتصاديات العالم، والتي بدورها أثرت على الاقتصاد الأردني. وفي ضوء استمرار الأزمة الاقتصادية الراهنة، يتوقع أن تبقى معدلات التضخم لعام 2010 محدودة عند مستوى أقل من متوسطها السنوي البالغ 2.5%، اعتماداً على تطورات أسعار النفط الخام العالمية.

هـ. البطالة: تعتبر البطالة ذات أبعاد مختلفة، ومن أخطر المشاكل الاقتصادية الكلية التي تواجه الاقتصاديات المعاصرة؛ فهي ظاهرة اقتصادية ناتجة عن وجود خلل في النشاط الاقتصادي، كما تعتبر في نفس الوقت ظاهرة اجتماعية، لما لها من آثار اجتماعية على عناصر المجتمع أفراداً وأسراً. ولعل البعدين الاقتصادي والاجتماعي للبطالة، يزيدان من تعقيدها، ويفرضان اعتماد وسائل تحليل متعددة لفهم طبيعتها وآثارها، ومن ثم محاولة تحديد آليات التأثير عليها. وبالرجوع إلى الجدول رقم (1) نلاحظ أن تذبذب معدلات البطالة خلال (2000-2009) كان بسيطاً، حيث وصل عام 2000 إلى (13.7%)، ليسجل في عام 2002 أعلى مستوى مسجلاً (15.3%)، ليعود بالانخفاض ليصل في عام 2008 إلى 12.7% ثم عاد للارتفاع في عام 2009 بنسبة بسيطاً ليصل 12.9%، وهذا يدل على أن سوق العمل الأردني تأثر بالأزمة المالية العالمية، ولكن بدرجة بسيطة. وقد خفف من آثارها استفادة الأردن من انخفاض الأسعار، وخاصة أسعار المشتقات النفطية في الآونة الأخيرة. وفي ضوء استمرار الأزمة المالية العالمية لا يتوقع أن تتحسن معدلات البطالة بشكل ملموس حتى أواخر عام 2010.

و. **التنافسية:** صنف الأردن على مدار ثماني سنوات، وعلى مستوى العالم، الصادرة عن تقرير التنافسية العالمي للمنتدى الاقتصادي العالمي (Global Competitiveness Report) ضمن أعلى خمسين دولة في قائمة التصنيفات العالمية للتنافسية. كما أن الأردن حافظ على مراتب متقدمة بين الدول العربية في ترتيب التنافسية للفترة ذاتها. أما الكتاب السنوي للتنافسية، الصادر عن معهد التنمية الإدارية، والذي يرصد الأداء الاقتصادي للبلد، وفعالية الحكومة لرفع التنافسية، وبيئة الأعمال الجاذبة لرؤوس الأموال والبنية التحتية للدولة، يؤكد تقدم مرتبة الأردن منذ بداية دخوله التصنيف عام ٢٠٠٣ وحتى عام ٢٠٠٨ بست مراتب.

ز. **سياسة الخصخصة:** سارت الخصخصة بخطوات متسارعة في السنوات الأخيرة وشملت بيع المؤسسات الاقتصادية الوطنية كالفوسفات والبوتاس والإسمنت والاتصالات وغيرها والتي كانت تدر دخلاً لخزينة الدولة، مما فاقم الفروقات الطبقية والاجتماعية.

وبعد استعراضنا لأبرز المؤشرات الاقتصادية، نلاحظ أن الاقتصاد الأردني لا يزال يواجه العديد من التحديات، من أبرزها الاعتماد على الصادرات التقليدية، وتدني نوعية ومستوى الاستثمار العام والخاص، الذي يمثل حوالي (20%) من الناتج المحلي الإجمالي؛ الأمر الذي يؤكد الحاجة الحقيقية للمزيد من الاستثمار العام خلال السنوات القادمة، لتحسين سوية الخدمات الأساسية والبنية التحتية، واستقطاب المزيد من الاستثمارات الأجنبية. كما أن الاستثمار العام لا زال مطلوباً لتنفيذ أو استكمال المشاريع الرئيسة في مجالات المياه والطاقة وغيرها. يضاف إلى ذلك، أن الإنتاجية على المستويين الكلي والقطاعي لا زالت دون المستوى المطلوب. ولا يمكن أن يتحسن هذا الواقع، دون تحقيق تقدم ملموس في مجالات البحث العلمي والتقني، ومعالجة ضعف البيئة التحتية، ونشنت الجهود في ظل عدم وجود آلية مؤسسية تربط مراكز البحث العلمي في الجامعات، والمؤسسات ذات العلاقة من جهة، وبين القاعدة الإنتاجية من جهة أخرى. والجدير بالذكر، أن الإنفاق على البحث والتطوير، لا يتجاوز ما نسبته (0.4%) من الناتج المحلي الإجمالي، أي حوالي ثلث النسبة المعيارية للدول النامية والتي تقدر بـ(1%) من الناتج المحلي الإجمالي.

كما أن التثوهات الرئيسة في السوق تقف عائقاً أمام قدرة الاقتصاد على الوصول إلى معدلات نمو عالية ومستدامة، وإن الخلل بين حاجات السوق ومخرجات النظام التعليمي والتدريب، قد رافقه بقاء معدلات البطالة المرتفعة، وخاصة بين فئة الشباب. وإن قوة العمل

تمثل قرابة (24%) من السكان، ما يقارب ما نسبته (60%) في تايوان على سبيل المثال⁽¹⁾.

ولا شك أن هذا المستوى المتدني يتطلب تحقيق نمو ملموس في مستوى الإنتاجية، للتعويض عن تدني معدل النشاط الاقتصادي العام، وعليه فبدون خطوات ملموسة لتحسين نوعية التدريب والتعليم، وتحسين مستوى الإنتاجية الكلية، وإنتاجية عنصر العمل على وجه التحديد، ومن ثم الانتقال إلى الاقتصاد ذي قيمة مضافة عالية، فإن الأردن سيبقي يعاني من تدني مستوى الأداء الاقتصادي وتواضع مستوى المعيشية. ومن التحديات الأخرى التي تواجه الاقتصاد الأردني، عدم مرونة هيكل الموازنة، حيث وصلت نسبة النفقات الجارية من الإيرادات المحلية عام 2003 إلى (121.1%). ولا شك أن ذلك، مقروناً مع عبء المديونية المرتفع، الذي وصل (943) مليون دينار، والضغط المتزايد لرفع مستوى النفقات الرأسمالية لدفع عجلة النمو الاقتصادي، قد أسهم في ارتفاع نسبة العجز. وفي حقيقة الأمر، فإن الهيكل القائم للموازنة العامة، قد خلق من نفسه حلقة مفرغة لزيادة الإنفاق، على سبيل مواجهة الحاجات التنموية، وهو أمر من المستحيل بمكان استدامته.

كما أن التنمية الاجتماعية لم تحقق نتائج موازية، حيث بقيت مستويات الفقر والبطالة مرتفعة إلى حد ما. كما أن معدلات النمو الاقتصادي المتحققة كانت متواضعة، فقد بقيت مستويات الكفاءة والإنتاجية والنوعية للخدمات الحكومية دون المستوى المطلوب، وخصوصاً في المناطق الريفية والنائية. كما حقق الاستثمار الخاص نمواً متواضعاً جداً نتيجة لبطء تنفيذ المشاريع التنموية الكبرى، وعمليات التخاصية، الأمر الذي يتطلب تنفيذ استثمارات كبيرة في البنية التحتية لحفز المزيد من الاستثمارات الخاصة.

وخلاصة القول، فإن التنمية الاقتصادية في الأردن، كغيرها من الدول العربية، تعاني من العديد من التحديات، والتي أبرزها أزمة المياه، والغذاء، والبطالة، وعدم تنفيذ المشاريع التنموية، والأزمات السياسية المستمرة في المنطقة المحيطة بها، وارتفاع معدل النمو السكاني، وتدني مستوى الخدمات، وتزايد المديونية الخارجية، وانهيار أسعار بعض المواد الأولية. بالإضافة إلى تحديات أخرى جديدة فرضتها ظاهرة العولمة، وتمثلت بما يعرف بثورة المعلوماتية، ووسائل الاتصال، كذلك انعكاسات ظاهرة التكتلات والنظم الاقتصادية الكبرى، والنظم الإقليمية، مثل الإتحاد الأوروبي، والتكتل الآسيوي، واتفاقية دول أمريكا الشمالية (نافتا)، وغير ذلك من التكتلات التي أصبحت تمثل أهم اتجاه في العلاقات الدولية لمرحلة ما بعد الحرب الباردة. ومن التحديات التي تواجه عملية التنمية الشاملة، تفاقم حالة

(1) باسم عوض الله، مرجع سابق.

استنزاف الموارد المالية والبشرية، إما رداً لديون متراكمة، ولما تسديداً لثمن السلاح، أو الاستثمار في الدول الأجنبية، إضافة إلى عجز السياسات الاقتصادية عن مواجهة التحديات، أو على الأقل التقليل من آثارها. ويرى الباحث أنه بدون اتخاذ سلسلة من الإجراءات والسياسات الحكيمة والجريئة لكسر هذه الحلقة، فإنه لن يكون بمقدور الأردن تحقيق الاستقرار وزيادة القدرة على مواجهة التقلبات الخارجية واستدامة المسيرة التنموية.

خلاصة الفصل

تحتل التنمية الاقتصادية مكانة بارزة في الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية بل إن الاهتمام بها يعد من أبرز الاهتمامات التي تلثقي عندها الدول المتقدمة والنامية في عالم اليوم.

وفي إطار التفرقة بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية حدد الفكر الاقتصادي بأن النمو يعني زيادة في الناتج القومي الصافي، بينما تتضمن التنمية إضافة إلى ذلك تغيرات اساسية في النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بمعنى أن الفارق بين المفهومين يكمن في درجة التغير الهيكلي في الاقتصاد.

وعلى الرغم من الاهتمام الواسع بالتنمية الاقتصادية، فالتنمية دون شك ليست هدفاً نهائياً في حد ذاته، بل هي هدف مرحلي أو وسيلة تعود إلى أهداف نهائية أخرى تنتشر آثارها لتحقيق هدف واسع عريض الأ وهو تحقيق الرفاهية للمواطنين ورفع مستوى الدخل الفردي، ورفع نصيب الفرد من الخدمات والحد من البطالة وعدالة التوزيع .. وما إلى ذلك كلها أهداف تسعى الدول لتحقيقها لرفع مستوى المعيشية وتحقيق الرفاء، فالتنمية في هذا الإطار هي تنمية اقتصادية واجتماعية وسياسية؛ لأن الأمر في هذا المضمون لا يقتصر على التغيير الكمي للمعايير الاقتصادية فقط، وإنما يتضمن بالضرورة تغييراً اجتماعياً وثقافياً مباشراً نتيجة للآثار المتشابكة التي تحدثها التنمية نفسها، فالتنمية إذاً ذات جوانب متعددة تمثل الزيادات الكمية ركناً أساسياً في تحقيق التحولات النوعية في المجتمع.

وان عملية التنمية الاقتصادية لا يمكن أن تتم بشكل عشوائي، بل يجب أن تستند إلى استراتيجية معينة، بنيت على أساس نظري معين. بالإضافة إلى بيان مقومات التنمية الاقتصادية، والمتمثلة بمصادر تمويلها الداخلية والخارجية، ومؤشرات قياسها، والعقبات التي تقف عائقاً أمام تحقيق التنمية الاقتصادية.

كماتّم إبراز مراحل تطور التنمية الاقتصادية في الأردن، ومؤشرات الأداء الاقتصادي والآثار المترتبة عليها، للوقوف على نقاط الضعف والقوة، لتجنب الأولى وتعظيم الثانية والبناء عليها، وذلك لإعطاء دفعة جديدة للإصلاحات من خلال طرح استراتيجيات ومبادرات تهدف إلى تحسين مستوى معيشة المواطنين في الأردن.

و بعد ان تناولنا التنمية الاقتصادية بشيء من التفصيل سنتعرف في الفصل اللاحق على الفساد لنرى اثاره على كافة مناحي الحياة وخصوصا الاقتصادية منها.

الفصل الثاني

مدخل لدراسة الفساد

الفصل الثاني مدخل لدراسة الفساد

تمهيد

إن الفساد (Corruption) ليس شيئاً جديداً في حياة الأمم قديمها وحديثها، وتعتبر ظاهرة عالمية شديدة الانتشار وذات جذور عميقة تأخذ أبعاداً واسعة، تتداخل فيها عوامل مختلفة، يصعب التمييز بينها وتختلف درجة شموليتها من مجتمع لآخر.

وقد وردت إشارات في القرآن الكريم تدل على الفساد في أكثر من (53) مرة وتحذر منه، كقوله تعالى (**ظَهَرَ الْفَسَادُ** **أَدْفِي الْبِرِّ وَالْبِحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَدَّلُوا لِنَفْسِهِمْ بِحُجُوعٍ**)⁽¹⁾، كما تحدث ابن خلدون في مقدمته الشهيرة عن "الجاه المفيد للمال" وكأنه يقرأ الواقع اليومي المعاصر للعالم. إذ رأى أن المال تابع للجاه والسلطة حيث تختلط التجارة بالإمارة، كما بدأ الاقتصاديون يهتمون بموضوع الفساد بشكل خاص، وبظاهرة الحوكمة ودور المؤسسات بشكل عام، باعتبارها عوامل رئيسة تؤثر في كفاءة تشغيل الاقتصاد الكلي ومن ثم في أداء الاقتصاد ذاته، لأنه لا يمكن لأي مجتمع من تحقيق أي تقدم في طريق التنمية وثقوب الفساد تخترقه من جوانب عدة، كون الفساد ليس بظاهرة عابرة سرعان ما تظهر وتختفي، ولكنها ظاهرة مستمرة يتفاوت حجمها من دولة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر داخل الدولة الواحدة.

وقد عانت المجتمعات من جراء الفساد وانعكاساته السلبية على الاقتصاد والمجتمع، فالفساد إذا انتشر في مجتمع ما، فإنه يؤدي إلى عرقلة نموه الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي يفقده حاضره ويجني على مستقبله، فضلاً عن سيادة حالة ذهنية لدى الأفراد والمجتمعات، تسوخ الفساد، وتوجد له الأعذار لاستمرار نطاقه في الحياة، مما يترتب عليه نتائج وخيمة في جميع النواحي الحياتية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والدينية.

وللوقوف على هذا الداء الخطير سنتناول بالبحث والتحليل الفساد من كافة جوانبه

ومن خلال المباحث التالية:-

المبحث الأول: ماهية الفساد

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على الفساد

المبحث الثالث: قياس الفساد وتكلفته

(1) سورة الروم: الآية 41.

المبحث الأول

ماهية الفساد

الفساد ظاهرة اجتماعية متعددة الجوانب يصعب التعرف إلى ماهيته بشكل دقيق، وذلك بسبب تعدد صورته وأساليبه، حيثُ أصبح الحديث عن الفساد محور الاهتمام ليس على مستوى رجال الفكر والسياسة والإدارة فحسب، بل على مستوى المواطن العادي. وهو لا يرتبط بفترة تاريخية معينة أو بدولة محدّدة، فهو يأخذ أشكالاً متغيرة بتغير الفترات التاريخية، ومتنوعة بتنوع الأمم. وقد عانت منه كل الحضارات السابقة، واستشرى في نطاق السلطة والأحزاب والمنظمات، كما ارتبط بالتغيرات التي تحدث في بناء القوى الاجتماعية والسياسية والإدارية والاقتصادية.

ولا يختلف أحد على أن كافة المجتمعات في الشرق والغرب تحتوي على قدر معين من الفساد، إذ لا يوجد على وجه الأرض ذلك المجتمع الفاضل الذي يخلو تماماً من الفساد والمفسدين. ولكن القضية التي تشغل بال المجتمع العربي هذه الأيام هي ليست بالتحديد وجود قدر ما من الفساد في معاملاتنا اليومية، وإنما القضية التي تشغل بال الجميع اليوم هي حجم الفساد، واتساع دائرته، وتشابك حلقاته، وترابط آلياته، بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل؛ مما يهدد مسيرة ومستقبل مجتمعنا العربي في الصميم. ولعلّ ما كشف عن بعض وقائع الفساد المالي والإداري خلال السنوات الأخيرة في العديد من البلدان العربية، يدل على مدى تغلغل قيم الفساد وممارساته في كل مناحي حياتنا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية.

وسوف يتناول الباحث في هذا المبحث بالدراسة والتحليل ماهية الفساد من خلال دراسة المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم الفساد وخصائصه

المطلب الثاني : أنواع الفساد ومظاهره

المطلب الثالث: أسباب الفساد ودوافعه

المطلب الأول

مفهوم الفساد وخصائصه

أولاً : مفهوم الفساد

تنوعت مفاهيم الفساد وتغيرت تبعاً للتغيرات التي شهدتها العالم في السنوات القليلة الماضية، ممّا جعل من تعريفه محطّ جدل ونقاش من قبل الباحثين، سعياً وراء تحديد مفهوم

واضح ودقيق له، كونه آفة من الآفات التي تواجه المجتمعات النامية والمتقدمة بقطاعها العام والخاص على حدّ سواء.

وهذه الصعوبة في الاتفاق على تعريف موحد لمفهوم الفساد، يمكن ردها إلى عدة عوامل، أبرزها أنه لا يوجد منهج موحد لدراسة الفساد، وذلك عائد إلى أن معظم الأشخاص أو الهيئات المهمة بدراسته، ينتمون إلى حقول مختلفة مثل السياسة والعلوم الاجتماعية والاقتصادية والإدارية. وتبعاً لذلك، فإن هذا الموضوع يناقش من خلال مناهج مختلفة، بل إن الموقف يزداد صعوبة وتعقيداً إذا علمنا أنه حتى داخل حقل المعرفة الواحد، هنالك عدة اتجاهات ومناهج في النظر إلى الفساد⁽¹⁾.

ومن هنا فقد طوّر الكتّاب والباحثون ثلاثة مناهج فكرية تتناول الفساد وفقاً للمدرسة الفكرية التي ينتمون إليها كالاتي⁽²⁾:

أ. **المنهج القيمي (Moral Method)**: ويؤكد أنصار هذا المنهج أن الفساد، وهو نتيجة لانحراف قيمي يتخذ شكل سلوكيات منحرفة عن النظام العام، تستهدف أبعاده عن هدفه الحقيقي لتحقيق أهداف ومصالح شخصية، كما يؤكد هذا المنهج المعايير الأخلاقية والقيم الدينية التي تحارب الفساد، وتعدّه مرضاً فريداً هداماً للشخص، وحالة سلبية ضارة ينبغي القضاء عليها ومكافحتها لكونه يعد الفساد انحرافاً عن المعايير الأخلاقية للمجتمع. وقد واجه هذا المنهج العديد من الانتقادات من أهمها أن مفهوم القيم مفهوم نسبي غير ثابت يصعب التحقق منه، بالإضافة إلى أن حدود النظام القيمي غير واضحة وقد يتم الإنحراف عنه.

ب. **المنهج الوظيفي (Revisionist Method)**: وهذا المنهج استند إلى المنهج البنيوي الوظيفي في طروحاته، وأعد الفساد حالة طبيعية ومصاحبة للنمو والتطور، وأن الفساد يتلاشى تلقائياً ويدمر نفسه ذاتياً بشكل مرافق لعملية نضج وتطور المجتمع، وثمناً لا بد منه من أجل دفع عجلة التنمية من خلال تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين، كما أنه يسهم في حماية النظام السياسي إذ يكون بديلاً عن العنف.

(1) David Gould and Jose Amaro-Reyes, The Effect of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries, 1983, World Bank Staff Working Paper, No. 580, Washington, D.C: The World Bank, P.3.

(2) هاشم الشمري، أثير الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دار البازوري للنشر، ط1، عمان، 2010، ص 26.

ج. منهج ما بعد الوظيفة (NON- Revisionist Method): وذهب هذا المنهج في تصوره إلى أبعد من تصور المنهج الوظيفي، وظهر هذا المنهج كرد فعل على تزايد الفساد وانتشاره، وقد أعاد رواد هذا المنهج تأكيد المبادئ الأخلاقية والقيمية للوظيفة العامة أو الخاصة، حيث خالفوا أصحاب هذا المنهج الوظيفي في افتراضاتها بأن الفساد نشاط فردي يتم بشكل عرضي، إضافة إلى سمة التلاشي الذاتية، مشيرين إلى أن الفساد يتصف بإدامة الذات و الاستمرار في حال توافر البيئة المناسبة، إضافة إلى أنه يمكن أن يمارس بشكل جماعي ومخطط له ولا يقتصر على سلوك فردي في حالة عارضة، محذرين الأكاديميين والمجتمع والدولة من التأثيرات المخدرة للمنهج الوظيفي، ومشددين في الوقت ذاته على ضرورة تطوير استراتيجيات متنوعة الأبعاد لمحاربة الفساد.

ويرى الباحث أن الشواهد العملية والنظرية دلت على خطأ المفهوم الوظيفي للفساد، حيث إن الفساد لم يعد قاصراً على البلدان النامية فحسب بل بات ظاهرة شاملة، وأخذ يتزايد يوماً بعد يوم، حيث لم يدمر الفساد ذاته حتى في البلدان التي تجاوزت مرحلة التقدم على وفق المنهج الغربي. لذلك يبدو أن المفهوم القيمي للفساد أكثر واقعية والأجدى اتباعاً فضلاً على أنه يكافح الفساد ويمنعه بدلاً من أن يبرزه.

ورغم هذه الاختلافات بين المناهج الفكرية للفساد في واقع الأمر، لم تمنع دون قيام الباحثين بإعطاء تعريفاتهم الخاصة لمفهوم الفساد، مما يوجب علينا إيراد هذه التعريفات، ثم تحديد التعريف الملائم الذي بدوره يساعدنا على تحديد الأبعاد الأساسية له فما هو المقصود بالفساد؟

الفساد في اللغة يعني التلف والعطب أو الاضطراب والخلل⁽¹⁾، ويعني إلحاق الضرر بالإفراد والمجتمعات، ومن هنا يقال أفسد الشيء أي أساء استعماله، وأن هناك خلل يتطلب علاجه والتخلص من عيوبه. وقد وردت كلمة الفساد ومشتقاتها في القرآن الكريم ما يقارب (53) ثلاثة وخمسين موضعاً⁽²⁾، كقوله تعالى ﴿ وإذا تولى سعى في الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل والله لا يحب الفساد ﴾⁽³⁾، وقال تعالى ﴿ وأحسن كما أحسن الله إليك ولا

(1) المعجم الوسيط، المجلد الثاني، دار إحياء التراث العربي، مصر، ط 2، 1973، ص 688.

(2) محمد عبد الباقي، المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم، بيروت، دار الجبل، 1407هـ، ص ص 519-518.

(3) سورة البقرة الآية: 205.

تبع الفساد في الأرض... ﴿١﴾، وقال تعالى ﴿ولا تبخسوا الناس أشياءهم ولا تعثوا في الأرض مفسدين﴾ ﴿٢﴾.

أما فيما يتعلق بمفهوم الفساد في مجال العلوم الاجتماعية والإنسانية فهي متعددة، ولكننا سوف نستعين ببعض المفاهيم المختلفة التي وضعت لتعريف الفساد من أجل الوصول إلى مفهوم عام وشمولي يفيد هذه الدراسة ومن أهم هذه المفاهيم:

- مفهوم هنتنجون (Huntington) الذي يرى أن الفساد هو "سلوك للموظف العام ينحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف وغايات خاصة" ﴿٣﴾.
- مفهوم رونالدريث (R.Wraith) وسيمكنز (E.Simpkins) اللذان عرفا الفساد بأنه: "كل فعل يعتبره المجتمع فاسداً، ويشعر فاعله بالذنب وهو يقترفه" ﴿٤﴾.
- مفهوم العالم روبرت تلمان (R.Telman) "الفساد الذي يسود في بيئة تساعد فيه السياسة العامة للحكومة نظاماً بيروقراطياً، وتتم معاملاته في سرية نسبية، ولا تفرض عليها جزاءات رسمية كالرشوة وتوظيف الأقارب من غير ذوي المؤهلات والخبرات... وما إلى ذلك" ﴿٥﴾.
- كما عرف أحمد رشيد الفساد بأنه تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الإتحراف والكسب الحرام والخروج عن النظام لمصلحة شخصية" ﴿٦﴾.
- أما جوزيف ناي (Joseph Nye) فيعرف الفساد بأنه "سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة، والاستفادة المادية أو استغلال المركز، ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي.

(1) سورة القصص، الآية: 77.

(2) سورة هود، الآية: 85.

(3) Huntington, S.P. Modernization and Corruption, In Heidenheimer, A.J., Political Corruption, Reading In Comparative Analysis, Holt, Rinehart, N.Y., 1970, p.450.

(4) Wraith, R., and Simpkins, E., Corruption In Developing Countries, New York, Norton, 1964.

(5) Telman R., Emergence of Bank Market Bureaucracy, Administration Development Of Corruption in New States Public Administration Review, Sep. 1986.

(6) احمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، مطبوعات دار الشعب، القاهرة،

1976، ص 86

ويدفع السلوك إلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو وضع شخص معين في مركز محترم، وكذلك يشمل سوء استخدام المال العام مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة⁽¹⁾.

- كما يؤكد (Nathaniel Leff) على أن الفساد الإداري "هو تقليد غير قانوني يستخدم من قبل الأفراد والجماعات للتأثير على النشاطات البيروقراطية يتمثل في ظهور مؤثرات تدل على أن الذين يشجعون على الفساد هم من بين الذين يسهمون في اتخاذ القرارات بشكل أكبر، مما يجب أن تكون عليه الحالة الطبيعية"⁽²⁾.

- كما يعرف البنك الدولي الفساد على أنه "سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب خاصة"⁽³⁾.

- وتعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد "أنه إساءة استعمال السلطة لأغراض خاصة"⁽⁴⁾.

- أما هيجان فقد عرف الفساد بأنه "استغلال الوظيفة العامة والمصادر العامة لتحقيق منافع شخصية أو جماعية بشكل منافٍ للشرع والأنظمة الرسمية، سواء أكان هذا الاستغلال بدافع شخصي من الموظف ذاته أم نتيجة للضغوط التي يمارسها عليه الأفراد من خارج الجهاز الحكومي، وسواء أكان هذا السلوك تم بشكل فردي أم بشكل جماعي"⁽⁵⁾.

نلاحظ مما سبق أن الفساد سلوك ينحرف فيه الشخص عن القوانين والمبادئ الشرعية والاجتماعية، بهدف الحصول على منفعة شخصية سواء أكانت معنوية أم مادية على حساب المصلحة العامة، مع العلم أن مفهوم الفساد يتأثر بشكل كبير بالقيم والثقافة السائدة في المجتمع، فما يعتبر فساداً في مجتمع ما كالرشوة مثلاً قد يعتبر عمولة أو إكرامية في مجتمع آخر.

(1) محمود صلاح، مرجع سابق، ص3

(2) المرجع السابق نفسه، ص3

(3) World Bank development report, Oxford university press Washington D.C, 1997,p.102.

(4) Transparency International, Berlin,2004. [http:// www.transparency.org](http://www.transparency.org)

(5) عبد الرحمن الهيجان، استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، المجلد 12، العدد 23، محرم، 1418هـ، ص205.

وفي ظل تعدد مفاهيم الفساد وفي ظل غياب تعريف عام متفق عليه، فإنني أخلص إلى مفهوم للفساد من خلال البعد الاقتصادي يخدم هذه الدراسة بأن الفساد "ذلك السلوك الذي يسلكه صاحب الخدمة العامة أو الخاصة، بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب الصالح العام، مما يؤدي إلى ضرر في البناء الاقتصادي للدولة من خلال هدر الموارد الدولة الاقتصادية، وزيادة الأعباء على الموازنة العامة، وخفض كفاءة الأداء الاقتصادي وسوء توزيع الموارد مما ينعكس سلباً على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية".

ثانياً: خصائص الفساد

من خلال الاستعراض السابق لمفهوم الفساد نلاحظ بأن الفساد يتميز، بوصفه تعبيراً عن انتهاك الواجبات الوظيفية، وممارسات خاطئة، تعلي شأن المنفعة الشخصية على حساب المنفعة العامة. ويتميز الفساد بعدة خصائص أبرزها⁽¹⁾:

أ. **السرية**: تتم ممارسة الفساد وتحت جناح الظلام الدامس وبأساليب التحايل والخديعة، بسبب ما يتضمنه النشاط من ممارسات غير مشروعة وغير قانونية وغير أخلاقية. والسرية ميزة مرافقة للفساد في أغلب الأحيان، إلا إنه من الممكن أن تصبح علنية في حال استفحال بعض مظاهر الفساد في المجتمع وصيرورتها كشيء عادي غير مستهجن، وهذا من أخطر المراحل على المجتمع.

ب. **اشترك أكثر من طرف**: فقد تضمن تقرير الأمم المتحدة عام 1989م إن الفساد يتضمن أكثر من طرف، كما تكون هنالك علاقات تبادلية للمصالح والمنافع والالتزامات بين الأطراف المتعاطية للفساد، إضافة إلى قيام المتورطين بالتنمية والتستر على أعمالهم الفاسدة بنشاطات أخرى ربما تكون أعمال خيرية، وقد تكون تعبير عن إتفاق إرادة صانع القرار والمؤثر بتكليفه مع إرادة أولئك الذين يحتاجون إلى قرارات تخدم مصالحهم الفردية أولاً وأخيراً.

ج. **يرتبط بمظاهر التخلف الإداري السائدة**: يترافق الفساد أحياناً كثيرة ببعض مظاهر الفساد مثل تأخير المعاملات، والتغيب عن العمل، وسوء استغلال الوقت، والعصبية مع

(1) لوي العيسى، الفساد الإداري والبطالة، دار الكندي للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2009، ص ص70-

المتعاملين وغيرها من المشاكل الإدارية، والتي تعتبر الأرض الرطبة لانتشار الفساد. وهذا ما يؤدي إلى ظهور شعور عام لدى العناصر الصالحة في النظام أو الجهاز الإداري بعدم الراحة في فقدان الحافز على العمل الجاد وخوفهم من أذى العناصر الفاسدة خاصة، إذا كانوا من أصحاب القرار في الجهاز الإداري. وفي ذلك حماية المنحرفين وعدم كشف انحرافاتهم والآثار الخطيرة التي يمكن أن تترتب من إجراء ممارساتهم والتي يمكن أن تمتد إلى خارج الجهاز الإداري لتؤثر على المجتمع ككل.

د. سرعة الانتشار: أهم ما يميز الفساد هو سرعة انتشاره، فقد تم تشبيهه بالسرطان الذي ينخر أعضاء الجهاز الإداري تدريجياً، إذا وجد البيئة الملائمة، وبهذا يزداد نفوذ الفاسدين مما يعطيهم القوة اللازمة للضغط على باقي أجهزة الإدارة للسير على خطاهم طوعاً أو كرهاً، وخاصة الانتشار هذه لا تقتصر على حدود الجهاز الإداري بل هي سمة عالمية عابرة للقارات تنتقل من دولة إلى أخرى، خصوصاً في ظل التحديات الكثيرة، كالعولمة وثورة الاتصالات، والسوق المفتوحة، والانفجار المعرفي.

المطلب الثاني

أنواع الفساد ومظاهره

أولاً: أنواع الفساد

تختلف أنواع الفساد تبعاً للزاوية التي ينظر له منها، فهناك من يرى بأن أنواع الفساد تختلف طبقاً للحيثيات المرتبطة بها، وأن تصنيف الفساد إلى أنواع يساعد في البحث لكي تصبح أكثر تجانساً على أسس معينة ومحددة، وأكثر وضوحاً ويسراً في الاستخدام. هذا من جهة، ومن جهة أخرى تكون النتائج التي يتم التوصل إليها في ظل متغيرات مصنفة أكثر دقة.

ومن هنا فسوف نستعرض أهم التصنيفات للفساد بحسب الزاوية المنظور منها وذلك كالآتي:

أ- الفساد من حيث الحجم: يمكن تقسيم الفساد من هذه الزاوية إلى نوعين:

1. الفساد الصغير (Petty Corruption): وهذا الفساد الذي يتعلق بأداء الوظائف والخدمات الروتينية، وقد يكون الهدف منه تيسير الإجراءات المعقدة ولكنه قد يكون في ذاته سبباً في تعقيد الإجراءات. فقد يعمد الموظف إلى وضع عراقيل أمام المواطنين، عن طريق خلق عقبات روتينية، للحث على تقديم الرشاوي أو زيادة قيمتها. وهو في أغلب الأحيان

غير منظم، ويمارس من قبل فرد واحد، دون التنسيق مع الآخرين؛ حيث يتم اللجوء إلى ممارسة بعض مظاهر الفساد كالرشوة أو الاختلاس، مقابل مبلغ بسيط، لتغطية بعض التكاليف المعيشية الضرورية.

2. **الفساد الكبير** (Grand Corruption): وهذا الفساد الذي يقوم به كبار الموظفين أو السياسيين، ويتميز هذا النوع بضخامة تكلفته، واتساع تأثيره على المجتمع؛ ولذا يعتبر أخطر من النوع الأول عند الكثير من المهتمين. ومن أشكال هذا النوع الصفقات الكبرى في المقاولات وتجارة السلاح والحصول على التوكيلات التجارية الدولية للشركات متعددة الجنسيات، وإرساء العطاءات على الشركات التي تدفع رشوة أكبر، وبيع المؤسسات العامة التي تملكها الدولة إلى القطاع الخاص بحجة التصحيح الاقتصادي والخصخصة بأقل من القيمة الحقيقية مقابل الرشوة، ويتسم هذا الفساد بكونه منظماً.

ب- **الفساد من حيث التنظيم**: يمكن التمييز من هذه الزاوية بين نوعين من الفساد:

1. **الفساد المنظم**: وهذا النوع من الفساد يكون أطراف الفساد والمبالغ المطلوب دفعها محددة، والنتيجة المرجوة من الفساد مؤكدة، حيث يعرف أصحاب المشروعات بوضوح من الذين يلزم رشوتهم.

2. **الفساد غير منظم**: وهو على النقيض من النوع السابق، حيث يحتاج منظمو المشروعات إلى رشوة العديد من المسؤولين، دون أن يتوافر لهم ضمان أكيد على أنهم لن يواجهوا بطلبات أخرى للرشوة، أو أنهم سيحصلون فعلياً على الغاية التي يسعون إليها، سواء أكانت تحقيق منفعة أم تفادي نفقة. وإن تعدد طلبات الرشوة دون تنسيق بين هذه الطلبات يؤدي حتماً إلى المبالغة في قيمة الرشاوي المطلوبة، مما يؤدي إلى تعثر المشروعات، ولذلك فهو يعتبر عند البعض أكثر ضرراً من الفساد المنظم.

ج- **الفساد من حيث النطاق**: ينظر إلى الفساد من زاوية نطاق ممارسته، وما إذا كان يتم داخل حدود الدولة أم يتجاوزها فإنه يمكن تقسيمه إلى نوعين⁽¹⁾:

1. **الفساد المحلي**: هو الذي يتم داخل حدود الدولة، ويقتصر على أطراف محليين، يتم عادة عند التقاء القطاع العام مع القطاع الخاص في معاملة ما، وقد يكون الطرفان من القطاع العام، فالحكومة عادة ما تقوم بشراء مواد ومستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة، وتطرح عدداً من المشروعات للتنفيذ عبر مناقصات يتقدم بها القطاع الخاص المحلي،

(1) طارق السالوس، مرجع سابق، ص ص 16-17.

وقد يتم رشوة بعض المسؤولين الحكوميين للحصول على هذه المناقصات، مما يخل بقواعد المنافسة بين وحدات القطاع الخاص، كما يؤدي إلى زيادة تكاليف هذه المشروعات، ومن ثم زيادة الأسعار، وذلك بسبب إضافة قيمة الرشاوي المدفوعة إلى تكاليف المشروع مما يؤدي إلى تحميل الدولة نفقات إضافية.

2. الفساد الدولي: وهو الفساد الذي يتجاوز حدود الدولة، وذلك عندما تتعامل الدولة مع أطراف خارجية، حيث تقوم الحكومات في الدول النامية بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات من الخارج. وقد يتم دفع الرشاوي والعمولات للتعاقد مع شركات معينة دون أخرى، مما يدفع الشركات الأجنبية إلى دفع عمولات كبيرة للحصول على المناقصات الخارجية والامتيازات في الدول النامية، ويتم ذلك بصفة خاصة في الصفقات الكبرى المتعلقة بالنشاط الاستخراجي ومشروعات البنية الأساسية و(1).

ومن الجدير بالذكر بأن قدراً كبيراً من الفساد في الدول النامية تشارك فيه البلدان الصناعية مشاركة مهمة، هو قول صحيح، والدليل على ذلك ما أشارت إليه منظمة الشفافية الدولية "على أن كثيراً من رشا العالم الثالث تدفعها جهات العالم الأول، وهو ما يدفع التجارة العالمية إلى الاهتمام بهذه القضية في المستقبل"(2).

د- الفساد من حيث طبيعة العلاقة بين طرفي الفساد: يمكن تقسيم الفساد من حيث طبيعة العلاقة بين أطراف الفساد إلى نوعين(3):

1. الفساد القسري (Coercive Corruption): وفي هذا النوع يجبر المستهلك أو طالب الخدمة على دفع الرشوة والأتأخر حصوله على الخدمة أو السلعة، وربما لا يستطيع الحصول عليها. وفي هذه الحالة تكون العلاقة بين الموظفين الذين يحصلون على الرشوة وطالب الخدمة علاقة متناقضة.

2. الفساد التآمري (Collusive Corruption): قد يكون هنالك تعاون بين طرفي الفساد، كما في حالة دفع مبلغ لموظفي الجمارك للسماح بدخول السلع الخاضعة للضريبة الجمركية بدون تقاضي هذه الضريبة أو تخفيضها عما هو مقرر. ويعتمد العائد من ذلك على القوة التفاوضية لطرفي العلاقة مع خسارة الحكومة والاقتصاد عموماً من إيرادات الضرائب الجمركية

(1) زياد عربية، مرجع سابق، ص ص 4-5.

(2) Robert Klitgaard, Interational Cooperation aginst corruption, Finance and Development, march,1998, p3.

(3) ماجد المنيف، مرجع سابق ص ص 48-49.

المستحقة. ويعرف هذا الفساد بالفساد التأمري، حيث يتفق أطراف الفساد على تجنب الدفع للحكومة ودفع مبلغ أقل للموظف العام. وربما يتم الفساد التأمري في حالة احتكار الموردين في القطاع الخاص لسعة معينة تقوم الحكومة بشرائها، أو طلب مورد السلعة أو الخدمة سعراً أعلى، مدركاً أن الموظف الحكومي الفاسد سوف يستحوذ على جزء من المبلغ الإجمالي للصفقة من خلال موافقته عليها؛ ويترتب على ذلك أن تدفع الدولة ثمناً أعلى في حالة الفساد بينما كان يمكن دفع مبلغ أقل في حالة خلو العلاقة من الفساد.

هـ- الفساد من حيث الفئة الممارسة للفساد: يمكن تقسيم الفساد من هذه الزاوية إلى ثلاثة أنواع⁽¹⁾:

1. **فساد القمة:** وينصرف هذا النوع إلى فساد الرؤساء والحكام كما يمتد غالباً ليشمل الرؤساء والأقارب والزوجات والأصدقاء والمحسوبين حيث يتحول منصب رئيس الدولة من كونه منصب يستهدف المصلحة العامة، إلى وسيلة لتحقيق الثروة والكسب الشخصي، من خلال استغلال النفوذ وتلقي الرشاوي والعمولات، وهو ما يعد من أخطر أنواع الفساد.

2. **الفساد المؤسسي:** ويعبر هذا الفساد عن فساد بعض أعضاء المؤسسات السياسية كبعض أعضاء البرلمان والوزراء وكبار المسؤولين والنخب الحزبية. ويعد الفساد البرلماني من أخطر صور الفساد المؤسسي، حيث يمكن اعتباره المتغير المستقل لبقية صور الفساد، وقد يتحالف الفساد البرلماني مع الفساد الوزاري وينتج عن ذلك تزوير الانتخابات، مما يؤدي إلى نظرة سلبية لدى الجماهير والمعارضة تجاه الانتخابات بصفة عامة.

3. **الفساد البيروقراطي أو العادي:** وينصرف هذا النوع إلى الموظفين الحكوميين في المستويات المتوسطة والدنيا في الجهاز الإداري، ويغلب عليها الرشاوي اللحظية، والتي تتم بشكل غير منتظم ولا تستهدف التأثير على السياسات وبرامج التنمية، بقدر ما يهدف إلى تيسير بعض الإجراءات.

و- الفساد من حيث نوع القطاع: يقسم الباحثون في الشؤون الاقتصادية الفساد إلى قسمين⁽²⁾:

1. **فساد القطاع العام:** إن القطاع العام وجد لكي يبقى وإن بقاءه مرهون بأدائه وفاعليته وتحقيق الأهداف التي وجد من أجلها أصلاً لخدمة المجتمع وأفراده. ولكن الشكوى كانت وما زالت من الفساد والهدر الغالب في مؤسسات الدولة حتى أن من هم في السلطة يعانون

(1) طارق السالوس، مرجع سابق، ص ص 10-11.

(2) هاشم الشمري، مرجع سابق، ص 49.

من هذه الظاهرة. إذ يبدو أن القطاع العام مرتع خصب للفساد، لأن الحافز الفردي غائب، والمصلحة الشخصية للقائمين على النشاط الاقتصادي غير متوقفة، فيكون التعويض دائماً هو ذلك النمط من توظيف العام إلى الصالح الخاص، كون نفقات القطاع العام أكبر من نفقات القطاع الخاص. ولعلّ أبرز ما يمكن أن يحصل عليه القطاع الخاص من السياسي أو الموظف العام من خلال⁽¹⁾:

- العقود الحكومية.
- الامتيازات التي تمنحها الحكومة.
- الإيرادات الحكومية.
- توفير الوقت وتجنب الضوابط التنظيمية.
- التأثير على نتائج العمليات القانونية والتنظيمية.

2. **فساد القطاع الخاص:** أشار تقرير منظمة الشفافية العالمية إلى أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمالاً غير مشروعة، تليها الشركات الفرنسية والصينية والألمانية. كما ويشير تقرير نشرته الصحف الأمريكية إلى أن هيئة الأمم المتحدة تهدر سنوياً نحو (400) مليون دولار بسبب الفساد والتبذير وسوء الإدارة⁽²⁾.

ونلاحظ بعد استعراضنا السابق لتصنيف الفساد حسب الزاوية التي ينظر إليها والتي تعددت تصنيفاته، فإن التصنيف الذي يهمننا هو ذلك التصنيف الذي يساعدنا على تفهم أسباب ودوافع الفساد والعوامل التي تؤثر على حدوثه، وهو في نفس الوقت تصنيف شمولي إلى حد كبير. وقد قام العديد من الباحثين بتصنيف الفساد في ضوء ذلك إلى عدة معايير، سواء أكان مادياً أم أخلاقياً أم إدارياً أم سياسياً، كالاتي⁽³⁾:

أ. **الفساد المالي والأدبي:** حيث يبتعد الفساد المادي عن الجوانب الأخلاقية أو الدينية،

وأكثر أنواع الفساد أهمية في الدول العربية هو الفساد المادي، أما الفساد الأخلاقي والأدبي فهو من تصنيفات الدول الإسلامية ومن أمثلة ذلك الرشوة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والتهرب والأفلام المنافية للأداب والأخلاق.

(1) شيرشل وجراري ودنيال كوفمان: التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي: واشنطن، آذار، 1998، ص3.

(2) <http://www.transparency.org>

(3) صلاح محمود، مرجع سابق، ص ص46-47.

ب. **الفساد الإداري:** وهو عبارة عن انحرافات سلوكية تتم من قبل العاملين تجاه منظماتهم، كأن يتخلى العاملون عن القيام بأداء واجباتهم جزئياً أو كلياً، مع عدم بذل المتوقع منهم من مجهود؛ الأمر الذي يؤثر بدوره على مستوى فعالية المنظمة ومن أمثلة ذلك مخالفة القوانين، المحسوبية، الإهمال، عدم احترام مواعيد الدوام الرسمية، تحقيق المصالح الشخصية على حساب المصالح العامة.

ج. **الفساد السياسي:** ويتمثل في عدم الاستقرار السياسي، ونقص في الحريات العامة، وتزوير الانتخابات، الأمر الذي يؤدي إلى تمركز سلطة اتخاذ القرارات في أيدي فئة معينة، مما يسبب استغلال هذه الفئة لنفوذها في سبيل تحقيق مصالحها الشخصية.

د. **الفساد الاجتماعي:** وهو يختلف من مجتمع لآخر، ويتمثل في انعدام معاني الوطنية والولاء والإخلاص، وحب العمل والتفاني في أدائه، وانعدام الأخلاق الوظيفية، وعدم احترام أسرار العمل.

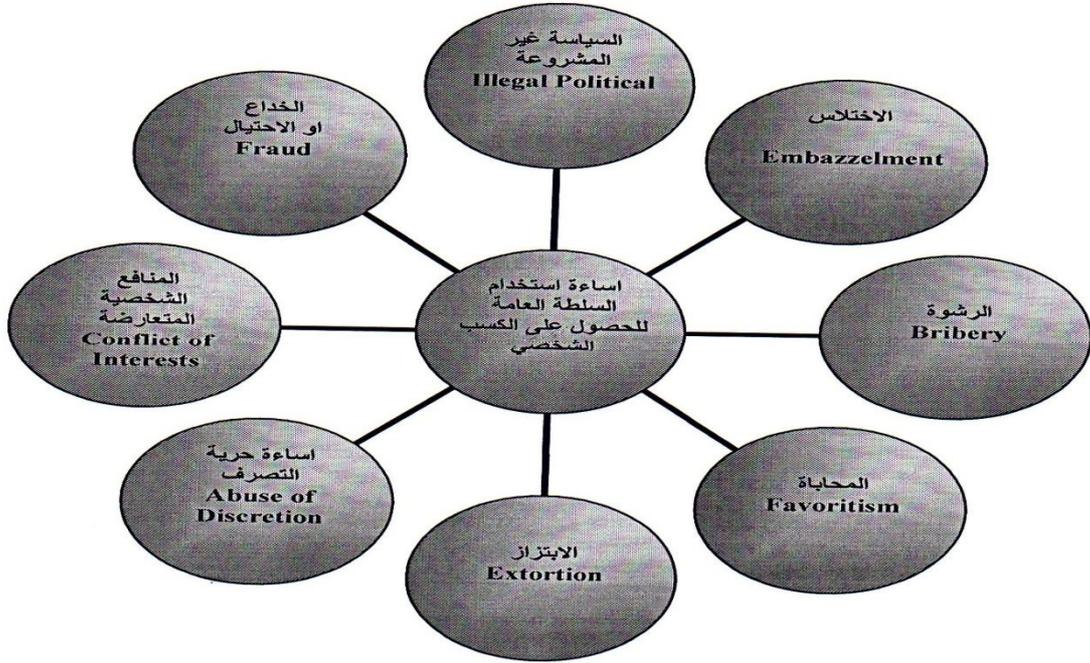
وخلاصة القول، فإننا لا نستطيع الفصل بين نوع وآخر من أنواع الفساد؛ فهناك تداخل وتشابك وتعقيد فيما بينها، وكل نوع يغذي الآخر. فنرى على سبيل المثال، أن الرشوة اعتبرت من الفساد المادي والأدبي، في حين أنه لا يمكن فصلها عن الفساد الوظيفي، كونها تتم ضمن إطار الوظيفة. وكذلك المحسوبية، اعتبرت من أنواع الفساد الوظيفي، غير أنها أصلاً ناتجة عن فساد اجتماعي، يعززها وينادي بها. لهذا، فإن للفساد وجهاً واحداً يتمثل في الانحراف عن الشرائع والقوانين والأنظمة والقيم التي يتبناها المجتمع، بغض النظر عن مصدر أوجال هذا الانحراف سواء أكان سياسياً أم مادياً أم أخلاقياً أم وظيفياً أم اجتماعياً.

ثانياً: مظاهر الفساد

للفساد صور وأشكال متعددة تمارس من مختلف نواحي الحياة العملية ولها تأثيرات مختلفة بعضها خطيرة ومدمرة وأخرى أقل خطورة. كما أن مظاهر الفساد تتنوع بتنوع مجالاتها والأطراف المتورطة فيه، إضافة إلى تأثير القيم والنصوص التشريعية والقانونية السائدة في المجتمعات في اعتبار ما هو فاسد من غيره. وقد استعرضنا في السابق تصنيف الفساد حسب الزاوية التي ينظر إليها والتي تتعدد تصنيفاته ولكن التصنيف الذي ارتأينا هو الذي ساعدنا على تفهم أسباب ودوافع الفساد والعوامل التي تؤثر في حدوثه، وهو نفس الوقت يكون تصنيف شمولي إلى حد كبير. وقد تم تقسيم الفساد في ضوء ذلك إلى عدة معايير سواء أكان مالياً أو أخلاقياً أو إدارياً أو سياسياً؛ ومن هنا سنستعرض أهم مظاهر الفساد الشائعة وليس على سبيل الحصر والمبينة بالشكل رقم(2):

الشكل رقم (2)

اشكال الفساد



المصدر : *Old Dynamics of Corruption, The Rol of the United Nations Helping Member States Build Integrity to Curb Corruption, CICP-3, Vienna, Oct. 2002, pp. 3*

أ. الرشوة (Bribery): تعتبر الرشوة أكثر أشكال الفساد انتشاراً وشيوعاً، فقد عرفت في الفقه الإسلامي "هي ما يعطيه الشخص لفاضٍ أو صاحب سلطة لحمله على ما يريد، ويدخل في حكم صاحب السلطة كل مكلف بخدمة عامة سواء أكان وزيراً أم مديراً أم عاملاً أم عضواً في لجنة...." (1). وقد حرمت الرشوة بقوله تعالى ﴿ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون﴾ (2). وهي ظاهرة مؤثرة من الناحية الاقتصادية بمتغيرات الاقتصاد الكلي، ونتائجها مؤذية من خلال تحمل المجتمع من جرائها كلفة إضافية تتمثل في تكاليف تداول السلعة والخدمة على نحو يؤدي إلى سوء تخصيص الموارد وتدهور مستويات الكفاءة الإنتاجية والتوزيعية. وهي أكثر ظهوراً في نظام المنافسة الاحتكارية، لأن الاحتكار يجبر المستهلك على تغيير أولويات سلوكه الاقتصادي فيدفع سعراً أعلى من سعر الكلفة، ولكن هذا السعر لا يذهب إلى المنتجين، بل إلى طرف

(1) عامر الكبيسي، الفساد الإداري، رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة،

مسقط، مجلد 20، عدد1، 2000، ص100.

(2) سورة البقرة: الآية 188.

وسيط في التبادل نجم عن تصرفه تزايد الحاجة للسلعة أو الخدمة في السوق في ظل ظروف الندرة، فيضطر الباحث عن السلعة أو الخدمة إلى ترتيب أوضاعه بشكل يحصل فيه على ما يريد، مقابل زيادة يدفعها بالضرورة لطرف قرر نوع علاقة التبادل⁽¹⁾. وجرم الرشوة إذا تمت، لا يقتصر على الموظف العام فقد، بل يتعدى إلى مقدمها، ويشمل الراشي، كما يشمل الوسيط بينهما. والرشوة قد تكون شيئاً مادياً أو نقدياً أو منافع أخرى، مثل ترقية أو غير ذلك، سواء قدمت له أو إلى أحد أفراد أسرته بشكل مباشر أو غير مباشر.

وتتمثل الرشوة التي يطلبها الموظف العام بشكل مباشر، أو غير مباشر بتأخير إنجاز المعاملات أو منع الخدمة عن المتعاملين مع المؤسسة، هذا من جانب، ومن جانب آخر قد يبادر المتعاملون مع الموظف في عرض الرشوة مقابل حصولهم على حقوق ومزايا باطلة، وإبطال واجبات أو التزامات مستحقة، أو لدفع ضرر أو خوف من خطر وقع أو متوقع لا تسمح لهم بها القوانين والتعليمات.

ومن الجدير ذكره في هذا الصدد، أن تأخذ الرشوة عدة مسميات ومفاهيم، فمنهم من يسميها هدية، ومنهم من يسميها مساعدة، ومن يسميها إكرامية، والكل يعي أنها رشوة مهما اختلفت التسميات. وهناك نوعان من الرشوة، وهما الرشوة البسيطة (المحدودة)، والرشوة الكبيرة، ويمكننا التمييز بينهما من خلال الجدول رقم (2) والمبين تالياً:

جدول (2)

أنواع الرشوة

الموضوع	الرشوة البسيطة	الرشوة الكبيرة
الفاعلون الرئيسيون	صغار الموظفين، موظفو الجمارك....	مسئولون على مستويات رفيعة وزراء، ورؤساء دول...
الدافع القيام بها	تحدث بسبب الإسراع بإنهاء الإجراءات الروتينية أو عدم إنهاء تلك الإجراءات على الإطلاق	حدوثها يرتبط في صانعي القرار
نتائجها	تضر بنوعية حياة المواطن العادي خاصة أولئك الأكثر احتياجاً في المجتمع (الطبقات الفقيرة).	قد تؤدي إلى تدمير دول
الارتباط	ترتبط بالفساد الصغير	ترتبط بالفساد الكبير

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

Source: George Moody-Stuart, The Cost Of Grand Corruption, Center for International Private Enterprise, Washington, D.C, 2003, p.2

(1) هاشم الشمري، إيثار الفتلي، مرجع سابق، ص ص 56-57..

وغالباً ما تزداد احتمالات الرشوة في المعاملات المرتبطة بالآتي⁽¹⁾:

1. المعدات العسكرية، والطائرات، والسفن، وأجهزة الاتصالات.
2. السلع الرأسمالية المستخدمة في المشروعات الصناعية والزراعية الكبرى والمشروعات الكبرى التي تتضمن أعمال الهندسة المدنية (مثل السدود والموانئ...).
3. رخص الصناعات الاستخراجية.
4. رسوم الاستشارات.
5. المشتريات الحكومية الكبرى مثل مشتريات البترول، صناعة الأسمدة، الأدوية... الخ).

والأمثلة على الرشوة كثيرة، من أبرزها ما جاء في التقرير العالمي للفساد 2005 مثل⁽²⁾:

1. مشروع مياه مرتفعات ليسوتو حيث تم دفع (2) مليون دولار من قبل شركة (Acres International)، بالإضافة إلى (11) شركة دولية أخرى مختصة ببناء السدود.
 2. مشروع كولون لحرق النفايات في ألمانيا، حيث تم دفع ما قيمته (13) مليون دولار أمريكي كرشوة أثناء عملية بناء المنشأة التي تقدر قيمة بنائها (500) مليون دولار.
- ب. **الاختلاس والسرقة (Embezzlement)**: يعرف الاختلاس بأنه "عبث الموظف بما أوتمن عليه من مال عام بسبب سلطته الوظيفية"، وهو خيانة للأمانة، وأخذ الشيء في الخفاء. والاختلاس هو سرقة تنتج عن ممارسات وسلوكيات محرمة ومدانة شرعاً كقوله تعالى ﴿والسارق والسارقة فاقطعوا أيديهما جزاءً بما كسبا نكالا من الله، والله عزيز حكيم﴾⁽³⁾.
- وغالباً ما يكون موظفو الحسابات والموازنات وأمناء الخزائن والمدققين ورجال الجباية وتحصيل الرسوم والضرائب وأعضاء لجان الشراء وجرد المخازن وأعمال الصيانة طرفاً فيها. وتقع السرقات عادة على الأموال النقدية أو المواد والأشياء العينية العائدة للدولة، أو المؤسسات أو الهيئات التي تمول من قبلها. وتتراوح هذه الممارسات بين السرقة المباشرة للنقود المودعة لديهم، أو المسجلة بذمة الغير. وتتطلب السرقات المادية والعينية إجراءات إدارية أو ترتيبات إجرائية للتغطية عليها، كأن يتم تزوير المستندات أو إتلاف بعضها، أو تحريف وإضافة معلومات كاذبة عليها؛ وهذه بحد ذاتها تعد أيضاً تصرفات فاسدة يعاقب

(1) George Moody-Stuart, The Cost Of Grand Corruption, Center for International Private Enterprise, Washington, D.C, 2003, p.2.

(2) <http://www.transparency.org>

(3) سورة المائدة: الآية 38.

عليها مقترفوها، حتى لو لم تستكمل سرقة، أو لم يحصل على ما حاول حيازته بدون وجه حق⁽¹⁾.

ومما يغري بعض النفوس الضعيفة للتورط في مثل هذه الممارسات أحياناً، هو الظن السائد لدى بعض فئات المجتمع بأن المال العام هو ملكية مطلقة لا أهل ولا رقيب عليه. وأن العبث به أو النيل منه والاستئثار والانتفاع به للأغراض الشخصية، أمر جائز أو ممكن، طالما أنه ليس لشخص حقيقي أن يطالب به. كما يلجأ بعض صغار الموظفين لهذه الممارسات بعد أن يلحظوا شيوعاً بين رؤسائهم وزملائهم الذين تتزايد ثروتهم بسرعة كبيرة، دون أن يتعرضوا للعقاب أو المساءلة. وهذا يجعلنا نشبه انتشار الفساد الإداري بالمرض الذي سرعان ما ينتقل إلى الجسم السليم ويصبح وباءً. كما يعمل الاختلاس على زيادة اتساع رقعة الاقتصاد الريعي ويترد النقود خارج دائرة الإنتاج⁽²⁾.

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

د. الوساطة واستغلال النفوذ: تعد الوساطة من الظواهر الاجتماعية العامة التي تسود معظم المجتمعات، إلا إنها تختلف من مجتمع لآخر. وتعتبر المجتمعات النامية أكثر تأثراً بها وبممارساتها من المجتمعات المتقدمة⁽³⁾، وذلك لبيئتها الحضارية والاجتماعية القائمة على استمرار العلاقات الأولية والتقليدية وما يرتبط بها من قيم ومعايير ثقافية وعمق مشاكلها الاجتماعية والاقتصادية والإدارية.

وتعرف الوساطة على أنها أداة أو وسيلة يستخدمها الفرد أو الأفراد للوصول إلى شخص يملك سلطة القرار، لتحقيق مصلحة شخص أو أكثر، وهي خارج القنوات واللوائح التنظيمية الرسمية؛ وأحياناً ما تستخدم باسم عاطفة الخير وما يعرف بالشفقة. ولعل سبب

(1) عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 102.

(2) بشير مصيطفي، الفساد الاقتصادي: مدخل في المفهوم والتجليات، مجلة بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، القاهرة، السنة 13، العددان 36، 37، 2006، ص 127.

(3) فايز المجالي، معنى الوساطة وأسبابها لدى الشباب في المجتمع الأردني، دراسة تحليلية من منظور علم الاجتماع، مجلة مؤتة، الأردن، المجلد 21، العدد 3، 1996، ص 78.

اللجوء إلى الوساطة هو سوء استخدام السلطة واستغلالها في الممارسات السلبية؛ فقد يتم التعسف والتشدد في تسيير بعض المعاملات التي تخص شريحة أو شرائح معينة، أو حرمانها بدون وجه حق. ومن هنا تطغى الاعتبارات غير الموضوعية باستغلال الموظف لموقعه وصلاحياته أو نفوذه، ليهب هذا ما لا يستحق، أو ليحرم ذلك مما يستحق، سواء أكان ذلك بدوافع الكره أم الحب، أم لأسباب مادية ومصالحية أخرى. ويشتد الأثر السلبي لهذه الممارسة حين يلجأ أصحاب المناصب الرفيعة والعليا في الدولة إلى استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب مادية؛ فيتحول هؤلاء مع مرور الوقت إلى رجال أعمال أو شركاء في تجارة، إلى جانب كونهم مسئولين حكوميين، يصرفون جلَّ اهتمامهم في البحث عن طرق وأساليب تمكّنهم من زيادة حجم ثروتهم الخاصة، على حساب الاهتمام ببرامج التنمية، وتحقيق قدر من الرفاهية الاجتماعية لمواطني دولتهم⁽¹⁾. وفي بعض الأحيان يقومون بالاعتداء على المال العام كسحب قروض من البنوك المملوكة للدولة بفوائد منخفضة، وتسهيل حصول رجال الأعمال من القطاع الخاص على قروض وفوائد منخفضة دون ضمانات، مقابل حصوله على جزء من القرض على سبيل الرشوة أو العمولة. وكذلك الاستيلاء على بعض الممتلكات العامة، عن طريق التزوير في الأوراق الرسمية، أو استئجارها لفترة زمنية طويلة بمبالغ زهيدة. كما يوظفون نفوذهم وصلاحياتهم بتخفيض ضريبي أو إعفاء ضريبية لفترة طويلة نسبياً، أو تخفيض الرسوم الجمركية أو إعفائهم من دفع الرسوم وفق استثناء أو تلاعب على القوانين. وفي كثير من الأحيان، يقوم بتغيير مواصفات السلع المستوردة على الورق، لتخفيض حجم الرسوم الجمركية الواجب دفعها لخزينة الدولة، من أجل مضاعفة المكتسبات الشخصية، أو بناء الشلل والجماعات الضاغطة والمستفيدة من الفساد والمتورطة فيه.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنه يستثنى من ذلك الوساطة الشائعة واستغلال النفوذ في التعامل أحياناً مع حالات تسهم في إحقاق الحقوق لأصحابها، أو رفع الظلم أو قضاء حاجة مشروعة.

هـ. الابتزاز (Extortion): وهو نمط سلوكي آخر للفساد يمارسه بعض الموظفين في الأجهزة السيادية أو الأمنية المسؤولة عن حماية الأمن والطمأنينة أو المسؤولة عن مراقبة النشاطات الاقتصادية وغيرها، فغالباً ما يلجأ بعض هؤلاء إلى ابتزاز المراجعين بدفع مبالغ نقدية أو عينية، والا سوف يعرضونهم للإيذاء والصاق التهم بهم والإساءة لسمعتهم.

(1) زياد عريبة، مرجع سابق، ص 269.

ففي مواقف كهذه يحرص عامة الناس على الدفع تجنباً ودفعاً عن أنفسهم، مما يسيء إلى سمعتهم، بكل ما يملكون، حتى لو كانوا على يقين من أنها تهم باطلة وملفقة، فالبريء حين يتهم يدفع ثمناً باهظاً من حريته وإنسانيته قبل أن يثبت براءته. وقد يلتقي الابتزاز مع الرشوة في النهاية، لكن الذي يميز الابتزاز عن الرشوة هو أن الأخيرة تدفع طواعية من قبل مقدمها وبرضاه، لكونها تحقق منفعة أو تجنب تكلفة، بينما ينطوي الابتزاز على استخدام التهديد بالإيذاء الجسدي والنفسي أو الإضرار بالسمعة والمكانة الاجتماعية، بتفليق الفضائح مما يجبر الشخص المبتز على الدفع مكرها لمن يمارس عليه الابتزاز⁽¹⁾.

و. التمييز والمحاباة (Patronage & Nepotism): ينطلق هذا النمط من مظاهر الفساد بالتمييز بين المواطنين أو بين بعض المناطق أو بين بعض شرائح المجتمع وفئاته لاعتبارات عرقية أو عقائدية أو طبقية، تؤدي في النهاية إلى تفريق الصفوف وشق الوحدة الوطنية وغرس العداوة والحقد في النفوس، وإضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها.

ز. التزوير (Forgery): وهي جريمة مالية أو تجارية تتضمن قيام الموظف المسئول بتزوير المستندات أو إتلاف بعضها أو تحريفها أو إضافة معلومات كاذبة عليها، من أجل تحقيق مكسب مالي، وتتمثل في تزوير الإيصالات الرسمية بذكر مبلغ قليل عن المبلغ المدفوع فعلياً وتغيير مواعيد السداد للمستحقات بأنواعها المصرفية أو الضريبية، للاستفادة من فوائدها بشكل خاص⁽²⁾.

ح. الاحتيال: وتستخدم جريمة الاحتيال للحصول على منافع شخصية تدر على مرتكبيها، فالمرتكب لهذه الجريمة يقوم بفعله الاحتيالي الفاسد، بعد أن يتبين أنه يستطيع النفاذ من فعله بالحيلة، وبعد أن يقارن بين مكاسب الفعل وخسارته قبل ارتكابه.

وهناك العديد من أساليب الاحتيال التي ينفذ منها أصحاب النفوذ الإداري لتجاوز القوانين والعبور من خلالها بشكل خالٍ من المسؤولية باستعمال آلية الاحتيال. ومثال ذلك ما كشفته إحدى الصحف المحلية الصينية عام 1995 عن فضيحة ضخمة كان طرفها رؤساء (خمس شركات في مدينة داندونج) الصينية، حيث حاول هؤلاء تعويض خسائر شركاتهم التي منيت بها نتيجة لارتفاع الأعباء الضريبية وتضاؤل الأرباح، باستخدام طرق احتيال ملتوية على

(1) عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 106.

(2) لؤي العيسى، مرجع سابق، ص 67.

القانون لتهديب سيارات من خارج الصين إلى داخلها، لتحقيق أرباح ضخمة يستطيعون من خلالها تعويض خسائرهم. وتأتي أرباحهم هذه نتيجة للاحتيال على قانون الضرائب أولاً وبدفع الرشاوي إلى مجلس المدينة لغض الطرف عن تلك الصفقة ثانياً. وقد حقق هذا السبيل من الاحتيال إدخال (ثلاثمائة شاحنة) مهربة إلى البلاد، مع تحقيق المكاسب المادية في التهرب من دفع الضرائب بطرق الاحتيال، بما يعادل (خمسمائة مليون يوان صيني)⁽¹⁾. وهكذا يتجلى أن للاحتيال على القانون آثاراً تثري فئة ضيقة وتؤثر على الدخل القومي للمجتمع ككل. ولعل المثال الآتي يعزز ذلك في تفسير أثر أساليب الاحتيال بشكل واضح. إذ ورد في تقرير لصندوق النقد الدولي أن إحدى الدول المستقلة بعد انهيار الاتحاد السوفيتي حصلت على قرض امتيازي لشراء القمح على أنها مساعدات إنسانية، وفي عملية احتيال كان أطرافها (تاجر مرتبط بموظفين حكوميين) بيعت الصفقة إلى ذلك التاجر بسعر يقل عن سعر استيرادها المساوي، وقام الأخير مع شركائه من أعضاء الجهاز الحكومي بجني أرباح ضخمة أضرت بالمستهلك في تلك الدولة⁽²⁾، الأمر الذي يظهر مدى الآثار السيئة للفساد الإداري.

المطلب الثالث

أسباب الفساد ودوافعه

تعددت الدوافع والأسباب المؤدية للفساد نتيجة تأثرها بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية والنظامية؛ فمن الصعوبة بمكان حصر وتحديد أسباب الفساد بشكل دقيق، نظراً لما يمثله الفساد من ظاهرة اجتماعية في غاية التشابك، وما يرافقه من تباين واختلاف في النفس البشرية والبيئات المحيطة بها. لذا فقد تراوحت الآراء حول أسباب الفساد بين الضيق والانتساع وبين الاتفاق والتناقض؛ فقد يقول بعضهم إن الفساد في الدول النامية يختلف عنه في الدول المتقدمة⁽³⁾، حيث تساعد قلة المساءلة واتساع حرية التصرف للمسؤولين الحكوميين في الدول النامية على نمو الفساد إلى حد كبير. كما أن مرور الدول النامية بمرحلة انتقال وانتشار الفقر والبطالة وشدة العلاقات الشخصية زاد من حدة الميل نحو ممارسة الفساد في هذه الدول، بخلاف الدول المتقدمة التي تتمتع بخلوها

(1) مصطفى كامل السيد، صلاح زرنوقة (محرر)، الفساد والتنمية، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1999، ص 144.

(2) Thomas wolf, Improving Governance & Fighting Corruption in the Baltic & (CIS) Countries, Washington, IMF, 2000, p.6.

(3) زياد عربية، مرجع سابق، ص 19.

نسبياً من هذه الأمراض بسبب ارتفاع سقف الحريات وصرامة المساءلة، الأمر الذي ساهم في تخفيف الممارسات الفاسدة.

ولكننا سنعمل على ربط عدد من الدوافع والأسباب التي يكون هنالك تقارب فيما بينها، مع اختلاف شدة تأثير هذه الأسباب في إحداث السلوك الفاسد. وقد عمل الباحث جاهداً على حصر الأسباب المتوقعة في إحداث السلوك الفاسد إلى مجموعات، وكل مجموعة تضم بداخلها جملة من المعوقات، تكبر أو تصغر، حسب الظروف الاجتماعية والإدارية الخاصة بها. إلا أن هذه العوامل ليست مفصولة عن بعضها، بل يتخللها الكثير من التشابك والتداخل والتأثير المتبادل فيما بينها، والتي سيتم استعراضها كآلاتي:-

أ. الأسباب الاقتصادية: تلعب الظروف الاقتصادية المتردية دوراً هاماً باعتبارها أحد الدوافع وراء ظهور الفساد، والتي يمكننا استعراض أبرزها:

1. اتساع تدخل الدولة في الاقتصاد: إن اتساع تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، يعد أحد العوامل الرئيسية لظهور الفساد، لأن الأفراد يميلون بطبيعتهم إلى منح الرشوة للمسؤولين، لتخطي القواعد والنظم والإجراءات العامة والروتينية. وقد أجرى المنتدى الاقتصادي العالمي مسحاً لألفي شركة في (49) دولة، كانت نتائجه أن المستثمرين يضطرون للجوء إلى الرشاوي بسبب القواعد المتعنتة، والتدخل البيروقراطي من قبل الدولة في أعمالهم، مما يزيد من تكلفة الأعمال بمقدار 20%، ويضعف الحافز على الاستثمار، ويعيق النمو الاقتصادي⁽¹⁾.

ويكون التدخل الحكومي من خلال الأشكال التالية⁽²⁾:

* السياسات الحمائية: عند قيام الدولة بحماية صناعاتها المحلية، فإنها بذلك تسمح برعاية الفساد، لأن القيود التي تفرض على الاستيراد، تجعل من تراخيص الاستيراد عملاً مربحاً بدرجة كبيرة. لذا، يهتم أصحاب المشروعات الخاصة برشوة المسؤولين الحكوميين من أجل الفوز بهذه الرخصة. كما أن حماية الصناعات المحلية يخلق مراكز شبه احتكارية للصناعات الوطنية البديلة للاستيراد، فيصبح من مصلحة المنتجين المحليين إفساد المسؤولين الحكوميين والسياسيين المعنيين بالأمر، من أجل الاستمرار في عملية الحماية للتخلص أو تقليل المنافسة الخارجية.

(1) مي فريد، روية نظرية، السياسة الدولية، روسيا، عدد 143، يناير 2001، ص 226.

(2) المرسي السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، المستقبل العربي، القاهرة، السنة 12، العدد 266، أبريل 2001م، ص 19.

* **الإعانات الحكومية:** يعتبر منح الإعانات الحكومية مصدراً مهماً للبحث عن الربح، إذ تشير الدراسات إلى أن الفساد يجد له موطأ قدم، بل قد يتزعرع في ظل السياسات المالية التي لا يتم تصميمها بشكل جيد للصناعات المستهدفة بالإعانات، فكلما كانت الإعانات كبيرة ازداد مؤشر الفساد في المجتمع.

* **التحكم في الأسعار:** يعد التحكم في الأسعار من المصادر المهمة أيضاً في البحث عن الربح، فإن انخفاض أسعار السلع عن سعر السوق لأغراض اجتماعية أو سياسية من شأنه خلق حوافز للأفراد والمجتمعات لرشوة المسؤولين، وذلك للحفاظ على تدفق مثل هذه السلع أو الحصول على نصيب غير عادل منها. وهذا ما ينطبق أيضاً على كل من أسعار الصرف المتعددة، وحصص الصرف الأجنبي. فعندما يكون هناك أكثر من سعر صرف للعملة الأجنبية في الداخل، وفقاً لنوع الاستيراد مثلاً، أو لكيفية استخدام الصرف الأجنبي، فإن ذلك يؤدي 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 سيحاول الأفراد والجماعات رشوة المسؤولين، للحصول إما على الحد الأدنى أو على حصة أكبر من الحصة المقررة لمثل هذا الاستخدام.

وعليه فإن وضع بعض القيود على استغلال الموارد الاقتصادية في المجتمع في أيدي المسؤولين الحكوميين يمنحهم قوة احتكارية في إعطاء الرخص والتصاريح وحقوق الإنتاج أو التسويق، يمكن المسؤولين من ممارسة أشكال الفساد المختلفة، وبشتى صوره الحصول على المكاسب الخاصة.

كما أن سياسات التحول نحو الديمقراطية والأخذ بسياسات السوق لم تساهم في التخفيف من الفساد، بل على العكس من ذلك تماماً ساعدت على نموها، وذلك لعدم مواكبة عملية الخصخصة عملية تطوير قانوني لا سيما فيما يتعلق بالقوانين التي تزيد من درجة الشفافية والرقابة على عملية التحول إلى نظام السوق⁽¹⁾

2. **الفقر وتدني الأجر:** يعد الفقر وتدني معدلات الأجر من الأسباب التي تؤدي إلى شيوع الفساد وخاصة عندما تكون الرواتب تشكل عصب حياة الموظف العام، وأن الكثير من العاملين بالخدمة المدنية بالدولة يسعون إلى رفع مستوى معيشتهم بمصادر غير مشروعة⁽²⁾، نتيجة ارتفاع تكاليف المعيشة والتضخم، واتساع الفجوة بين الطبقة الغنية المترفة والطبقة

(1) مي قابيل، تكلفة الفساد في روسيا، السياسة الدولية، روسيا، يناير 2001، ص 237.

(2) Paolo Mauro, The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: Across-Country Analysis, In corruption the Global Economy, 1998, pp304.

الفقيرة المعدمة، وربما يزداد العائد من الفساد عندما تكون أجور العاملين بالدولة أقل من الأجور المقابلة في القطاع الخاص، وقد أشارت إحدى الدراسات التطبيقية إلى وجود علاقة عكسية بين نسبة أجور العاملين بالخدمة المدنية على الأجور في القطاع الخاص ومعدلات الفساد⁽¹⁾.

إلا إنه تجدر الإشارة هنا أنه لا يكفي لمحاربة الفساد رفع الأجور ما لم يقترن ذلك بالرقابة الفعالة وتنفيذ القانون بدليل تورط عدد من كبار المسؤولين ذوي الدخل المرتفعة في عمليات الفساد، كما ويرى البعض أن زيادة الأجور كاستراتيجية لمكافحة الفساد سيكون حلاً مكلفاً للغاية يتمثل بكونه عبئاً متزايداً على ميزانية الدول.

3. **سرية بعض الصفقات:** تعتبر الصفقات الكبرى والتي تتسم بالسرية، نتيجة عدم مناقشتها في المجالس التشريعية فرصة كبيرة للفساد، مثل شراء الأسلحة والأنشطة الاستخراجية، ويمكن أن يدخل في هذا الإطار سرية أعمال البنوك⁽²⁾.

بناءً على ما سبق، يمكن القول أن مدى تفاقم أسباب الفساد الاقتصادي، يحدد من قدرة الدولة على تحقيق الفعالية الاقتصادية من حيث عدالة توزيع الثروة، والدخل القومي، وتوفير مستوى متقدم من الرفاهية المعيشية للمواطنين.

ب. **الأسباب السياسية:** إن الفساد يحدث بسبب المناخ السياسي واتباع بعض الدول إيديولوجيات متباينة ومعاصرة تتعارض أو تتفق بشكل أو بآخر مع التعاليم الدينية، مما ينعكس على الاستقرار السياسي في معظم البلدان النامية، وكذلك غياب الديمقراطية والشورى أدت إلى حرمان الكثير من المواطنين من المشاركة في إبداء الآراء ومن ثم المساهمة في رسم السياسة العامة⁽³⁾.

كما أن عجز السلطة التنفيذية في الدولة عن تحسين المستوى المعيشي للمواطنين، واستغلال المسؤولين بالدولة في تحقيق مصالحهم الخاصة، وإعطاء بعض الممارسات المنحرفة الصبغة القانونية والشرعية، ووجود قوانين تحمي رجال السياسة وكبار الموظفين من الملاحقة والخضوع للمساءلة⁽⁴⁾، كل ذلك يؤدي إلى تعميق روح اللامبالاة عند مواطني هذه الدول اتجاه ما يدور من أحداث سياسية واجتماعية، قد تؤدي إلى انعدام التأييد الاجتماعي

(1) صفاء الدين ابراهيم وأكثم الصراير، مرجع سابق، ص50.

(2) طارق السالوس، مرجع سابق، ص32.

(3) صلاح الدين محمود، مرجع سابق ص 51.

(4) صفاء الدين ابراهيم وأكثم الصراير، مرجع سابق، ص53.

للدولة من الأفراد والمؤسسات وعدم تعاون الأفراد في مواجهة خطط الدولة وهذا بدوره ساعد على تفشي الفساد والفوضى.

نلاحظ مما سبق أن النظام السياسي الديمقراطي وفق تطبيق سليم لمبادئها وقواعدها، وكذلك عدم تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ووجود نظام قضائي عادل ونزيه، وإعلام مسؤول، سوف يدعم النظام ويساعده كثيراً في تقليص أسباب وحجم الفساد، ويخفض الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عنه نتيجة الاحتكام لمقاييس الكفاءة والموضوعية والحرية والمحاسبة.

ج. الأسباب الاجتماعية والثقافية: إن الموظف جزء من المجتمع ولا يمكن أن ينفصل عنه، لذا فإن سلوكياته تتأثر بالعادات والقيم السائدة في المجتمع، والتي تؤثر بدورها في طبيعة سلوك الأفراد العاملين، كما يروج بعض هذه العادات إلى شيوع مظاهر الفساد كالوساطة والمحاباة والتميز والتحيز والرشوة وغيرها.

وعلاوة على ذلك فإن هنالك العديد من العوامل الاجتماعية السلبية التي تساهم في نشر مظاهر الفساد مثل: التقاليد الاجتماعية المتجذرة للولاءات الطبقية والعلاقات العرقية التي تساهم في تحيز الموظف ومحاباته لمن يخصه بالقرابة أو الولاء، وتوظيف الانتماءات الفئوية والجهوية في العمل الرسمي لكسب مكاسب خاصة بطريقة غير شرعية، كما ويساهم فساد الأخلاق وانحراف القيم في إتيان ما هو ممنوع قانونياً، والترويج لبعض مظاهر الفساد لدرجة اعتبار الاختلاس شطارة وتعتبر الرشوة إكرامية، حتى نصل إلى أخطر مرحلة من مراحل تفشي الفساد التي يكون فيها الفساد مقبولاً على مستوى المجتمع ولا يرفضه بل يسميه بغير مسمياته الحقيقية.

ومن جانب آخر فإن شيوع الأنماط الاستهلاكية المرفهة، وسلوكيات التفاخر والترف الزائد والتباهي بمقدار ما يملك الشخص من ثروة من أشد العوامل ضغطاً على الموظفين في ممارسة الفساد لمجاراة هذه العادات والتقاليد التي لا سبيل لإشباعها إلا عن طريق الانجراف في بعض الطرق المنحرفة.

كما تشير بعض الأدبيات إلى أن العوامل الاجتماعية والثقافية من أكثر العوامل المساهمة في نمو الفساد الإداري في الدول النامية مثل تدني مستوى التعليم وعدم وعي المواطنين بحقوقهم مما يشجع الموظف على ممارسة بعض مظاهر الفساد عليها كالرشوة مقابل تقديم خدمة مستحقة لهم أصلاً أو ابتزازهم بسبب جهلهم لبعض القوانين.

ونخلص إلى القول أن القيم الحضارية والاجتماعية السائدة تؤثر على تفكير الأفراد العاملين، والتي تؤثر على عملية اتخاذ القرارات الإدارية، فالموظف مهما كان مركزه الوظيفي يتأثر في حياته وعمله بالقيم التي يعطيها المجتمع وزناً كبيراً فالقيم تتغلغل في حياة الناس أفراداً وجماعات وترتبط عندهم بمعنى الحياة ذاتها ارتباطاً وثيقاً بواقع السلوك والآمال والأهداف.

د. الأسباب الإدارية: وهي أسباب ناشئة من داخل النظام نفسه سواء كان جهازاً إدارياً أم على مستوى الإدارة العامة، وترجع أسباب الفساد الإدارية إلى غموض القوانين والتعليمات وعدم وضوح الإجراءات داخل الأجهزة الحكومية، فغموض القوانين والتعليمات قد يدفع الموظف العام إلى تفسيرها بشكل يخالف عما ترمي إليه بشكل غير مقصود أو عامداً متعمداً للاستفادة من هذا الغموض لتحقيق مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة، وهذا الغموض قد يربك المتعامل مع الجهاز الحكومي من المواطنين مما يجعلهم فريسة سهلة للاستغلال من قبل ضعاف النفوس من الموظفين بطلب الرشوة وغيرها لإنجاز معاملاتهم وتقديم الخدمات لهم في المقابل، خاصة إذا ما ترافق مع غموض القوانين والتعليمات بعامل إداري آخر وهو ضعف الرقابة الإدارية وقصورها عن كشف الانحرافات حيثما وجدت.

كما أن اتساع الإدارة العربية بالمركزية الشديدة وسيطرة القيادة الفردية، أدى إلى اتساع سلطة اتخاذ القرار ونطاق التقدير الشخصي بما يساهم في التشجيع على الممارسات الفاسدة دون رقيب أو حسيب في ظل غياب المساءلة العامة.

وتشير بعض الدراسات إلى أن هنالك علاقة وثيقة بين حجم القطاع العام وحجم الفساد فكلما كان حجم القطاع كبيراً ويحوي على أعداد كبيرة من العاملين أصبحت سمة الترهل الإداري سمة مرافقة للإدارة ازداد الميل إلى نمو الفساد⁽¹⁾.

كما لا بد من التركيز على العوامل الإدارية المسببة للفساد على قصور عمليات الإصلاح الإداري في معالجة الجوانب الفنية في الأجهزة الإدارية مثل: كثرة الروتين الزائد ونقص الشفافية، بالإضافة إلى وجود هياكل تنظيمية قديمة لا تتناسب ومتطلبات العمل الحالية، كل ذلك يؤدي إلى عجز الجهاز الإداري عن تحقيق أهدافه في خدمة الصالح العام، وبالتالي لجوء العاملين أو المتعاملين مع الجهاز إلى طرق غير مشروعة ومخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات لتحقيق مصالحهم، إن هذه الأسباب أدت إلى انتشار السلوك الفاسد

(1) زياد عربية، مرجع سابق، ص 22.

الذي يسود بين بعض العاملين إلى كثرة الأنظمة واللوائح الرقابية والتشريعية المنظمة لتصرفات وأفعال العاملين⁽¹⁾.

ومع تسليمنا بأن بعض هذه القيود تهدف إلى حماية العاملين أنفسهم من التعسف واستغلال السلطة واستخدامها استخداماً سيئاً من جانب من يكون فوقهم في السلم الرئاسي، إلا إن زيادة القيود واللوائح المفروضة على تصرفات العاملين وأفعالهم عادة ما تكون له آثار ضارة تتمثل في تعطيل العمل وقتل روح الإبداع والتجديد، وظهور البيروقراطية، وتضخم الجهاز المكتبي وتظهر الآثار السلبية لذلك التسلط الذي يفرضه بعض العاملين على أفراد الجمهور وهذه هي بداية الرشوة.

ويرى الباحث أنه وبازدياد علاقات الدولة مع المواطنين، واتساع مساحة الخدمات التي تقدمها يزداد القابلية والإمكانية لإفراز العديد من مظاهر الفساد وانتشارها، إن لم يقابل ذلك تأهيل وتدريب ورقابة للعاملين في جميع المستويات في الجهاز الإداري.

هـ. الأسباب الذاتية: وهي أسباب كامنة في الشخص وتتبع من ذاته، وغالباً ما يكون محرکہا قيم ومعتقدات ومبادئ يسلم بها الفرد ويلزم بها نفسه ومن أمثلتها: ضعف الالتزام بتعاليم الدين وما تتادي به من البعد عن السلوك المنحرف وتجنب ما هو فاسد، وتبني مفهوم الرقابة الذاتية، كما وترجع بعض مظاهر الفساد إلى تدني مستوى الولاء للوطن، وضعف صفات المواطنة، وعدم إدراك الفرد لأثر سلوكه الفاسد على المجتمع والوطن، فمن صور انعدام الولاء للدولة شيوع مقولة لدى الشعوب الروسية تقول "لا يهم كم تسرق من الدولة فلن تسترد أبداً ما سرقتة هي منك"⁽²⁾، ونستدل من هذا الشعار مدى انعدام الثقة بين الشعب أو الحكومة الأمر الذي روج سيطرة معتقد يحل سرقة المال العام وممارسة أي مظهر من مظاهر الفساد.

ومن أهم العوامل الذاتية التي ساهمت في زيادة الميل اتجاه الفساد من قبل الأفراد هو سيطرة الجشع على قيمهم والرغبة في جمع المال بغض النظر عن شرعية الوسيلة.

(1) علي أحمد علي، المشكلات السلوكية المساهمة في تخلف الإدارة، مكتبة عين شمس، القاهرة، ب ت، ص 29.

(2) مي قابيل، مرجع سابق، ص 238.

وخلاصة القول يعتبر الفساد من الجرائم الاقتصادية التي تبنى على حساب المنفعة- النفقة، حيث يسعى أطراف الفساد إلى تحقيق منفعة أو تجنب نفقة⁽¹⁾، ومعنى ذلك أن الفساد يعود إلى سببين رئيسيين هما الرغبة في الحصول على منافع غير مشروعة أو محاولة التهرب من الكلفة الواجبة وسنوضح فيما يلي المقصود بذلك وكالاتي:

أ. **الحصول على منافع غير مشروعة:** يسعى القطاع الخاص إلى تحقيق منافع من خلال التعامل مع القطاع العام وقد يكون الفساد وسيلة هامة لتحقيق ذلك.

فالحكومات قد تكون بائعاً أو مشترياً للسلع والخدمات، وقد تقوم بخصخصة بعض المشروعات العامة، فضلاً عن قيامها بمنح الرخص والامتيازات والإدارة في ذلك كله غالباً ما تحتكر معلومات ذات قيمة بخصوص هذه الصفقات، وغالباً ما يسعى القطاع الخاص إلى الحصول على هذه المعلومات قبل غيره من منافسيه، كما قد يسعى إلى التعاقد مع الحكومة في أحد عقود التوريد أو الحصول على رخصة أو امتياز أو قرض مصرفي بغير ضمانات كافية... الخ، وقد تكون الرشاي ومدفوعات الفساد هي الطريقة إلى تحقيق هذه المنافع المرجوة من هذه الصفقات، ومن أمثلة ذلك ما قامت به مجموعة تشوباسي في روسيا المسئولة عن عملية الخصخصة ببيع نحو (500) مصنع ومجمع صناعي بنحو (7) مليار دولار علماً بأن قيمتها السوقية لا تقل عن (200) مليار دولار⁽²⁾.

ب. **التهرب من الكلفة الواجبة:** قد يكون الفساد وسيلة لتجنب النفقات التي يجب أن يتحملها الأفراد مثال ذلك ما قد يدفعه أحد الممولين لمحصل الضرائب لخفض المبلغ المستحق عليه كضريبة أو لتجنبه، وما يدفعه المستورد لمأمور الجمرك لتجنب الضريبة الجمركية المفروضة أو تخفيضها، كما يدخل في ذلك ما يتم دفعة من رشا لتوفير بعض الوقت الذي سوف تستغرقه الإجراءات المقررة حيث قد يترتب على ذلك التأخير تحمل المشروع نفقات إضافية، فضلاً على أن الفساد قد يؤدي إلى تجنب تطبيق أحكام القانون عن طريق التأثير على دور الحكومة في رقابة الأنشطة غير المشروعة كالمخدرات والأغذية الفاسدة أو تقادي تطبيق العقوبات على ما يتم ضبطه منها، وتشير الدراسات أن أصحاب المنشآت الصغيرة في أندونيسيا يدفعون ما بين 5% إلى 20% من مداخيلهم السنوية رشوة

(1) Susan Rose-Ackerman, the political E conomy of Corruption in Kimberly Ann Elliott, Editor, Corruption and the Global Economy, Institute for international Economics Washington, 1997, P4.

(2) مي قابيل، مرجع سابق، ص 237.

للمسؤولين، كذلك تقوم الشركات الألمانية بدفع ثلاثة مليارات دولار في السنة خلال فترة التسعينات للحصول على عقود أجنبية⁽¹⁾.

ومن استعراضنا السابق، فإنه لا يمكن حصر أسباب الفساد بشكل دقيق ومحددة، ولكننا عرضنا بعض الأسباب التي تؤطر المشكلة بشكل عام، وفي هذا المجال أشار Robert (Klitgard) لأسباب الفساد هو أن حدوث الفساد على الأغلب يكون مرافق لامتلاك جهة معينة (شخص أو منظمة) سلطة احتكارية لسلعة أو خدمة معينة حيث يمكن أن يكتسب هذه السلطة بعدة طرق أما بسبب المركزية الإدارية المتبعة، وأما بفعل النفوذ السياسي والاجتماعي، أو ربما بسبب قلة الوعي ونقص الحريات بين المواطنين، مما يعطي محتكر السلعة أو الخدمة حرية التصرف والتقدير التي تكون مزاجية ولخدمة المصلحة الشخصية، وقد يساعده في ذلك ضعف الشفافية ونقص القوانين والأنظمة وقواعد العمل أو ربما غموض أو عدم ملائمة التشريعات مما يفتح الأبواب أمامه مشرعة لإشباع رغباته الخاصة سواء أكانت المادية أم المعنوية، خاصة إذا ما ترافق ذلك انعدام المساءلة واحتمالية العقاب وقد صاغ (Robert Klitgard) أسباب الفساد بالمعادلة التالية⁽²⁾:

الفساد = احتكار + حرية التصرف - الخضوع للمساءلة

وقد طوّرت منظمة الشفافية الدولية تلك الصيغة أخذه بنظر الاعتبار (النزاهة والشفافية) فوضعت الصيغة التالية :

الفساد = (الاحتكار + حرية التصرف) - (مساءلة + نزاهة + شفافية)

ومما يؤخذ على هذه المعادلة هو إغفالها للجانب القيمي عند الأفراد واحتواؤها بشكل خفي على افتراض مضمونه أن الميل والرغبة في ممارسة الفساد قيمة متأصلة في جميع أفراد المجتمع وأن أي فرد ينتظر الفرصة المناسبة لاقتناصها، وهنا لا بد من مخالفة هذا الرأي والقول أن نية الفساد لا يمكن تعميمها على كل الأفراد ولا في أي مجتمع من المجتمعات، وأن قرار ممارسة الفساد لا يعتمد فقط على التفكير المجرد المبني على حساب الحصول على منافع غير شرعية أو تجنب تكلفة واجبة فقط بل هناك تكاليف كثيرة تؤخذ بالاعتبار من أهمها الوازع الديني إضافة إلى نظرة المجتمع للعضو الفاسد، وحب المصلحة العامة أو ربما عدم الحاجة المادية والأمانة والقناعة لدى البعض الآخر.

(1) يوسف خليفة، مرجع سابق، ص 265.

(2) روبرت كليتجارد، التعاون الدولي لمكافحة الفساد، التمويل والتنمية، البنك الدولي، مجلد 35، عدد 1، مارس، 1998، ص 4.

المبحث الثاني

آثار المترتبة على الفساد

تعددت الآراء بصدد آثار الفساد بتعدد الباحثين في أسبابه وتعريفه ومناهجه التي سبق إيرادها وتحليلها، فالبعض أشار إلى أن للفساد دوراً إيجابياً في تخفيف التعارض والتناقض بين النظم الاجتماعية والقيمية المتعددة وبين قواعد ونظم العمل الرسمية في جهاز الدولة الإداري، وبالتالي توثيق علاقاته مع عناصر البيئة التي تعمل ضمنها⁽¹⁾.

والسائد في الفكر الاقتصادي أن للفساد آثاراً سلبية كبيرة على التنمية بكل أبعادها فيعد أكبر معوقاً لها⁽²⁾ بشكل عام، وآثار عميقة على التنمية الاقتصادية بشكل خاص، على الرغم من التبريرات التي يتبناها المستثمرون في الدول النامية والقائمة على حجة أن الفساد وسيلة للحصول على المنافع التي لا يمكن المرء من الوصول إليها بالطرق القانونية، فهو يعمل من وجهة نظرهم على تخصيص الموارد ورفع قيمة الأرباح وتقادي القوانين وتسهيل الخدمات والإجراءات الإدارية وريح تكلفة الوقت من خلال تذليل القوانين والقيود الموضوعية⁽³⁾. إلا أنه يوجد كما ذكرنا أنفاً اتجاه آخر يرى أن إمكانية أن تحقق نسبة من الفساد نتائج إيجابية في ظل ظروف معينة.

وسعيّاً من الباحث للوقوف على هذه الآراء ومناقشتها فإنني سأتناول في هذا المبحث آثار الفساد في ثلاثة مطالب وكالاتي:-

المطلب الأول: آثار الفساد الايجابية

المطلب الثاني: آثار الفساد السلبية

المطلب الثالث: آثار الفساد على المؤشرات الاقتصادية

(1) C. Gerald E. Caiden & Namoi J. Caiden, Administrative Reform Alln, The penguin press Chicago, 1970, p303.

(2) Gray and D.Kaufmann, Corruption and Economic Development Finance and Development, March, 1998, p.8.

(3) سوزان روزا أكرم، الفساد والحكم، الأسباب، العواقب، والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، دار الأهلية للتوزيع والنشر، ط1، عمان، 2003، ص50.

المطلب الأول

آثار الفساد الإيجابية

يرى البعض أنه من الخطأ افتراض أن نتائج الفساد سلبية في جميع الأحوال ذلك أن الحكم على الفساد ينبغي ألا يتم في ظل النموذج المثالي لمجتمع ما، ولكن في ضوء ما يمكن أن يكون عليه واقع محدد بدون فساد، ومن هنا يمكن القول بأن هنالك وجهة النظر التي تعتقد أن الفساد بحد ذاته لا يضر دائماً بتنمية المجتمع بل من الممكن في بعض الحالات أن يساعد هذا الفساد في بلوغ الأهداف الوطنية⁽¹⁾، ويرى اقتصاديون أن هنالك مستوى معيناً للفساد ليس هو بالضرورة مستوى الصفر تصبح فيه تكلفة محاربه أعلى من تكلفة الجزء المتبقي من هذا الفساد، بل يمكن أن يكون الفساد حافزاً للنمو في ظل ظروف معينة وكما هو مبين تالياً⁽²⁾:

1. إن الفساد قد يكون وسيلة لتفادي الضوابط التنظيمية المرهقة والنظم القانونية غير الفعالة، والجمود الإداري المصاحب لنشأة الاستثمارات الجديدة.
2. إن الشركات الأكثر قدرة على دفع الرشاوي هي دائماً الشركات الأكبر والأكثر كفاءة، ومن ثم فإن العقود الحكومية سوف تتم مع مثل هذه الشركات.
3. إن الفساد يساعد على تقليل الوقت المطلوب للحصول على التصاريح واستيفاء الإجراءات مما يعني استغلال الوقت على نحو أفضل.
4. إن الفساد يساعد على تحسين مستوى معيشية موظفي الدولة ذوي الدخل المنخفضة.
5. إن تكاليف التصدي للفساد مرتفعة بدرجة ربما تفوق سلبيات الفساد ذاته.
6. إن الفساد يعمل على زيادة تكوين رأس المال ويزيد من الاستثمار بحجة أن العمولات أو الرشوة التي يتقاضاها المسئولون سوف يتم توجيهها في قطاع الاستثمار مما يحرك العجلة الاقتصادية⁽³⁾.
7. إن الرشوة تفتح الأبواب أمام الاستثمار الخارجي للدخول وإنشاء المشاريع التي تعمل على توفير فرص العمل وتنشيط الحركة التجارية الداخلية.

(1) نادر أبو شيخة، ترجمة الفساد في الحكومة، تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية، هولندا، في الفترة 11-15 ديسمبر 1989، ص53.

(2) Michael Johnston, Public Officials Private, Interests And Sustainable Democracy: When Politics and Corruption meet, In, Kimberly Ann Elliott, Editor, Corruption and the Global Economy, Institute For International Economics, Washington, 1997, p.1.

(3) Rose- Ackerman, Redesigning the State to Fight Corruption, View Point, (Word Bank), No.75, 1996.

وقد راجت الآراء التي نادى بإيجابية الفساد فترة من الزمن، إلا إن أنصار هذه الاتجاه بدوا بالتناقص بسبب ما دلت عليه الدراسات من خطأ هذا المفهوم ومردود عليه للأسباب التالية⁽¹⁾:

1. إن الجمود الإداري والقيود الحكومية إنما أوجدها المسئولون العموميون من أجل الحصول على مكاسب شخصية، فالفساد ذاته سبباً في نمو القواعد التنظيمية المفرطة وتوسيع السلطة التقديرية للمسئولين، مما يساعد على زيادة فرص الفساد، وعلى ذلك فالقول أن الفساد يتجاوز التثوهات والتعقيدات البيروقراطية غير صحيح إذ إن الفساد هو جزء من تلك التثوهات ويعمل على تغذيتها، بل أن أحد صيغ الفساد كالرشوة مثلاً لا تعمل على تيسير المعاملات وتلأفي التعقيدات بل قد تزيدا إذ قد يتقن البيروقراطيون المرتشون في وضع عراقيل إدارية أخرى للحصول على رشا إضافية وهكذا.
2. إنه ليس من الضروري أن تكون الشركات الأكثر كفاءة هي الأقدر على دفع الرشاوي، بل أن يكون الفساد سبباً لإحباط المشروعات الإنتاجية الأكثر جودة وكفاءة.
3. إن الفساد ليس وسيلة لاختصار الوقت، بل قد يكون سبباً في الإبطاء في الإجراءات من أجل الحصول على مزيد من الأموال، ونشير الإجابات الواردة من أكثر من (3000) شركة في (59) بلداً شملها استقصاء أجري في نطاق المسح التنافسي العالمي لعام 1997 التابع للمنتدى الاقتصادي العالمي - إن المنشآت التي تبلغ عن حدوث قدر أكبر من الرشوة تنزع أيضاً إلى أنفاق حصة أكبر من وقت الإدارة في التفاوض مع البيروقراطيين والمسؤولين العموميين، حول الترخيص والتصاريح والإمضاءات والضرائب.
4. كما أن القول بأن الفساد يعد وسيلة لتحسين الأجور غير مقبول، إذ إن الوسيلة الطبيعية والأقل كلفة هي زيادة معدلات الأجور بدلاً من الاعتماد على الفساد، لا سيما وأن ذلك سوف يؤدي إلى سوء توزيع الدخل، حيث تستأثر بعائد الفساد قلة من كبار المسؤولين ذوي الدخل المرتفعة.
5. كما يعمل الفساد على زيادة تكلفة السلع والخدمات، بالإضافة إلى مساهمته في تدني مستوى الخدمات العامة⁽²⁾ وذلك؛ لأن تكلفة رأس المال على الشركات تكون أكبر عند انتشار الرشوة، وذلك بسبب إضافة قيمة الرشوة المدفوعة إلى إجمالي التكاليف.

(1) M.S.Alam, Some Economic Costs Of Corruption In Ldls The Jounarl Of Development Studies, V27,No1, October 1990, PP.89-96

- وكذلك ماجد المنيف، مرجع سابق، ص 51.

(2) Daniel Kaufman & Cherly W.Gray, Corruption & Development, Finance & Development, Vol 35, No.1, 1998, P.8.

6- كما أن المسؤولين الحكوميين يقومون بتهريب أموالهم التي حصلوا عليها بطريقة غير شرعية إلى الخارج على شكل ودائع أو شراء أسهم في شركات أجنبية فهو من وجهة نظرهم تأمين لهم في حال أبعادهم من السلطة مستقبلاً، وعدم استثمارها في الداخل لكي لا ينكشف سرهم.

المطلب الثاني

آثار الفساد السلبية

أما الآثار السلبية للفساد فهي جسيمة ومتعددة الجوانب، مما يجعل من الصعوبة بمكان تحديد آثار الفساد وتكلفته بشكل دقيق، فهو يعيق العملية التنموية والنمو الاقتصادي ويقوض الاستقرار الاقتصادي والسياسي ونشاط القطاع الخاص ويبدد الموارد، إذ يحدد بالسياسة الحكومية عن خدمة مصالح الأغلبية ويحيدها عن تحقيق مقاصدها فيوجه طاقات وجهود المواطنين نحو الكسب السريع بدل القيام بالأنشطة المنتجة، ويضعف حوافز الاستثمار ويهبط من جودة البنية الأساسية والخدمات العامة ويشوه عناصر النفقات العامة، كما يسفر عنه انتهاك لحقوق الإنسان في الدول التي يمارس فيها ويحول دون توطيد أركان الديمقراطية، ويولد شعوراً بعدم القناعة والرضا بما هو متوافر ومتاح والسعي إلى الانتفاع بشتى الوسائل سواء كانت شرعية أم غير شرعية نحو حياة الرفاهية متأثراً بما هو دائر حوله من تطورات هائلة في شتى مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وحتى العملية، إلا إن معظم الدراسات التي تطرقت لدراسة آثار الفساد قد أشارت التي الخسائر التي يمكن أن يسببها على الجوانب التالية:-

أ. الآثار الاقتصادية: يتأثر هذا الجانب بشكل كبير من إجراء الممارسات الفاسدة خصوصاً على المدى البعيد، حيث يتسبب في تدني مستوى كفاءة الاقتصاد، وذلك بسبب تأثيره على توزيع الدخل والإنتاج بالإضافة إلى الاستهلاك⁽¹⁾، وما يمكن قوله هنا باختصار أن الفساد تتمثل بأحد مظاهره كالرشوة يؤدي إلى قلب القرارات وتشويه السياسات ويمنع من وضع الأمور في نصابها الحقيقي حيث يصبح الموجه والمحدد للقرار هي مقدار الرشوة المدفوعة، وليس المنفعة المتحصلة للمجتمع، كما أن المحاباة والتميز والمحسوبية تعمل على تشويه عقلانية السياسات الاقتصادية وتوزيع مكتسبات التنمية، بحيث يستأثر إقليم دون آخر أو جماعة دون غيرها، وبالتالي تركز الدخل في يد فئة قليلة أما باقي الفئات فتعاني من الفقر

(1) David Gould & Jose Amaro-Reys, The effects Of Corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries, World Bank Work paper, NO. 580, World Bank, Washington, 19883, P.27.

والحرمان والبطالة ونقص الخدمات والبنية التحتية، وذلك لأن قرار توزيع هذه المشاريع خاضع لمعايير تختلف عن معايير تحليل المنفعة والتكلفة والصالح العام، الأمر الذي يتسبب في هدر الموارد الاقتصادية وعدم الكفاءة.

كذلك يعمل الفساد، وخاصة الكبير منه، على سحب مبالغ هائلة من السوق المحلية، وذلك لأن هذه المبالغ التي يجنيها العنصر الفاسد، عن طريق الرشوة أو الاختلاس أو التزوير وغيرها من الطرق يعمل على تسفيرها خارج البلاد، تحسباً لأي طارئ، وخوفاً من أية مساءلة محتملة؛ وهذا يعني خسارة الوطن لرؤوس أموال لا يستهان بها، كان يمكن أن تستخدم في العملية الإنتاجية داخل البلاد، وتفتح مجالاً للاستثمار، يساهم في توليد دخل لبعض العاطلين عن العمل، والذي غالباً ما يوجه هذا الدخل للاستهلاك.

وقد أوضحنا سابقاً من خلال دراسة قام بها (Prateck Goortha)، والذي توصل في دراسته إلى أن الفساد طارد للاستثمارات الخاصة⁽¹⁾، ويؤدي إلى تدني النمو الاقتصادي، وذلك لأن المبالغ التي سوف يدفعها القطاع الخاص على شكل رشوى للقطاع الحكومي، تؤدي إلى زيادة تكلفة المشروع المنوي إنشاؤه، مما يعني نقص صافي الربح للمشروع، هذا من جانب، أما من جانب آخر، فإن وقوع المستثمر تحت رحمة الموظف الفاسد وعدم وجود قوانين ثابتة للتعامل، بوجود بيئة غير قابلة للتوقع مما يرفع سقف المخاطرة على المستثمرين، الأمر الذي يدفع إلى العزوف عن الاستثمار والبحث عن بيئة أكثر أمناً واستقراراً لهم ولأموالهم.

وعلاوة على ذلك، ما يسببه الفساد من هدر لموارد الدولة عن طريق التهريب الضريبي والجمركي، إضافة لما يذهب من مخصصات مالية وكوادر بشرية على شكل هيئات وأجهزة رقابية لمكافحة الفساد؛ والتي من باب أولى أن يتم توجيهها لمشاريع إنتاجية.

ب. الآثار الاجتماعية: إن ظهور الفساد في المجتمع واستشرائه واتساع مجال العناصر وكسبها للمنافع من إجراء الممارسات الفاسدة، يعمل على تشجيع العناصر غير المتورطة بالفساد إلى الميل تجاه هذه الظاهرة في ضوء ما يرونه من المكاسب والمغانم التي تتحقق للمفسدين دون رقيب أو حسيب، مما يؤدي إلى انتشار القيم الفاسدة والانحلال الأخقي، وتقديم المنفعة الشخصية على شرعية الوسيلة، حتى يصبح المجتمع كالغابة يأكل القوي فيه الضعيف وتسود القيم المادية المجردة، وما يرافقها من الترف والإسراف.

(1) Prateck Goortha, op ct , p. 1196.

وكذلك فإن استئراء الفساد في المجتمع، وما يرافقه من انتهاك للقوانين والأخلاقيات، وانحلال في القيم، يمكن أن يشكل أرضية خصبة لانتشار الجريمة في المجتمع. ولا نبالغ إذا قلنا أن تكون على شكل الجريمة المنظمة أيضاً؛ لأن العامل القيمي يلعب دوراً كبيراً في صيانة المجتمع؛ فإذا ما اختلت المنظومة القيمية أصبح المجتمع عرضة لمختلف الأمراض المجتمعية، وذلك بسبب انحسار القيم الرادعة.

ومن الآثار للفساد على مستوى الأفراد، أنه في حالة الحكم على المتورطين في قضايا الفساد بالسجن أو غيره ينتج عن إبعاد الجاني عن أسرته، مما قد يعرضها للعديد من المشاكل الاجتماعية بسبب فقدان الأبناء للرعاية، الأمر قد يعرضهم للانحراف وارتكاب جرائم التسول⁽¹⁾.

من هنا، يرى الباحث بأن استئراء الفساد في أي مجتمع يؤدي بلا شك إلى سيادة القيم الدخيلة على المجتمع، وإشاعة ثقافة الفساد، مما يؤدي إلى انهيار أخلاقيات الوظيفة العامة، وإضعاف أخلاقيات العمل في المجتمع.

ج. الآثار السياسية: يؤثر الفساد بشكل خطير على الجانب السياسي، حيث يؤدي انتشار مظاهر الفساد إلى تشويه دور الحكومة في العدالة والمساواة في توزيع الحقوق والمكتسبات بين المواطنين، مما يؤدي إلى خلق شعور لدى الفئات المظلومة من المجتمع بالإحباط، وضعف الولاء، وربما الخروج على القوانين، مما قد يؤدي إلى تقويض الشرعية العامة للدولة، وفقدان ثقة المواطن بالحكومة وما يصدر عنها من برامج وظهور اضطرابات تهدد الاستقرار السياسي.

كما أن استئراء الفساد يعمل على خلق فجوة طبقية، فيزداد الغني غنيً، بسبب قدرته على دفع الرشاوي، واقتناص الفرص، في حين يشتد الفقر على الفئات الأخرى، الأمر الذي يدفع حالة من الصراع بين الفئات المتنعمة بالمكتسبات من جهة، والفئات المحرومة من جهة أخرى.

ويرى الباحث أن الفساد يؤدي إلى القصور العقلاني للمستولين في اتخاذهم للقرارات السياسية المهمة، والتي تؤثر على مصير الأوطان والشعوب، مما قد يكلف الدولة والشعب في بعض الأحيان عقوبات دولية، أو سمعة دولية سيئة، أو دفع تعويضات مادية يكون هو بأمر الحاجة لها. كما يقود الفساد إلى انكماش المشاركة الشعبية في الانتخابات، وتدني

(1) السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة الإشعاع الفنية، ط1، القاهرة، 1999، ص165.

الشفافية، وضعف الرقابة، مما يحرم الدولة من التأييد في المحافل الدولية. فليس من مصلحة دولة أخرى أن تقيم معها علاقات تعاون بعيدة الأمد، لعدم استقرار الحكم فيها وصعوبة التنبؤ بقرارات حكامها وضعف الرقابة⁽¹⁾.

د. الآثار الإدارية: يعد الجهاز الإداري أول المتأثرين من الفساد، على اعتبار أنه مسرح الجريمة؛ حيث تقوم مظاهر الفساد بالضغط على الجهاز الإداري، للخروج بقرارات غير رشيدة وليست في مصلحة الهدف العام للجهاز الإداري، وبالتالي إضعاف كفاءة وفعالية المنظمة.

كما يؤدي الفساد إلى عدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، مما يساعد في طرد الموظفين أصحاب الكفاءة من الجهاز الإداري، بسبب سيطرة الوساطة والرشاوي والمحاباة في تعبئة الشواغر، وتجاهل معيار الكفاءة والجدارة في التعيين والترقية، وتنامي ظاهرة الفساد الشللية⁽²⁾، وظهور جماعات متصارعة داخل الجهاز الإداري، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف كفاءة المنظمة نظراً لصرف الطاقات نحو المصالح والأغراض الذاتية، وبالتالي يؤدي إلى فقدان الحماس والدافعية للعمل وانتشار روح الملل وعدم الانتماء للمنظمة، بالإضافة إلى انتشار الأنانية وعدم الثقة بين الموظفين ومراقبة بعضهم لبعض.

المطلب الثالث

آثار الفساد على المؤشرات الاقتصادية

ويمكننا القول أن للفساد آثار عميقة على العديد من المؤشرات الاقتصادية والتي

أهمها:

أ. أثر الفساد على التنمية: تشير الدراسات الحديثة إلى وجود ارتباط سالب بين الفساد والتنمية وذلك من خلال قنوات متعددة أهمها⁽³⁾:

1. الفساد والاستثمار: إن الفساد يؤدي إلى تقليل الربح وخفض حوافز الاستثمار، ذلك أن مدفوعات الفساد الكثيرة إنما تمثل عبئاً على المشروع، وتزيد من تكاليفه، بل يعتبرها البعض

(1) مصطفى السيد، سالم زرنوقة (محرر)، مرجع سابق، ص 289.

(2) عبد الله العكايلة، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة، وخطورتها على المجتمع، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1992، ص ص 82-83.

(3) Susan Rose-Ackerman, **The Political Economy of Corruption in Kimberly Ann Elliott, Editor, Corruption and the Global Economy**, Institute for International Economics Washington, 1997, pp 15-16.

بمناخ ضريبة ضارة على الاستثمار نظراً لسرقتها واستهدافها مصالح خاصة⁽¹⁾. وقد أكدت دراسة ميدانية تمت لحساب التقرير العالمي للتنمية عام 1997م أن الفساد مشكلة عامة تواجه المستثمرين، وأن هناك علاقة سلبية بين مستوى الفساد ومستوى الاستثمار في الاقتصاد القومي، أي كلما زادت درجة الفساد قل حجم الاستثمار وبالعكس كلما قل الفساد زاد حجم الاستثمار⁽²⁾.

وفي ذلك تشير إحدى الدراسات إلى أن تخفيض الفساد بنسبة 30% سيزيد من نسبة الاستثمار بنسبة 50%، وهذه ما أكدته دراسة (ماورو Mauro)، إذ تبين أن هنالك علاقة ثابتة بين الاستثمار والفساد، وأثبتت بأن ارتفاع مؤشر الفساد من (4-6) يؤدي إلى زيادة قدرتها (4%) في معدل الاستثمار و(5%) في معدل النمو السنوي للدخل الفردي. وهذا يعني أن الفساد يستطيع أن يؤثر بشكل كبير في النمو الاقتصادي من خلال قناة الاستثمار⁽³⁾.

وتعد الشركات الدولية العاملة في القطاعات الإستخراجية هي الأكثر عرضة للفساد؛ لأن ضخامة الأموال الداخلة في المشروع تزيد من إغراء المسؤولين الفاسدين، فضلاً عن إتصالها المستمر والمنظم مع الحكومة، وقد أظهر مسح أجرته مؤسسة (Price Water House Coopers)، أن نسبة (41%) من شركات التعدين التي أجري عليها المسح والبالغ عددها (23) شركة أحجمت عن الدخول في استثمار أو انسحبت منه بسبب الفساد أو بسبب طلب دفعات غير رسمية⁽⁴⁾.

كما تشير دراسة أخرى لصندوق النقد الدولي على دول المعسكر الشرقي إلى أن مدفوعات الفساد لمختلف المسؤولين العموميين تصل إلى 40% من التكاليف الإجمالية للمؤسسات الاقتصادية في سنتها الأولى، ومن ثم ينخفض حجم الاستثمار الخاص بسبب هذه التكاليف الإضافية وبسبب عدم التأكد الذي يسببه الفساد. وفي دراسة أخرى أجريت على المؤسسات الصغيرة في كل من أوكرانيا وروسيا عام 1997، تبين أن المؤسسات

(1) Paolo Mauro, **The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: Across-Country Analysis**, in Kinbrly Ann Elliott Editor, op ct, pp. 4-9.

(2) World Development Report, 1997, p.114.

(3) كيمبرلي آن البيوت، **الفساد واقتصاد العالمي**، ترجمة محمد جمال أمام، مركز الأهرام، ط1، القاهرة، 2000، ص133.

(4) جون براى، جذب الشركات ذات السمعة الجيدة على المناطق الخطرة شركات النفط والتعدين، نشر في كتاب الموارد الطبيعية والنزعات المسلحة خيارات وتحركات، ترجمة فؤاد سروجي، ط1، الأهلية للنشر، الأردن، 2005، ص 402.

الصغيرة تضطر لدفع الرشاوي للمسؤولين العموميين لتجنب إغلاقها، أو لتفادي العقبات أمام نشاطها. كما أن هذه المدفوعات في أندونيسيا تمثل 20% من تكلفة الأعمال، وهذا بالطبع يعني فرض ضريبة عالية جداً على تلك المؤسسات⁽¹⁾.

2. الفساد وجودة الخدمات: ينعكس الفساد على التنمية الاقتصادية من خلال الهبوط بجودة البنية الأساسية⁽²⁾، ذلك أن جزءاً من الموارد التي كان ينبغي أن توجه إلى المشروعات العامة لإقامة بنية أساسية تدعم الإنتاج يتم توجيهها من خلال علاقات الفساد إلى الاستهلاك الخاص للمنفذين في الأجهزة الحكومية التي تقوم بتلك المشروعات، الأمر الذي يزيد من تكلفتها ويهبط بمستوى جودتها، كما يشير الواقع إلى أنه قد تم تنفيذ كثير من المشروعات ذات المردود الاقتصادي المنخفض استجابة لعلاقات الفساد حيناً ولعائدها السياسي حيناً آخر؛ بل إن نشأة الفساد في كثير من البلدان النامية كانت مرتبطة بالمشروعات العامة وتنفيذها⁽³⁾.

وتعتبر قضية مصنع حديد أسوان، واحدة من أبرز قصص الصراعات في الدوائر العليا التي حوكم بسببها عدد من رجال الأعمال، وقد أدان الحكم الصادر السياسات الحكومية في مجال الاستثمار بالتخبط واتهام الدوائر العليا بتصفية الحسابات وتأجيج الصراعات الداخلية⁽⁴⁾.

فالدراسات النظرية والميدانية تؤكد أن الحكومات التي ينتشر فيها الفساد تكون أكثر ميلاً إلى توجيه نفقاتها إلى المشروعات ووجوه الإنفاق التي يسهل فيها الحصول على الرشوة ولخفائها، وذلك لصعوبة تحديد سعرها في السوق، أو لأن إنتاجها أو شراءها يتم من قبل مؤسسات محدودة مثل: الإنفاق العسكري والإنفاق على الجسور والطائرات والأجهزة الطبية، ومشروعات البنية الأساسية الكبيرة، في حين يقل الإنفاق على الخدمات التعليمية والصحية التي تقل فيها فرص الفساد، وإن كانت لا تتعدم كذلك. فعلى سبيل المثال، وجد أن تحسن مؤشر الفساد من 6 إلى 8 في دولة ما ينتج عنه ارتفاع في حجم الإنفاق على التعليم بنسبة 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي، مما يؤدي بدوره إلى ارتفاع معدل النمو الاقتصادي بسبب الاستثمار البشري عن طريق النهوض بالتعليم⁽⁵⁾.

(1) المرسي السيد حجازي، مرجع سابق، ص 19.

(2) M.S Alam, **Theory of Limits on Corruption, Some Applications** Kyklos, Vol. 48, 1995, Fase-3, p.432.

(3) ماجد المنيف، مرجع سابق، ص 52.

(4) مجلة الأهرام الاقتصادي، فساد 2003، القاهرة، العدد 1826، 15 يناير، 2004، ص 26.

(5) يوسف خليفة، مرجع سابق، ص 269.

ب. أثر الفساد على المالية العامة

1. الإيرادات العامة: - يؤدي الفساد إلى خفض الإيرادات العامة، حيث يعمل الفساد على محاباة دافعي الضرائب الذي يستطيعون بفضل المعاملة الخاصة التي يتلقونها من مفتشي الضرائب خفض قيمة التزاماتهم الضريبية، أو التهرب الكامل من دفع الضرائب، فضلاً عن التطبيق غير السليم للإعفاءات الضريبية، وفي الدول النامية يكون عبء الضرائب الحقيقي (أي نسبة المدفوعات المتصلة بالضرائب التي يقدمها دافعو الضرائب إلى الدخل القومي) أكبر من عبء الضرائب الرسمي؛ لأن بعض المدفوعات يكون مقرهاً في النهاية جيوب مأموري الضرائب، كما أن تراجع الإيرادات الحكومية نتيجة الفساد له آثار غير مباشرة على الأداء الاقتصادي فانخفاض الإيرادات يعني تقليل الحكومة لنفقاتها مثل بناء مشروعات البنية الأساسية وتدني الخدمات التعليمية والصحية.

2. النفقات العامة: كما يؤدي الفساد إلى تشويه عناصر النفقات العامة، إذ يكون من المتوقع أن يبدد السياسيون المرتشون موارد عامة أكثر على البنود التي يسهل ابتزاز رشاوى كبيرة منها مع الاحتفاظ بسريرتها، من ذلك مثلاً المنتجات التي يتم إنتاجها في أسواق درجة المنافسة فيها منخفضة، والبنود التي يصعب مراقبة قيمتها، لذلك يتجه السياسيون المرتشون إلى الإنفاق على الطائرات المقاتلة ومشروعات الاستثمار واسعة النطاق أكثر مما ينفقون على التعليم والصحة والبحث العلمي وعلى الرغم من أن هذا النوع من الإنفاق قد يساعد على تعزيز النمو الاقتصادي إلى مدى أبعد من الفئة الأولى.

هذا فضلاً عما تمثله نفقات مكافحة الفساد من أعباء على الميزانية العامة تزيد من العجز المالي⁽¹⁾ ويعتبر الفساد بصفة عامة سبباً في زيادة التكاليف اللازمة لتوفير الخدمات الحكومية.

ولعل ما يؤكد ما ذهبنا إليه الدراسة التطبيقية التي قاما بها كل من Tanzi و Davoodi لاختبار علاقة الفساد بكل من حجم الاستثمار العام والإيرادات العامة ونفقات التشغيل والصيانة ومشروعات البنية الأساسية والإنفاق العسكري وتوصلت إلى النتائج التالية⁽²⁾:

- إن الفساد يرتبط طردياً مع الاستثمارات العامة المرتفعة، ذلك أنه عادة ما تتوافر فيها الفرص الجيدة لكبار المسؤولين في الحصول على رشاوى.

(1) مصطفى السيد، صلاح زرنوقة (محرر)، مرجع سابق، ص 31.

(2) Vito Tanzi and Hamid Davoodi, op. Ct pp 590-591.

- إن الفساد يقلل وبصورة واضحة من الإيرادات العامة، وذلك؛ لأنه يساهم في التهرب الضريبي، وفي التطبيق غير السليم للإعفاءات الضريبية، وضعف الإدارة الضريبية.

- يقلل الفساد من الإنفاق على برامج التشغيل والصيانة اللازمة لصعوبة الحصول على عمولات كبيرة في مجال الصيانة والتشغيل، كما يقلل الفساد من الإنفاق على برامج الصحة والتعليم للسبب ذاته ويترتب على ذلك من تغذية علاقات الفساد المرتبطة بها، وقد لاحظت إحدى الدراسات أن ارتفاع مؤشر الفساد في بعض البلاد كان مرتبطاً بالإنفاق الرأسمالي على المشروعات العامة وانخفاض الإنفاق على التشغيل والصيانة⁽¹⁾.

- يشجع الفساد على بناء مشروعات بنية تحتية منخفضة الجودة والكفاءة.

- توجد علاقة قوية بين نسبة الإنفاق العسكري والفساد، وذلك بسبب انعدام الرقابة على هذا النوع من الإنفاق حيث يتسم بالسرية التامة من ناحية، وضخامة مدفوعات مما يسمح بالحصول على عمولات ضخمة من ناحية أخرى.

ج. أثر الفساد على سوق الصرف الأجنبي: تقوم الدول عادة بتحديد سعر لعملتها الوطنية مقابل العملات الأجنبية الأخرى. وتحاول هذه الدول أن يتسم هذا السعر بالثبات على الأقل لفترة معينة، حتى تتمكن من إجراء الإصلاحات الاقتصادية المعينة التي ترغب في تحقيقها، ولكن الممارسات الفاسدة في سوق الصرف الأجنبي يترتب عليها انقسام هذا السوق إلى سوقين :

- سوق رسمي يسوده السعر الرسمي للصرف الأجنبي، ويتميز هذا السوق بندرة في الصرف الأجنبي مقارنة بالطلب.

- سوق غير رسمي يسوده سعر غير رسمي للصرف أعلى من السعر الرسمي ويتميز هذا السوق بالحركة والنشاط في شراء العرض المتاح من النقد الأجنبي، وتوجيه هذا النقد إما إلى تمويل أنشطة غير مخططة، أو تمويل أنشطة محظورة أو غير مرغوب فيها من وجهة نظر المجتمع، كما لو تم توجيه النقد الأجنبي الذي يتم تجميعه من السوق الرسمي إلى تمويل تجارة المخدرات أو إلى السلع المهربة من الخارج أو إلى الكماليات المستوردة من الخارج ونحو ذلك، مما يفضي في النهاية إلى زيادة عجز ميزان المدفوعات واستمراره، وربما عدم قدرة الدولة على سداد ديونها ولجئها إلى الاقتراض من الخارج وهذا مما يجعلها تعيش في دوامة من القروض وما لذلك من آثار سيئة على الاقتصاد⁽²⁾.

(1) ماجد المنيف، مرجع سابق، ص52.

(2) عبد الله بن حاسن، مرجع سابق، ص16.

د. أثر الفساد على سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار: يقوم سوق الأوراق المالية على الشفافية في إباحة المعلومات المتعلقة بالشركات التي تطرح أوراقاً في الأسواق المالية، سواء تعلقت هذه المعلومات بالميزانية الختامية، أو بالنسبة للمالية التي تعكس الوضع الحقيقي لنشاط الشركة ومدى جدارتها الائتمانية ونحو ذلك.

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

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

ولكن ما يحدث عملياً وفي أغلب الأحيان حدوث اتفاق بين القائمين على الصندوق ومديري شركات معينة للترويج لأوراقها، فيرتفع سعر أوراق هذه الشركات المروج لها في السوق المالي، مما يدفع الجمهور إلى شراء أسهم هذه الشركات بسعر مرتفع، وبالتالي تحقيق الصندوق مكاسب رأسمالية، وتجمع الشركات المروج لأسهمها مبالغ مالية كبيرة مقابل بيع أسهمها، ثم تنخفض بعد ذلك أسعار هذه الأسهم وتحل الخسارة بعدد كبير من الأفراد من المستثمرين الصغار، كما تنخفض أسعار أسهم صناديق الاستثمار نفسها كما حدث في عدد من البلدان النامية⁽¹⁾.

هـ. مضاعف الفساد: يمكن القول أن الفساد يغذي نفسه ويخلق لولباً متسعاً من العوائد غير المشروعة ويولد ضغوطاً لزيادة مدفوعاته بمقادير مضاعفه، وفي ذلك ما يشير البعض

(1) عبد الله بن حاسن، مرجع سابق، ص 17.

إلى مضاعف الفساد على غرار مضاعف الاستثمار عند كينز⁽¹⁾، ذلك إن الزيادة الأولية في مدفوعات الفساد يمكن أن تؤدي إلى زيادة نهائية تفوق بكثير من الزيادة الأولية، حيث تتساقط آثار الفساد هذه المدفوعات من خلال دورة اقتسامها بين كبار المستفيدين وبين المحيطين بهم، ثم المتوسط الأوسط، ثم المستوى الأدنى، بحيث يصل الجميع قدر من المدفوعات مع اختلاف نسبة ما يحصلون عليه.

وقد تواجه الدول التي حققت قدراً من التنمية في ظل الفساد آثار عكسية في المستقبل، حيث تتحول الأنشطة المنتجة إلى صراع غير منتج على المغنم، وبمرور الوقت يصبح الفساد راسخاً، وحتى لو تحركت الحكومة لاحتوائه فإنها ستواجه مقاومة شديدة⁽²⁾ كما هو الحال في روسيا حالياً حيث تكون قد اكتملت الدائرة الخبيثة للفساد⁽³⁾.

و. **عدم عدالة التوزيع:** يقلل الفساد من فرص الفقراء على الكسب لعدم مقدرتهم على المنافسة في ظل انتشار الفساد وذلك تقتصر فرص الربح على ذوي المناصب الرفيعة دون باقي أفراد المجتمع مما يزيد من نسبة المهمشين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ويؤدي إلى تثبيط الهمم وانخفاض الحافز لدى الشرفاء، طالما أن ثمار التنمية لن يتم توزيعها بصورة عادلة، ويؤدي ذلك كلاًه إلى انخفاض ثقة الأفراد في الحكومة، مما يؤدي إلى حدوث اضطرابات وقلقل تهدد الأمن والاستقرار⁽⁴⁾، كما يترتب على ذلك تغير الحوافز والدوافع السلوكية بحيث تسود الأنشطة غير الإنتاجية الساعية إلى الربح السريع كالمشروعات الخدمية والسياحية والمضاربة على العملات⁽⁵⁾.

ز. **التضخم:** يؤدي الفساد إلى زيادة تكلفة الأعمال نتيجة ما تدفعه المشروعات من رشاوى وعمولات حتى يسمح لهم ببدء النشاط، وما تدفعه عند القيام بالإجراءات المختلفة المرتبطة بالمشروع، كما يؤدي إلى زيادة تكاليف الخدمات الحكومية، مما يترتب عليه رفع أسعار السلع والخدمات، حيث يعتمد المستثمرون على إدخال المدفوعات الناجمة عن الفساد أو

(1) محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، المستقبل العربي، القاهرة، مارس، 22، العدد 243، مايو 1999، ص6.

(2) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، واشنطن، 1997، ص112.

(3) Cherylw, Gray and Daniel Kaufmann, Corruption and Development Finance and Development, March 1998, p.8.

(4) زياد عربية، مرجع سابق، ص10.

(5) محمود الباز، الركوند الريعي، مصر المعاصرة، القاهرة، يناير/ابريل، العددان 441-442، ص55.

الوقت الضائع في دوال التكاليف مما يزيد من التكلفة الإجمالية للإنتاج و يترتب على ذلك سوء تخصيص الموارد والتأثير سلباً على الكفاءة الإنتاجية داخل الاقتصاد، فالمستهلك يدفع سعراً للسلعة أعلى من تكلفتها الحقيقية بسبب مدفوعات الفساد الإضافية، وتتأثر بذلك الكفاءة التوزيعية، لأن جزءاً هاماً من السعر الذي يدفعه المستهلك والاقتصاد عموماً لا يقدم لمنتجي السلعة أو الخدمة أو حتى الحكومة وإنما إلى وسيط بينهما يستحوذ على مبالغ إضافية بسبب موقعة في علاقة التبادل⁽¹⁾.

ح. **زيادة حدة الفقر وسوء توزيع الدخل:** يؤدي الفساد إلى إثراء القلة على حساب الكثرة مما يساعد على تعميق الفجوة بين ما يملكون ومن لا يملكون وتصبح الخدمات العامة مسالة خاضعة للبيع والشراء، مما يؤدي إلى خلق حالة من التمييز والطبقية وعدم العدالة داخل المجتمع وهذا الأثر يتم عبر عدة طرق أهمها⁽²⁾:

1. إن زيادة معدل النمو الاقتصادي تساعد على زيادة الرفاهية الاقتصادية لجميع فئات المجتمع وإن تفاوتت درجة الاستفادة، وبما أن الفساد يؤدي إلى تراجع المستويات المعيشية وهذا التراجع يضر بالدرجة الأولى وبشكل كبير الفئات الفقيرة في المجتمع.
2. عند استخدام الضرائب التصاعدية وتكون الإدارة بعيدة عن الكفاءة أو تتفشى في ظل لنظام الضريبي المتصاعد ظاهرة الاستثناءات والتهرب، فإن الاستفادة ستكون في صالح أصحاب النفوذ؛ لأن هذا النظام يفقد قدرته على تقليص الفجوة بين الفئات ذات الدخل المرتفع والفئات الفقيرة مما يعمل على تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.
3. عندما يساء استخدام برامج الدعم للسلع والخدمات الاجتماعية الهادفة إلى رفع المستوى المعيشي للفقراء من قبل الأغنياء فإن ذلك يعمق الفقر ويساعد على ديمومة التفاوت المعيشي بين أفراد المجتمع.
4. يزيد الفساد من كلفة الخدمات الحكومية مثل التعليم والصحة والسكن... الخ مما يقلل من حجم الخدمات ونوعيتها سلباً على الفئات الأكثر احتياجاً لها.

إن الفساد له انعكاسات سيئة كما يراه (آيغن) بقوله "يمثل الشر الأساس في عصرنا وهو يكشف عن وجهه القبيح في كل مكان، ويكمن في جذور جميع المشكلات ذات الأهمية تقريباً، ويحول دون حلها على الأقل ويحدث آثاره المدمرة في مناطق العالم الفقيرة، حيث يدع

(1) ماجد المنيف، مرجع سابق، ص ص 50-51.

(2) يوسف خليفة، مرجع سابق، ص 269.

الكثير من ملايين البشر أسرى البؤس والفقر والمرض والصراعات وأشكال الاستغلال الوحشية المتجبرة"⁽¹⁾.

كما تشير بعض الدراسات التطبيقية منها دراسة (هيرست واولوكوشي، 1994 لمجموعة من الدول التي تملك وفرة من الثروات المعدنية) إلى أن زيادة معدل الفساد بوحدة إنحراف معياري نقطتين ونصف على مؤشر مدركات الفساد ينتج عنه ارتفاع في معامل جيني* بخمس نقاط ونصف النقطة⁽²⁾.

(1) بيتر آيغن، شبكات الفساد والإفساد العالمي، ترجمة محمد حديد، دمشق، 2005، ص17.
(* معامل جيني يستخدم لقياس مستويات تفاوت الدخل في المجتمع وقيمه تتفاوت بين الواحد صحيح حيث يكون هنالك عدالة تامة في المجتمع في توزيع الدخل وبين صفر حيث يكون هنالك تمركز مفرط لدى فئة قليلة من أفراد المجتمع.

(2) هاشم الشمري، ايثار الفتلي، مرجع سابق، ص95.

المبحث الثالث

طرق قياس الفساد وتكلفته

تعتبرُ عملية قياس الفساد وتكلفته من المشاكل التي تواجه الباحثين المهتمين بموضوع الفساد، حيثُ لا يوجد مقياس معين للفساد، ويعود ذلك لاختلاف وتعدد مستويات الفساد وطبيعته السرية والتكتم في ممارساته والمصلحة المشتركة بين مرتكبي الفساد، بالإضافة إلى الأسباب السياسية التي تحجب المعلومات عن حالة الفساد في الدولة أو اللجوء إلى تقديم معلومات تتناسب مع مصالح الدولة⁽¹⁾. وللوقوف على أهم الطرق المستخدمة لقياس الفساد وتكلفته وعلاقته بالتنمية والتي سوف نتناولها في هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: طرق قياس الفساد

المطلب الثاني: تكلفة الفساد

المطلب الثالث: علاقة الفساد بالتنمية وانعكاساته

المطلب الأول

طرق قياس الفساد

إن تقدير حجم الدخل غير المشروعة بشكل دقيق أمر صعب تحقيقه في ظل غياب الإحصائيات الدقيقة والطرق الملائمة لتقدير حجم الفساد، وتشير الدراسات إلى أن هناك العديد من الطرق لتقدير قياس الفساد أبرزها⁽²⁾:

- طريقة البيانات الاقتصادية الكلية.
- طريقة البيانات المجمعة بواسطة الضرائب.
- دراسات وبحوث المنظمات الدولية.

أ. طريقة البيانات الاقتصادية الكلية: تعتمد على تقدير حجم ظاهرة الاقتصاد الخفي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) الرسمي، ون الاقتصاد الخفي يشتمل على أنشطة عديدة منها ما هو شرعي ومنها غير ذلك، وأن الدخل غير المشروعة تمثل نسبة محددة من حجم

(1) تمارا الشخانية، دور هيئة مكافحة الفساد واتجاهات الجمهور الأردني نحوها، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، الأردن، 2010، ص41.

(2) طارق السالوس، مرجع سابق، ص19.

الاقتصاد الخفي، وعلى هذا الأساس قدرت إحدى الدراسات حجم الدخول غير المشروع في مصر خلال الفترة من 1960/59 إلى عام 2000/99 على أساس أن نسبة الاقتصاد الخفي إلى الناتج المحلي الإجمالي (22.5%) وأن نسبة الدخل غير المشروع إلى الاقتصاد الخفي تساوي (60%)⁽¹⁾، وتشير إحدى الدراسات أن حجم الاقتصاد الخفي في شقه غير المشروع في مصر بلغ حوالي 16.4 مليار جنيه عام 1994 وأنه يزيد سنوياً بمعدل 50% في المتوسط⁽²⁾.

ب. طريقة البيانات المجمعة بواسطة الضرائب: تعتمد على البيانات المجمعة بواسطة مؤسسات الضرائب ووحدات القوانين عن الجرائم مثل: جرائم الأموال العامة، والرشاوى والمخدرات... الخ، حيث يتم تجميع البيانات عن الجرائم المسجلة، إلا إنه من الجدير بالذكر أن الجرائم المسجلة ليست سوى جزء من إجمالي الجرائم الفعلية.

وتخلص بحوث مستمرة في معهد البنك الدولي إلى أن أكثر من تريليون دولار أمريكي تدفع رشاوى كل عام، وأن رقم تريليون دولار رقم تقديري للرشاوى الفعلية المدفوعة في أرجاء العالم في البلدان الغنية والنامية معاً، وأن هذا الرقم تم حسابه على أساس البيانات لعام 2001-2002 وذلك بالمقارنة مع الحجم التقديري للاقتصاد العالمي في ذلك الوقت والذي تخطى 30 تريليون دولار أمريكي بقليل وأن هذا الرقم لا يتضمن اختلاس الأموال العامة أو سرقة الموجودات العامة⁽³⁾.

إلا إنه لا تخلو أي من الطريقتين السابقتين من مشاكل علمية، ومن ثم فإن النتائج المتحققة لا زالت غير دقيقة⁽⁴⁾.

ج. طريقة دراسات وبحوث المنظمات الدولية: هناك عدد من المؤسسات على مستوى العالم تهتم بقياس ظاهرة الفساد من خلال تطوير مؤشرات كمية، تشمل نوعين من الدراسات: الأولى تحكمها المنظمات الدولية بناءً على طلب الدول الأعضاء لتدعيم جهود تلك الدول في مكافحة الفساد والثانية دراسات تجريها هذه المنظمات بشكل منفرد دون طلب تلك

(1) طارق السالوس، مرجع سابق، ص 19.

(2) صفوت عوض الله، الآثار الاقتصادية لعمليات غسل الأموال ودور البنوك في مكافحة هذه العملية، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص 71.

(3) تصريح دانيال كاوفمان، مدير المعهد لشؤون نظام الإدارة العامة، على موقع البنك الدولي. واشنطن.

(4) طارق السالوس، مرجع سابق، ص 19.

الدول⁽¹⁾، وتستند معظم هذه الدراسات على استقصاء آراء الخبراء واستطلاعات الرأي لعدد من الشركات دولية النشاط، حول درجة تعقيد الإجراءات الحكومية وضرورة دفع عمولات ودرجة المخاطرة للاستثمار وذلك بالاعتماد على انطباعاتهم من واقع ممارستهم العملية، حول مدى تفشي ظاهرة الفساد في مختلف الدول، وتشتمل أشهر المؤشرات المستخدمة في الأدبيات التطبيقية على مؤشر الفساد الذي تصدره مجموعة خدمات المخاطر السياسية، ومؤشر الفساد الذي تصدره مؤسسة الشفافية العالمية، ومؤشر الفساد الذي يصدره البنك الدولي ضمن المؤشر المركب للحاكمية وكما هو موضح تالياً⁽²⁾:

1. المؤشر الفرعي للفساد في الدليل الدولي للمخاطر القطرية:

بدأ إصدار هذا المؤشر في عام 1980 بواسطة محرري نشرة التقارير وهي نشرة أسبوعية حول التمويل والاقتصاد على مستوى العالم، استناداً على نموذج إحصائي لحساب المخاطر، وفي عام 1992 انضم مبتدعو المؤشر إلى مجموعة المخاطر السياسية، وفي عام 2001 بدأ إدراج مؤشر الدليل الدولي للمخاطر القطرية في الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت).

ويشتمل مؤشر دليل المخاطر القطرية على 22 متغيراً موزعة على ثلاث مجموعات فرعية للمخاطر السياسية (12 متغيراً و100 نقطة مخاطر) والمخاطر التمويلية والمخاطر الاقتصادية (5 متغيرات و50 نقطة مخاطر لكل واحدة)، بحيث تشتمل كل مجموعة على متغيرات فرعية تقيم مخاطر كل منها على أساس نقاط للمخاطر تعكس الوزن النسبي للمتغير ثم المجموعة، وتشير القيم المتدنية لنقاط المخاطر إلى وجود مخاطر مرتفعة للغاية، ويتم الحصول على المؤشر التجميعي للدليل الدولي للمخاطر القطرية بأخذ نصف مجموع نقاط المخاطر للمجموعات الثلاث، بحيث تتراوح قيمة المؤشر التجميعي بين صفر للمخاطر المرتفعة للغاية و 100 نقطة المخاطر متدنية للغاية.

يُنح المؤشر الفرعي للدليل الدولي للمخاطر القطرية الذي يُعنى بقياس الفساد ضمن المجموعة الفرعية للمخاطر السياسية ويحظى بست نقاط مخاطر، ويقاس درجة الفساد الإداري في أوساط صناع القرار، كما تعكس العمولات والرشاوي التي ينبغي تقديمها لصانع القرار ليقوم بواجباته الرسمية، هذا وتتراوح قيم المؤشر من صفر لتعكس حالة تفشي واسع

(1) خالفي علي و خليل عبد القادر، قياس الفساد وتحليل ميكانيزمات مكافحته: دراسة اقتصادية حول

الجزائر، مجلة مركز البحث في الإقتصاد التطبيقي والتنمية، العدد 88، الجزائر، السنة 2009، ص7.

(2) علي عبد القادر، مرجع سابق، ص3.

للفساد مما يعني مخاطر مرتفعة للاستثمار إلى 6 لتعكس حالة انعدام الفساد مما يعني مخاطر متدنية للاستثمار.

تُبرر مجموعة خدمات المخاطر السياسية إدراج المؤشر الفرعي للفساد ضمن المجموعة الفرعية للمخاطر السياسية، بملاحظة أن الفساد داخل النظام السياسي يمثل تهديداً للاستثمار الأجنبي؛ لأنه يشوه البيئة الاقتصادية والتمويلية، ويؤثر سلباً على كفاءة الدولة وقطاع الأعمال، خصوصاً فيما يتعلق بالتعيين في المناصب الإدارية وربما ترتب عليه عدم الاستقرار السياسي.

وتوضح المعلومات المتاحة لعينة من 145 دولة رسداً لهذا المؤشر الفرعي للفساد السياسي أن المتوسط على مستوى العالم قد كان 5 نقاط مخاطر سنوياً للفترة 1984-1992 تدهور بعدها إلى 4 نقاط مخاطر سنوياً للفترة 1993-2003، وفيما يتعلق بالدول العربية فقد تم رصد المؤشر الفرعي للفساد لعينة من 16 دولة خلال 1985-2003 بأنها تتصف بمستويات مرتفعة نسبياً للفساد بمتوسط لمؤشر الفساد بلغ حوالي 1.8 لعام 2003 هو متوسط أقل من ذلك السائد على مستوى لعالم⁽¹⁾.

2. مؤشر منظمة الشفافية الدولية:

تصدر منظمة الشفافية الدولية التي تأسست عام 1993م ومقرها برلين مؤشر مدركات الفساد وذلك منذ عام 1995م وحسب موقع المنظمة على الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت)، ويركز المؤشر على الفساد في القطاع العام ويعرفه "بسوء استغلال الوظيفة العامة من أجل مصالح خاصة"، وتطرح الاستقصاءات المستخدمة في إعداد المؤشر أسئلة ذات صلة بسوء استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية، على سبيل المثال قبول الموظفين الحكوميين الرشاوي أثناء المشتريات أو اختلاس الأموال العامة، ولا تميز المصادر بين الفساد الإداري والفساد السياسي أو بين الفساد الصغير والفساد الكبير.

وتشرح المنظمة الطبيعة الذاتية للمؤشر بملاحظة أنه من الصعب قياس مستويات الفساد في مختلف الدول بناءً على الخبرة العملية التجريبية كالمقارنة مثلاً بين عدد الدعاوى أو القضايا المعرضة على المحاكم بين بلد وآخر، وأن مثل هذه المعلومات لا تدل على مستويات الفساد الحقيقية، بل على نوعية المدعين العامين وصفاتهم ونوعية المحاكم أو وسائل الإعلام وأساليبها في الكشف عن الفساد، إن الأسلوب الوحيد لجمع المعلومات

(1) لمزيد من الإطلاع على مجموعة خدمات المخاطر WWW.prsgroup.com/ICRG

بغرض المقارنة هو البناء على خبرة ورؤيا أولئك الأكثر تعرضاً بشكل مباشر مع واقع الفساد في دولة ما.

وتعتمد المنظمة في تطويرها للمؤشر على معلومات ثانوية حول الفساد، تقوم بتجميعها مؤسسات مستقلة استناداً إلى الاستطلاعات والمسوحات المصممة لهذا الغرض، فعلى سبيل المثال استند مؤشر مدركات الفساد لعام 2006 على تسعة مصادر اشتملت على البنك الدولي، ووحدة الاستخبارات الاقتصادية التابعة لمجلة الايكونوميست، وبيت الحرية، والمجموعة الدولية لتطوير الإدارة، والمجموعة الدولية للتجارة، ومجموعة استشارات الأخطار السياسية والاقتصادية، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة، والمنندى الاقتصادي العالمي، ومركز بحوث الأسواق الدولية.

وفيما يتعلق بتفسير المؤشر يلاحظ أنه على الرغم من استخدام المؤشر لترتيب الدول على سلم الشفافية إلا أن القيمة الرقمية تعتبر أهم كثيراً في الدلالة على مستوى الفساد المدرك وذلك نسبة الاحتمال تغير الترتيب تبعاً لتغطية الدول (زيادة أو نقصاناً) حسب توافر المعلومات.

تتراوح قيمة المؤشر 10 نقاط، تعبر عن النظافة المتناهية للبلد أو (بمعنى آخر انعدام الفساد) حسب تعريفه، إلى صفر وهي درجة تعبر عن الفساد المتفشي بطريقة كبيرة. وفيما يتعلق باستخدام النتائج يلاحظ أن المؤشر أصلاً لمحة آنية سنوياً لآراء رجال الأعمال والمحليين وهو أقل تركيزاً على الاتجاهات أو التغيرات بين سنة وأخرى، وإذا ما أجريت مقارنة بسنوات ماضية يجب أن تكون المقارنة فقط بين أرقام نتيجة الدولة وليس بين موقعها في الترتيب.

وكمثال للتوضيح ففي عام 2006 تم حساب مؤشر مدركات الفساد لعينة 163 دولة، جاءت فنلندا في أول القائمة كأكثر الدول نظافة وانعداماً للفساد (بمؤشر بلغت قيمته 9.6 نقطة)، بينما جاءت هايتي كآخر الدول تفشياً للفساد (بمؤشر بلغت قيمته 1.8 نقطة)، هذا وقد بلغ متوسط مؤشر مدركات الفساد على مستوى العالم 4.1 نقطة بانحراف معياري بلغ 2.2 نقطة.

أما بالنسبة للدول العربية التي توافر لها مؤشر مدركات الفساد لعام 2006 فقد كانت الإمارات وقطر والبحرين عمان والأردن والكويت وتونس تتميز بمؤشر للفساد (4.6 نقطة) تفوق قيمته متوسط قيمة المؤشر على مستوى العالم بينما تقل قيمة المؤشر للدول العربية المتبقية عن المتوسط العالمي، مما يعني انتشاراً ملحوظاً للفساد في أوساطها، كما

يوضح التقرير أنه حسب الترتيب العالمي يندرج السودان بترتيب 156 والعراق 163 ضمن مجموعة الدول الخمس الأكثر انتشاراً للفساد⁽¹⁾.

3. الفساد في المؤشر المركب للحاكمية (مؤشر البنك الدولي):

بدأ تطوير المؤشر المركب للحاكمية بواسطة باحثين من البنك الدولي في عام 1999، وذلك على أساس ستة جوانب للحاكمية تتمثل في: التعبير والمساءلة، الاستقرار السياسي، كفاءة الحكومة، نوعية التدخل الحكومي، حكم القانون، التحكم في الفساد، ويعتمد تطوير المؤشرات الفرعية لكل جانب من جوانب الحاكمية على عدد كبير من المتغيرات تم استنباطها من 37 قاعدة معلومات تم إنشاؤها بواسطة 31 مؤسسة متخصصة.

وباستخدام منهجية إحصائية، تم التمكن من استغلال المعلومات المتاحة من قواعد المعلومات وذلك بتتميط مؤشرات الحاكمية، بحيث يتبع كل منها التوزيع الطبيعي على مستوى العالم بمتوسط للمؤشر يبلغ صفراً وبانحراف معياري يبلغ واحداً، وبحيث تتراوح قيمة المؤشر من سالب 2.5 إلى موجب 2.5 وبحيث تعني القيم المرتفعة مستوى أعلى من الحاكمية، وفي إطار الحاكمية تم تفسير الفساد على أنه ظاهرة تعكس عدم احترام طرفي عملية الفساد للقوانين التي تحكم سلوك التفاعل بينهما، ومن ثم تتطوي على خلل في الحاكمية.

وفي أحدث إصدار له في سبتمبر من عام 2006، تم حساب المؤشر الفرعي للفساد في المؤشر المركب للحاكمية لعينة من 213 دولة وإقليماً للفترة 1996-2005، حيث تم رصد المؤشر لكل عامين خلال الفترة 1996-2003، وبطريقة مستمرة لكل عام ابتداءً من عام 2003، وقد اشتمل أحدث رصد للمؤشر على 20 دولة عربية بما فيها العراق والصومال، وعلى الرغم من أن مصدر البنك لا يرتب الدول حسب المؤشر الفرعي للفساد، إلا أنه ربما كان من المفيد ترتيب هذه الدول حسب قيم المؤشر لعام 2005، حيث كانت الإمارات والكويت وقطر والبحرين والأردن والسعودية وتونس التي تميزت بمستوى للفساد يقل عن المتوسط العالمي بمعنى قيمة موجبة للمؤشر الفرعي للفساد قد شهدت تحسناً في محاربة الفساد وذلك بدلالة التغير الموجب في مؤشر الفساد بين عامي 1996 و2005، بالإضافة إلى هذه الدول هناك ست دول عربية أخرى شهدت تحسناً في مجال التحكم في الفساد وذلك على الرغم من أن درجة تفشي الفساد تفوق المتوسط العالمي،

(1) لمزيد من الإطلاع مؤسسة الشفافية الدولية، www.Transperency.org تقرير عام 2006.

وتشتمل هذه الدول على موريتانيا سوريا جيبوتي ليبيا العراق والصومال، وذُ سارع لنلاحظ أنه يمكن إثارة تحفظات كبرى حول حسابات هذا المؤشر في كل من حالي العراق بعد عام 2003 والصومال.

ومن جانب آخر تدهور المؤشر الفرعي للفساد في سبع دول أخرى بدلالة التغيير السلبي في المؤشر الفرعي للفساد بين العامين 2006 و 2005 اشتملت المغرب لبنان مصر الجزائر اليمن جزر القمر والسودان وهي دول كانت تتصف بدرجة تفشي للفساد تفوق المتوسط العالمي⁽¹⁾.

ولا بُدّ من الإشارة هنا بأن بعض المؤشرات الدولية السابقة قد استخدمت لتفسير العلاقة بين الفساد ومؤشرات اقتصادية كلية أخرى، وهذا ما أوضحته بعض الدراسات الإحصائية من وجود العلاقات التالية⁽²⁾:

1. وجود علاقة طردية بين الفساد ومعدل الإنفاق الرأسمالي الحكومي إلى إجمالي الإنفاق.
2. وجود علاقة طردية بين نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج القومي ومستويات الفساد.
3. وجود علاقة عكسية بين معدلات الفساد ونسبة الإنفاق على الصيانة والتشغيل إلى إجمالي الإنفاق العام.

كما لاحظت بعض الدراسات الأخرى قيام ارتباط إيجابي بين الفساد والقيود التجارية مثل تراخيص الاستيراد، كثرة الإعانات الحكومية وتعددتها، ووجود قيود على الأسعار وعلى الصرف والتحويل، وانخفاض الأجور في القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص، والتخصص في إنتاج وتصدير المواد الخام.

كما أكدت النتائج الإحصائية لإحدى دراسات البنك الدولي وجود ارتباطات سلبية بين مؤشر الفساد من جهة وكل من: انخفاض معدل أجور القطاع العام إلى القطاع الخاص، درجة ملاءمة الصيغ القانونية والقضائية ومؤشر التوظيف على أساس الكفاءة، في حين وجدت علاقة موجبة بين الفساد والتشوهات السياسية⁽³⁾.

إلا إنه يجب التحفظ على مثل هذه المؤشرات للأسباب التالية⁽⁴⁾:

1. إنها ذات طابع شخصي لأنها لا تركز على أسس موثوق بها، لإجراء المقارنة الموضوعية بين أوضاع الفساد بين الدول محل الدراسة.

(1) لمزيد من الإطلاع www.govindicators.org

(2) ماجد المنيف، مرجع سابق، ص 57.

(3) طارق السالوس، مرجع سابق، ص 25.

(4) محمود عبد الفضيل، مرجع سابق، ص 8-9.

2. إن صياغة هذه المؤشرات كثيراً ما تتطوي على نوع من التحيز الضمني باعتبار أن معظم الشركات دولية النشاط من الدول الصناعية المتقدمة.
3. فضلاً عن أن انطباعات الشركات دولية النشاط قد تكون ناتجة عن عدم دراية بالقوانين والأنظمة وثقافة تلك الدول مقارنة بالشركات المحلية والأجنبية المتواجدة بتلك الظروف، أو قد يكون رأيها رد فعل منها لعدم قدرتها التسويقية.
4. إن جانباً كبيراً من الفساد والمنتشر في بلدان العالم النامي هو من صنع أجهزة وشركات وهيئات عاملة في بلدان العالم الأول.
- وعلى أية حال فإن الاهتمام الدولي المتزايد بموضوع الفساد ومحاولة وضع مؤشرات دالة عليه يعتبر تطوراً إيجابياً سيؤدي إلى ردود فعل إيجابية من جانب الدول المعنية لتجنب وسمها بالفساد.

المطلب الثاني

تكلفة الفساد

الفساد له تأثير مّمر على أي مجتمع، حيث أنه يحدث خللاً في توزيع الحقوق المدنية والاجتماعية التي نتمتع بها طبيعياً، وتكون تكلفته السياسية والاجتماعية والاقتصادية بالغة الضرر بالمجتمع ككل⁽¹⁾.

ومن الناحية الاقتصادية يؤثر على مناخ الاستثمار وتكلفة المشاريع ونقل التقنية وتطويرها، وكلما استشرى الفساد أدى بالمستثمرين إلى إدراج مدفوعات الرشاوي والعمولات في التكاليف، مما يرفع من التكلفة ويخفض العائد من الاستثمار، وبالتالي يتأثر النمو الاقتصادي سلباً بالإضافة إلى تأثير الفساد على الابتكار، حيث تقلّ رغبة الجمهور لإقامة مشاريع استثمارية جديدة. وأهم أثر اقتصادي يكون على الأداء الاقتصادي، من خلال تشويه عناصر النفقات الحكومية. وحسب صندوق النقد الدولي، أن هناك دراسات تؤكّد التأثير السلبي للفساد على النمو، وعلى إضعاف تراكم رأس المال، وكذلك تأثيره على فعالية معونة التنمية، ويعمق الفقر ويباعد بين المداخليل⁽²⁾.

ويمكن استخدام التمثيل البياني لإيضاح عوائد وتكلفة السلوك الفاسد من خلال الشكل رقم(3) الذي يوضح محوره الأفقي نسبة الفساد في الصفقات أو الأفراد التي تقدم في قطاع معين حيث تعني نقطة الأصل عدم وجود فساد في القطاع أو العلاقة وتعني النقطة

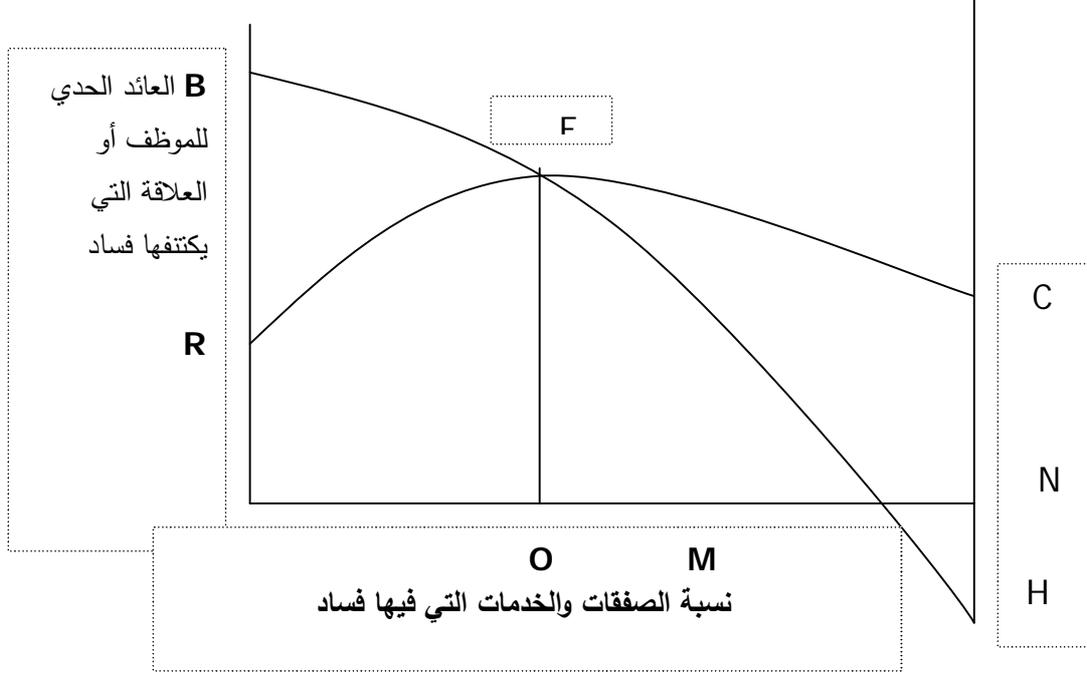
(1) مصطفى كامل السيد، صلاح زرنوقة(محرر)، مرجع سابق، ص125.

(2) خالفي علي و خليل عبد القادر، مرجع سابق، ص8.

N أن جميع الخدمات أو العلاقات أو الأفراد يكتنفها فساد من نوع ما، ويوضح المحور الرأسي الفوائد الحدية Marginal Benefits سواء كان فاسداً أم مخلصاً (1).

الشكل رقم (3)

منحنيات العائد الحدي من الأعمال الفاسدة وغير الفاسدة



المصدر: Pranab Bardham, Corruption and development a review of Issues, Journal of Economic literature, Septembre 1997, PP1330-1332.

ويعبر المنحى BH عن الفوائد الحدية للعمل المخلص بينما يعبر المنحى RC عن الفوائد الحدية للنشاط الفاسد، ويلاحظ أن الفوائد الحدية عن العمل المخلص تتناقص دوماً وتكون أعلى من الفوائد الحدية للعلاقات الفاسدة طالما أن نسبة الفساد في القطاعات أو العلاقات قليلة (المسافة OM) أما بعد ذلك فإن العائد من المشاركة في نشاطات تنطوي على فساد يصبح أعلى من فوائد العمل المخلص.

ويُلاحظ من شكل المنحى RC أن العائد الحدي على النشاطات التي تنطوي على فساد تتزايد في البداية ولكن تتناقص مع تزايد حالات الفساد والتنافس لتقديم الخدمات، وتزايدها في البداية يعبر عن حالة تزايد العلة Increasing Return بمعنى أن زيادة علاقات الفساد تؤدي إلى ارتفاع العائد منها لأن المراقبة على الموظف الفاسد تتضاءل وتقل المخاطرة الناتجة عن العمل الفاسد (السمعة السيئة أو معرفة المسؤولين الأعلى).

(1) طارق السالوس، مرجع سابق، ص 28.

أما المنحى BH الذي يمثل العائد الحدي على الأعمال التي تتجزأ بإخلاص فهو في تناقص مع تزايد أعداد أو حالات الفساد إلى أن يأتي وقت يصبح العمل المخلص عبئاً على صاحبه عندما تتطوي جميع الخدمات والعلاقات على فساد النقطة H.

وتعتبر النقاط B و C نقاط توازن مستقر حيث جميع العلاقات إما قوية أو فاسدة أما النقطة E فهي نقطة توازن غير مستقر، فإذا كان القطاع أو المجتمع عند نقطة يسار E سوف يتجه إلى نقطة التوازن المستقرة B حيث العلاقات صحيحة وليس فيها فساد أما إذا كان على يمين E فسوف يتجه إلى نقطة التوازن المستقرة C حيث جميع الصفقات أو الأفراد منخرطين بعلاقات فاسدة.

كما يوضح الشكل البياني كيف يمكن أن تختلف القطاعات أو الدول من حيث نسب الفساد فيها إذا تساوت من حيث معدلات النمو والمستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للموظفين ولكن اختلفت في نقطة البدء.

كذلك فإن التحليل السابق عن العمل الفاسد أو المخلص يتجاوز الدوافع الدينية والأخلاقية في سلوك الإنسان ويعطي قيمة ما أو عائداً وتكلفة للسلوك، وقد يرى البعض في ذلك مبالغة وشططاً في التحليل الاقتصادي وتوسعة أطره إلى مجالات علم الأخلاق، ولكن التحليل الاقتصادي السابق لا يضع نفسه بديلاً لنواحي التحليل الأخرى في علوم الأخلاق والاجتماع والسياسة وغيرها بل يعتبرها رديفاً لها ومحاولة لتفسير السلوك تمهيداً لتحليل تأثيره على الكفاءة والتوزيع وغيرها من المؤشرات الاقتصادية.

إن الآثار المدمرة للفساد ليست مجرد قضية أخلاقية... بل إنها قضية عامة لها تكلفتها الاقتصادية والاجتماعية الباهضة ووفقاً للحسابات المبدئية فإن هناك مجموعة من التكاليف للفساد يمكن تمثيلها بالآتي:-

1. الفساد عقد غير قانوني ومن ثم فإن التكلفة الناتجة عن إجراء الترتيبات اللازمة له تتميز بالضخامة، كما أنها تكليف حقيقية، فكبار المديرين في الدول التي ينتشر فيها الفساد يقضون نحو (20%) من وقت العمل في التفاوض على الفساد وتنفيذ عقوده، وهذا الوقت هو جزء من تكاليف عملية الفساد وهو أيضاً تكاليف عملية الفرصة الضائعة، فهو هدر للعمالة ذات المهارات المرتفعة التي كان من الممكن توجيهها لفرص اقتصادية أفضل للمجتمع⁽¹⁾.
2. يؤدي ارتفاع حجم التهرب الضريبي بسبب الفساد، إلى زيادة عجز الموازنة العامة وضعف مستوى الإنفاق العام على السلع والخدمات الضرورية.

(1) بوريس، بيجو فيتش، آراء في الفساد الأسباب والنتائج، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2004، ص29.

3. يرفع الفساد من تكاليف التكوين الرأسمالي (المباني والمعدات) نتيجة العمولات التي تتراوح في الدول النامية ما بين (20-50%) أو أكثر فوق التكلفة الأصلية⁽¹⁾.
4. يرفع الفساد الكلف النهائية للمعاملات والسلع والخدمات النهائية، فهو يساهم من جهة في رفع قيمة الكلف النهائية لها ومن جهة أخرى تكون على حساب الكم والنوع والصلاحية⁽²⁾، وفقاً لدراسة حديثة للبنك الدولي وجد أن الفساد يرفع تكلفة الخدمات إلى (10%)⁽³⁾.
5. يخفض الفساد من الكفاءة الاقتصادية والرفاهية من خلال انتهاكه لسيادة القانون (الشرط الأساسي لاقتصاد السوق)، وبالتالي لن تكون هناك حماية لحقوق الملكية الخاصة وتنفيذ العقود، مما يضعف من المبادلات بين المنشآت الاقتصادية لعدم وجود حوافز للتبادل، مما يؤدي إلى قيام كل منشأة بإنتاج معظم حاجاتها دون شرائها من السوق، أي لن يكون هناك تقسيم للعمل ولن تكون هناك شروط مسبقة للتخصص الذي هو أحد المصادر الجوهرية لزيادة الكفاءة الاقتصادية، وبالتالي خفضها بطريقة غير مباشرة ومن ثم خفض الرفاهية الاقتصادية⁽⁴⁾.
6. الكلفة الناتجة عن المؤسسات المعنية بمكافحته من أجور عاملين ومبانٍ ومسؤوليات اجتماعية تترتب عليهم وأسرهم.
7. الفساد يقلل من قدرة الدولة على تأمين قدرتها التنافسية والمحافظة عليها، فالفساد تكلفة، وأن العجز من المنافسة يدخل ضمن هذه التكلفة، ويؤكد التقرير نشرته منظمة (IMD International)، عام 2001، أن أكبر خمس دول في العالم من حيث القدرة التنافسية هي أيضاً أقل الدول فساداً.
8. القضاء على هيبة وسيادة القانون الذي يؤدي بدوره إلى انهيار البيئة الاجتماعية والثقافية.
9. التكلفة الأفدح للفساد هي إشاعته روح اليأس بين أبناء المجتمع، إذ يتفق علماء الاجتماع على أنه كلما انخفض الأمل انخفضت المبادرة، وعندما تنخفض المبادرة يقل الجهد فيقل الإنجاز، وبدون إنجاز يتوارث الناس الإحباط واليأس جيلاً بعد جيل.

(1) جاسم الذهبي، الفساد الإداري في العراق وتكلفته الاجتماعية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، بغداد، 2005، ص9.

(2) Georg Moody-Stuart, Op.Cit, P.51.

(3) جاسم الذهبي، مرجع سابق، ص9.

(4) بوريس بيجو فيتش، مرجع سابق، ص30.

مما يترتب على ذلك أثر أكثر خطورة يتمثل في ذلك الخلل الكبير الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، ومحاولة تبرير الفساد والعمل على استمراره واتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية، وتصبح العمولة والرشوة تدريجياً أحد أهم معوقات نظام الحوافز الجديد، وتصبح الدخول الخفية الناجمة عن الفساد هي الدخول الأساسية وتفوق في أحيان كثيرة قيمة الدخول الشرعية، مما يؤدي إلى فقدان الثقة في أهمية العمل وقيمه، والتفريط التدريجي في معايير الأداء الصحيحة، وتكون المحصلة النهائية فقدان القانون هيئته في المجتمع؛ لأن المفسدين يملكون تعطيل القانون ووقف تنفيذ القرارات، وتصبح مخالفة القانون هي الأصل واحترامه استثناء.

ومتى نشأ النظام الفاسد واستقرّ وكانت هناك أغلبية تعمل داخله، فلن يكون هناك حافز لدى الأفراد لمحاولة تغييره أو للامتناع عن المشاركة فيه ويطرح البعض عدة أمثلة لتوضيح ذلك على النحو التالي:-

- شخص يعيش في مجتمع أغلب من فيه يسرق واحتمال القبض عليه ضئيل، وحتى أن تم القبض عليه فإن احتمال معاقبته بصرامة عن جريمة شائعة هو احتمال ضعيف، لذلك فهو يقرر أن يسرق أيضاً، وهذا هو الاحتمال الغالب.

- شخص يعمل في مصلحه ما وأغلب من فيها حتى الرؤساء فاسد جداً وعرضت عليه الرشوة وإذا قبل الرشوة واقتسمها مع رئيسه في العمل قد ينال ترقية بينما يعاقب في حال رفضها فالمرجح قبول الرشوة.

- إذا كان شخصان في حكومة واحدة أحدهما فاسد والآخر ليس كذلك فإن احتمال عدم إعادة انتخاب الحكومة فترة أخرى يدفع الشخص غير الفاسد إلى محاولة تحقيق مكاسب كبيرة قبل أن تتغير الحكومة التي ينتمي إليها بسبب فساد بعض أعضائها.

من هنا نرى أن الفساد يختلف في أشكاله وتغلغله وعمق تأثيراته وعواقبه بين الدول، وتعد الدول النامية هي الأكثر تأثراً بآلياته، والأكثر تعرضاً لممارساته، والأكثر دفعاً لنتائجه وتكاليفه، فعندما يتغلغل الفساد في آليات تنمية هذه الدول يجعل من مشاريعها غير ناجحة وبنائها الأساسية بعيدة عن الجودة، وشعوبها ترزح تحت وطأة الفقر.

المطلب الثالث

علاقة الفساد بالتنمية وانعكاساته

في محاولتنا لاستشراف العلاقة بين الفساد والتنمية، ناقشنا في السابق المفاهيم المختلفة للفساد، وكذلك استعرضنا مفاهيم التنمية الاقتصادية ومؤشراتها، كون الفساد يعد أحد العوامل التي تلقي بظلالها بشكل أو بآخر على نتائج عملية التنمية في كافة الدول⁽¹⁾، وسنتناول في هذا المطلب العلاقة بين الفساد والتنمية، ثم انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أ. علاقة الفساد بالتنمية:

اختلفت الآراء حول العلاقة بين الفساد وعملية التنمية وقد طرحت عدة آراء في هذا المجال ولعل أبرزها: -

1. الفساد المصاحب لعملية التنمية:

تشير معظم الدراسات المتخصصة والآراء إلى أن الفساد يميل للزيادة أثناء النمو السريع والتحديث، بسبب مصادر الدخل والتوسع الحكومي، كما حصل في الدول الآسيوية التي شهت تطوراً اقتصادياً مدهشاً مثل كوريا وسنغافورة وماليزيا، وكذلك ينشأ الفساد في مرحلة التحول إلى اقتصاد السوق كما حصل في الاتحاد السوفيتي وبقية بلدان المنظومة الاشتراكية عندما بدأت بخصخصة القطاع العام، كما استشرى الفساد أيضاً في بعض الدول التي حاولت إحداث تغييرات سياسية واقتصادية في مجتمعاتها إثر الانفتاح الاقتصادي⁽²⁾.

والمعروف أن التنمية وما يصاحبها من تصنيع وتحضر والحراك السكاني والهجرة والتحويلات والتغيرات الناجمة عن ذلك كله - كالتغيرات التي تحدث في العلاقات السائدة بين الأعضاء والجماعات والتغيير في الأدوار والمكانات الاجتماعية والاقتصادية، والتغيير في الأنماط الثقافية للمجتمع والعادات والتقاليد والتغيير في النظم التي من شأنها أن تحدد معايير السلوك المقنن لضبط سلوك الأفراد والجماعات⁽³⁾، قد تساعد على ظهور وانتشار حالات

(1) طلال زعبة والسعد بريكة، الفساد المالي والإداري كمعوق لعملية التنمية والاقتصادية في الجزائر، مجلة المعيار، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، الجزائر، العدد 25 الجزء الأول، 2010، ص125.

(2) حسن ابو حمود، مرجع سابق، ص 53.

(3) صلاح عبد المتعال، التغيير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، مكتبة وهبة، القاهرة، 1980، ص81.

فساد وتسبب جديدة ترتبط بظروف التغيرات الاقتصادية والاجتماعية كرد فعل عن عمليات التنمية التي تحدث في المجتمع مع المضي في تنفيذ خطط ومشاريع التنمية. فهذه التغيرات تخلق تحركاً إنسانياً من المجتمعات المحرومة باتجاه المجتمعات القادرة على ما يرافق هذا التحرك من المظاهر الإنحرافية التي تترتب على إقتلاع الإنسان من بيئته وتحلله من معايير الضبط السلوكي والخضوع لإغراءات التكبس والأعمال غير المشروعة التي تستهدف تذليل الصعوبات التي يمكن أن تضعها الدولة بطريقة مقصودة من قبيل إجراءات الضبط والتنظيم ولأي غرض آخر، وي طرح هذا الواقع فساداً وتسبباً وممارسات أخرى للسلوك الانحرافي في ساحة التنمية⁽¹⁾.

ويمكن أن نؤكد إذا إن التنمية الاقتصادية لا تؤدي بالضرورة إلى انخفاض معدل السلوك الانحرافي، فالنشاط الاقتصادي المتنامي والرخاء المعيشي الاجتماعي من شأنه أن يقلل أنماطاً من الجرائم والانحراف وقد يقضي عليه لتظهر في الوقت نفسه أنماط جديدة والتي يصنفها رجال الاقتصاد والقانون بالانحرافات أو التسبب المصاحب للنمو الاقتصادي، ومن أبرز هذه الانحرافات الاحتيال والسرقاات والسطو والتزيب والرشوة والتهرب والتلاعب بالأسعار وخلق السوق السوداء وإخفاء المواد والمنتجات والكسب غير المشروع من وراء بيعها بأعلى من سعرها والتقاعس والتكاسل والتهرب وتعطيل العمل والتخريب في المؤسسات الإنتاجية والتعامل بالعملة بصورة غير قانونية... وما إلى ذلك.

أيضاً نلاحظ أن معظم البلدان العربية - وهي في معظمها بلدان نامية - والتي تسير على طريق التنمية الاقتصادية تبرز فيها هذه الظاهرة، ففي بعضها يلاحظ انخفاض ملموس في بعض الجرائم والانحرافات، في حين يمكن أن تسجل بعض أنواع السلوك الانحرافي والتسبب تصاعداً في غيرها، فجرائم التهريب وجرائم المسكرات والاعتصاب وحوادث الطرق والحرائق العمدة قد تقل في حين ترتفع جرائم الرشوة والتزوير والاختلاس... وما إلى ذلك.

ويمكن أن نلاحظ أن ظاهرة أخرى في البلدان النامية وبينها بلدان الوطن العربي ترتبط بها وتنتج عنها أنماط من السلوك الانحرافي والفساد وهي ظاهرة الهجرة داخل البلد الواحد من الريف إلى الحضر، فمن بين الآثار التي تحدثها عملية التنمية الاقتصادية وتحديث الاقتصاد وتنويعه هو ما نلاحظه من تغيرات على العمالة من حيث تأثيرها المباشر على نوعية العمالة وعلى مواقعها الجغرافية والاقتصادية، وذلك أن عوامل الجذب الناتجة من

(1) سنان سعيد، دور الإعلام في الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، بحث منشور ضمن أبحاث سلسلة الدفاع الاجتماعي، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، الرباط، العدد السابع، 1983، ص 69.

التطور الاقتصادي في بعض قطاعات الاقتصاد لنوعيات معينة من القوى العاملة يؤدي إلى تحركها بين قطاعات الاقتصاد، حيث تتضافر عوامل جذب العمالة من الريف إلى المدن مع اتساع سوق العمل واتساع قاعدة التنمية.

هذه الهجرة من الريف إلى المدن لها علاقة مباشرة بسلوك العاملين وبخاصة الذين يلتحقون بوظائف رسمية تنقيد مواصفات بيروقراطية معينة، وكما أشار "فيلبس براون" فإن الرعاة والزراع والبدو عند التحاقهم بوظائف عامة يواجهون مشكلات تتعلق بالحضور والانصراف في مواعيد محددة وسلوكيات تتصف بالالتزام والانضباط وهي مسائل مستحدثة بالنسبة لهذه الفئات التي اعتادت على القيام بأعمالها بالأسلوب الذي يروونه مناسباً، كما أنهم لم يعتادوا على تنظيم الوقت ولا على المساءلة من قبل الرؤساء⁽¹⁾، في مثل هذه المواقف نجد أن هنالك تعارضاً أساسياً بين السلوك المتوقع والسلوك الحقيقي مرده حالة الصراع الفكري والثقافي بسبب صعوبة التكيف مع الحياة الحضرية مما يخلق ازدواجاً في شخصية المهاجر وصراعاً حاداً بين تقاليد وأعرافه الريفية والحياة التي أخذت تسحق تلك التقاليد والأعراف تحت وطأة متغيراتها الاقتصادية والثقافية⁽²⁾، وقد أفرزت هذه الظاهرة انتشاراً لسلبيات كثيرة أهمها التسبب والفساد.

من هنا يمكن أن نتلمس حقيقة هامة وهي أنه قد يصاحب عملية التنمية الاقتصادية وما يتبعها من تغيرات بنائية في المجتمع صور من صور الفساد والتسبب وهذا القول ينطبق على أغلب المجتمعات المعاصرة ومن بينها البلدان العربية التي تسير بسرعات متفاوتة في عملية التنمية حسب إمكانيات كل منها.

ومن بين أنواع التسبب والفساد المصاحب للنمو الاقتصادي هو ما نلاحظه من الزيادة الضخمة في الحجم المالي لجرائم اقتصادية تقليدية معينة كالتهرب من الضرائب أو التحويلات غير المشروعة لرأس المال أو الغش في النقل الواسع النطاق للسلع الحيوية حيث يمكن أن يكون الأثر العام كبيراً بحيث يهدد الاستقرار الاقتصادي لبلدان بأكملها.

وقد تكبدت شركات عامة وخاصة خسائر فادحة من جراء الاختلاسات والغش بادعاء زيادة الإنتاج، والاستيلاء على المنتجات وبيعها بأعلى من سعرها الحقيقي، وتزوير الفواتير وغير ذلك من الممارسات التي تنطوي على الغش.

وكنموذج للتدليل على صدق ما أوردناه ما توصلت إليه بعض الدراسات الحديثة من أن معدل الفساد والتسبب ضد ممتلكات الدولة يتزايد بالفعل ويتزامن مع عملية تحديث

(1) Barown, Phelps, "Introduction" in Fawzi, S. The Labour Movement in the Sudan, (London: Oxford University Press 1957).

(2) سنان سعيد، مرجع سابق، ص70

وتطوير الاقتصاد فقد أوردت دراسة عن التغيير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية إن فرص الاعتداء على الأموال تتزايد مع عملية التنمية وعندما يصبح المجتمع أكثر إنتاجاً وتعقيداً وتحضراً وتصنيعاً، نجد أن حالات الفساد والتسيب تحدث في فترات النمو الاقتصادي⁽¹⁾.

إن الزيادة المستمرة في صور الفساد تقوض بشكل فعال بعض الشروط الأساسية التي لا بد من توافرها للحياة الاجتماعية كالتضامن والضبط الاجتماعي، ويؤدي إلى تهميش قطاعات ضخمة من السكان، وتحدث أضراراً بالغة بالنسبة للعديد من الهياكل المجتمعية والمؤسسات الاجتماعية الهامة، فضلاً عن ذلك يسود الاعتقاد بأنه مما يعوق التنمية الاجتماعية - الاقتصادية في كثير من البلدان انتشار الفساد وما يصاحبه من جرائم اقتصادية وتصاعد العنف بمختلف أنواعه وكذلك فإن إساءة استعمال السلطة العامة تؤدي إلى وقوع الظلم على أعداد كبيرة من الأفراد يعول عليها ويقدر لها أن تكون هي الوقود المحرك لعملية التنمية⁽²⁾.

2. الفساد كمعوق للتنمية:

أوضحنا فيما تقدم أن عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي ترتبط بزيادة معدل الفساد في بعض الحالات، والملاحظ أن العجز عن احتواء مظاهر الفساد الناجمة عن النمو مثل انتشار عمليات السوق السوداء، والتهرب الضريبي، وتهريب رأس المال إلى الخارج يضر ضرراً بليغاً بعملية النمو الاقتصادي ذاتها، إلى الحد الذي يصل إلى درجة يصبح معها الفساد معوقاً لمسيرة التنمية بشقيها الاجتماعي والاقتصادي.

فالفساد يؤدي إلى الاستنزاف المتزايد لموارد التنمية - والتي هي بطبيعتها نادرة ندرة نسبية - والتي يكون المجتمع في أمس الحاجة إليها وهذا يعد أكبر دليل تسهل ملاحظته وقياسه من بين آثار الفساد على جهود التنمية التي تبذل سواء أكان في البلدان العربية أم في غيرها، ففي واقع الأمر إن تزايد معدلات انتشار الفساد بشكل خاص والجرائم بشكل عام غالباً ما يضطر حكومات هذه الدول إلى تحويل حصص متزايدة من دخولها القومية إلى نظم منع ومحاربة الفساد لديها.

(1) صلاح عبد المتعال، التغيير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، مكتبة وهبة، القاهرة، ص146.

(2) أبعاد جديد للأجرام ومنع الجريمة في سياق التنمية، المجلة العربية للفقهاء والقضاء، القاهرة، العدد 6 أكتوبر 1987، ص559.

ولعل حوادث التطرف والفساد والتي تعد أساسها نتائج لمشاكل تنموية واجتماعية تعاني منها جميع الدول كارتفاع نسب البطالة وتزايد تكاليف المعيشة والشعور بالضياع الاجتماعي وغير ذلك تؤدي إلى تكبد خزانة الدولة تكاليف مباشرة باهظة من جراء هذه الجرائم وهذه التكلفة المباشرة تشكل قيمة مجموع الخسائر التي تحملها ضحايا الفساد من فقدانهم لممتلكاتهم الشخصية والتعويضات التي تتكدها الدولة وشركات التأمين بالإضافة إلى تكاليف الإجراءات الإدارية، فضلاً عن تكاليف انعقاد الجلسات في المحاكم، وقيمة الوقت المستنفذ من قبل الشرطة في التحقيق في هذه الجرائم وأتعاب المحامين وما إلى ذلك، وإذا أضفنا إلى هذه التكاليف غير المباشرة والمتمثلة في الخسارة التي ستعود على مورد هام من أهم موارد الخزينة وهو السياحة لعلنا إلى أي مدى يمكن أن يُعد الفساد معوقاً لعملية التنمية الاقتصادية.

ومن بين الأساليب التي يلجأ إليها مختلسون الأموال العامة في محاولاتهم لإخفاء معالم جريمتهم هو تعريض المعدات والمرافق أو المخازن التي تم سرقتها إلى الضرر والتدمير والحرق والتخريب العمد، ولا يخفى أن تكاليف إصلاح واستبدال هذه المنشآت والمعدات التي تتعرض للضرر والتدمير تضاعفت من الاستنزاف السابق ذكره للأموال العامة -التي كان من الممكن باستثمارها أن تكون عاملاً دافعاً لعملية التنمية الاقتصادية- المستنزفة سيكون لها مردود سلبي على خطط التنمية للبلدان التي تتأثر بذلك، إذ إن هذا التحويل يقلل من إمكانية الاستثمار الإنتاجي من جانب حكومات هذه الدول.

وكذلك من بين المظاهر التي توضح المردود السلبي للفساد على عمليات التنمية بنوعها الاجتماعية والاقتصادية ما يشاهد من تنامي عمليات التهريب الضريبي والجمركي في بعض البلدان العربية فمن الأمور الملاحظة إن الإيرادات العامة للدولة تلعب دوراً هاماً في تمويل نفقات التنمية الاقتصادية ومن بين أهم مصادر الإيرادات العامة في معظم الدول يأتي بند الضرائب والرسوم الجمركية في المرتبة الأولى ونظر لغياب السياسات المالية وعدم وضوحها، فإن قدر كبير من الموارد المالية للدولة يستنزف في شكل عمليات التهريب من الضرائب والجمارك وهذا في حد ذاته يضر ضرراً بليغاً بعملية التنمية.

فانخفاض حصيلة الدولة من الإيرادات الضريبية نتيجة عمليات التهريب يضعف من قدرة الدولة، وبالتالي يقلل من الإنفاق الحكومي الذي ينقسم بدوره إلى قسمين رئيسيين: الأول إنفاق جارٍ على الخدمات والمرافق والمنشآت التحويلية كمدفوعات البطالة والمرض مما يؤثر

على خطط التطوير الاجتماعي والثاني إنفاق استثماري على المشروعات الجديدة وكل ما من شأنه دفع وتطوير القدرة الاقتصادية للبلاد⁽¹⁾.

ولا شك أن الإنفاق الحكومي الجاري يعتبر أداة فعالة في يد الحكومة لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، إلا إن قصور الموارد المالية المتاحة في كثير من الدول العربية - كنتيجة للتهرب الضريبي أو الجمركي والذي يلعب الفساد في الأجهزة الإدارية الحكومية دوراً هاماً في تفشيته يعتبر عقبة رئيسية في سبيل استخدام إيرادات الدولة على نطاق واسع في عمليات التنمية في بعض البلدان العربية في بعض الأحيان، ناهيك عن أن وجود التهرب على شكل واسع يشكل أثراً اقتصادياً ضاراً أخرى مثل التأثير على تسويق البضائع والمنتجات المحلية، وهذا بطبيعة الحال يؤثر على البناء الأساسي للاقتصاد في الدولة.

أيضاً يكمن الأثر الرئيس للفساد المتفشي على عملية التنمية، بالإضافة إلى ما يترتب عليه من إفساد أخلاق المواطنين في ما يحدثه من انعدام الكفاءة الاقتصادية والتبديد من خلال تأثيره على توزيع الأموال والدخول، وعلاوة على ذلك فإنه بالنظر إلى الفساد قد يؤثر أيضاً على أنماط الترقية والتوظيف، قد لا يجري توظيف أكفأ الموظفين وقد يعزز توزيع المناصب انعدام الكفاءة⁽²⁾.

ولعل آثار الرشوة على عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية كثيرة ومتعددة، ويكفي أن نجمل بأن تفشي الرشوة في أي مجتمع من المجتمعات إن لم يتوافر نظام رقابي محكم للحد منها فستؤدي إلى⁽³⁾:

1. التأخير في الوقت المحدد لتسليم المشروعات وفي هذا هدر وتبذير لجزء من الموارد التي من الممكن تلافيه، سوء الجودة والنوعية مما يترتب عليه ضياع الموارد الاقتصادية للدولة.
2. انخفاض الكفاءة الإنتاجية للمشروعات.
3. سوء توزيع الدخل القومي فعلى الرغم من أن من بين أهداف عملية التنمية هو تقليل التفاوت في الدخل والثروات بين أفراد المجتمع الواحد إلا إن الرشوة تؤدي إلى أن تحصل فئة

(1) صلاح الدين محمود، مرجع سابق، ص 88.

(2) أبعاد جديد للأجرام ومنع الجريمة في سياق التنمية، المجلة العربية للفقهاء والقضاء، العدد 6 أكتوبر 1987، ص 562.

(3) محمد ذنبيات، اثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1412هـ، ص 180.

من الأفراد على مكاسب بطرق غير مشروعة أكثر من غيرها وهذا يساعد بمرور الوقت على زيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل.

4. للرشوة أثر على كفاية الجهاز الحكومي والعاملين به، فعلى عاتق الحكومة تقع مسؤولية توفير الخدمات الأساسية للمجتمع وهذا يتطلب وجود جهاز إداري من العاملين يتمتع بالكفاءة والجدارة ليتمكن من تحقيق وإنجاز هذه الأهداف والرشوة إذا ما استخدمت فستؤدي إلى خلق جهاز إداري ضعيف ليس لديه الكفاءة لتحمل مسؤولية التنمية وتبعاتها ومن ثم تعجل بتخلف المجتمع وتبدد طاقة البلاد.

وخلاصة القول كما يرى الباحث أن الفساد له آثار كبيرة على الدولة في عدد من مناحيها، وأن الأثر الضار الذي يترتب عليه الفساد على جهود التنمية الوطنية لا يتسم بطابع مادي بحت، فالضرر والإحباط اللذان يصيبان جوانب معنوية معينة في الإنسان مثل الكرامة والسمو الروحي والتفاؤل يعتبر عقبة خطيرة تعترض التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لها نفس خطورة الأضرار الأخرى الأكثر مادية، والمواطنون الذين يعيشون بصورة دائمة في ظل الخوف من الإيذاء أو تضعف معنوياتهم بسبب الفساد المنتشر دون عقاب أو بسبب إساءة استعمال السلطة بصورة فاضحة، من المؤكد أنهم لن يسهموا بأقصى ما في وسعهم في برامج التنمية، وعادة لا تحقق أفضل خطط التنمية إعداداً، إلا نجاحاً محدوداً إذا وجد أعضاء المجتمع أنهم غير قادرين على الإسهام تلقائياً في الجهود المشتركة المطلوبة.

ب. انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية

من خلال كل ما تقدم من البحث وبعد توضيح العلاقة بين الفساد والتنمية تتضح المؤشرات التنموية التي ينعكس عليها الفساد سلباً، ومن الدراسات الحديثة التي تناولت آثار الفساد على التنمية الاقتصادية دراسة أعدها شانغ جين وي وشانغ-جين وي⁽¹⁾ في بحث له بعنوان "الفساد في التنمية الاقتصادية"، استخدم فيها أمثلة من البلدان الآسيوية لتوضيح تلك الآثار أستعرضها بما يلي:

1. الآثار على الاستثمار المحلي: هناك بعض الأدلة الإحصائية المستندة إلى بيانات عن شريحة مقطعية واسعة من البلدان، تفيد بأنه في حالة إجراء انحدار لنسبة إجمالي الاستثمار/الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (1980 - 1985) على ثابت ومؤشر

(1) للمزيد يمكن الاطلاع على الموقع التالي:

www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wei.pdf

الفساد, فإن النقطة المقدرة للميل هي (0.012)، ولتوضيح التأثير الكمي للفساد نعمل عينة حسابية عن الفلبين وسنغافورة بأخذ النقطة المقدرة ودرجات الفساد حرفياً أدنى درجة للفساد لدى سنغافورة مقدارها (1) درجة حسب مؤشر التجارة الدولية Business International Index (BI), ودرجة الفساد للفلبين حسب نفس المقياس بلغت (6.5) درجة، فإذا استطاعت الفلبين أن تخفض مستوى الفساد إلى مستوى سنغافورة مع بقاء الأشياء الأخرى على حاله, فإن الفلبين ستكون قادرة على رفع نسبة إجمالي الاستثمار/ الناتج المحلي الإجمالي بمعدل (6.6) نقطة مئوية, أي: $(0.012(1-6.5))=0.066$ ، وهذه تعتبر زيادة كبيرة في الاستثمارات.

2- الآثار على الاستثمار الأجنبي المباشر: في دراسة مجموعة من بيانات الاستثمار الأجنبي المباشر لأربعة عشر بلداً مصدراً إلى (41) بلداً مضيفاً قام بها وي Shang-Jin Wet في التسعينيات, وجد أدلة واضحة على أن الفساد في البلدان المضيفة يثبط الاستثمارات الأجنبية، فإذا أرادت الهند مثلاً تخفيض مستوى الفساد لديها من (5.75) درجة إلى مستوى الفساد في سنغافورة المقدر بدرجة واحدة, فإن أثر ذلك على جذب الاستثمارات الأجنبية سيكون مساوياً لتخفيض نسبة الضريبة على الشركات بنسبة 22%, أن الكثير من البلدان الآسيوية قامت بعرض حوافز ضريبية لإغراء الشركات متعددة الجنسيات، فالصين مثلاً وفرت لتلك الشركات إعفاء ضريبي لمدة عامين إضافة إلى ثلاث سنوات متعاقبة بنصف معدل الضريبة، وإذا كان هذا الإجراء يأتي للتخفيف من حدة الفساد الداخلي وتشجيع الاستثمارات الأجنبية، فهذا يشير إلى ارتفاع درجة الفساد في الصين، فالبلدان الآسيوية تستطيع أن تجذب الاستثمار الأجنبي دون حوافز ضريبية إذا استطاعت السيطرة على الفساد الداخلي في بلدانها.

3- الآثار على النمو الاقتصادي: إذا كان الفساد يخفض الاستثمار المحلي ويقلل الاستثمار الأجنبي فمن الطبيعي أن يكون الفساد مخفضاً للنمو الاقتصادي، ولتوضيح ذلك الأثر نأخذ مثلاً بنغلادش, فلو تمكنت بنغلادش بتخفيض الفساد لديها من (7) إلى مستوى الفساد في سنغافورة، فإن معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي سيرتفع إلى (1.8%)، عما كان عليه (حيث قدر معدل النمو الفعلي للفترة 1960-1985 ب 4% سنوياً)، أي أن دخل الفرد كان يمكن أن يرتفع إلى أكثر من 50%.

4- الآثار على حجم وتكوين الإنفاق الحكومي: أجريت دراسة منهجية عن تأثير الفساد على المالية العامة للحكومة قام بها تانزي و دافودي (Tanzi & Davoodi 1977) وتوصلا إلى النتائج التالية:

1. يؤدي الفساد إلى زيادة حجم الاستثمارات العامة على حساب الاستثمار الخاص لكون العديد من بنود الإنفاق العام طيبة لتلاعب كبار المسؤولين في الحصول على رشوى.
2. يشوه الفساد تكوين النفقات العامة بعيداً عن التشغيل والصيانة اللازمين من أجل الإنفاق على معدات جديدة.

3. يشوه الفساد تكوين النفقات العامة بعيداً عن حاجة الصحة والتعليم للتمويل، لأن هذه النفقات بالمقارنة مع نفقات المشاريع الأخرى، هي أقل سهولة على المسؤولين في انتزاع الربح.

4. يقلل الفساد من إنتاجية الاستثمار العامة والبنية التحتية للبلد.

5. قد يخفض الفساد من ضريبة الدخل لأنه ينال من قدرة الحكومة على جمع الضرائب والرسوم الجمركية.

قد أيد ماورو (Mauro) ذلك إذ وجد أن الفساد يجعل الحكومة تميل إلى ترجيح النفقات العامة بعيداً عن مجالي الصحة والتعليم اللذين يفترض أنهما أكثر منعة في التلاعب لأغراض الرشوة مقارنة بالمشاريع الأخرى، كما وجد تانزي - دافودي أن زيادة في الفساد تؤدي إلى تخفيض نوعية طرق المواصلات وتزايد في معدلات الانقطاع الكهربائي وغيوب الاتصالات وفقدان المياه.

5. التحيز الحضري والفقير: إن الرغبة في الحصول على رشوى يشوه التصرف بطرق مختلفة، لا سيما في المشاريع العامة التي لم تحصل على ميزانية كافية، وإن كانت قيمتها الاجتماعية مرتفعة، فمشاريع الدفاع الكبيرة الحجم غالباً ما تنال حظوة بين السياسيين والبيروقراطيين بسبب حجمها وسرية غالبيتها وتكون عقودها غالباً على حساب ميزانية الصحة الريفية والعيادات المختصة بالصحة الوقائية والمعروف أن سكان الريف عادة أقل دخلاً من نظرائهم سكان المدن، وأن الفساد الذي تسببه سياسة الانحياز في تحويل الموارد بعيداً عن الريف قد يزيد من سوء توزيع الدخل، كما يؤدي الفساد تفاقم الفقر في المدن كما تراه روز - أكرمان 1977، حيث إن الفقراء لديهم وسائل أقل في رشوة المسؤولين والسلطة السياسية بشكل عام، لذا فهم يتعرضون للضرر جراء الفساد:

1. سيعاني الفقراء من انخفاض مستوى الخدمات الاجتماعية.

2. الاستثمار في البيئة الأساسية ستكون متحيزة ضد المشاريع التي تساعد الفقراء.

3. قد يواجه الفقراء ضرائب أعلى أو أقل من الخدمات.
4. الفقراء محرومون من بيع ما لديهم من منتجات زراعية.
5. عدم قدرتهم على مغادرة حالة الفقر باستخدام المشاريع الأهلية صغيرة الحجم، إضافة إلى تقليل فرص التعليم للفقراء.
6. الانعكاسات الناجمة عن زيادة التهرب الضريبي والجمركي: انتشرت في الآونة الأخيرة وبكثرة ظاهرتا التهرب الضريبي والجمركي، ومن أسباب انتشارها هو ضعف السياسة المالية للدولة وتضخيم المبالغ الضريبية مقارنة بأوعيتها، وبالأرقام نوضح مثلاً في روسيا 1% فقط من الشعب الروسي يدفع الضرائب بشكل عام كما تقدر قيمة الرساميل الروسية المهرية من تسديد الضرائب بأكثر من 20 مليار دولار⁽¹⁾، ويمكن إجمال أهم الآثار الاقتصادية للتهرب الضريبي والجمركي بما يلي:
 1. انخفاض حجم الإيرادات العامة التي تجنيها الدولة من المكلفين مؤدياً إلى تخفيض الاستثمارات التي تنفذها، وكذلك النفقات مما يؤدي إلى تخفيض الدخل القومي وعرقلة مشاريع الدولة في التنمية الاقتصادية.
 2. رفع سعر الضريبة المفروضة، وفرض ضريبة جديدة لتعويض الحكومة عن النقص الحاصل نتيجة التهرب.
 3. اضطراب الحكومة إلى سداد العجز الناتج عن التهرب من خلال اللجوء إلى القروض الداخلية والخارجية وهذا يوقعها في مأزق تسديد القروض ودفع الفوائد المترتبة عليها.
 4. عدم تحقق العدالة الضريبية، بحيث يدفع الضريبة قسم من المكلفين، ولا يدفعها الآخرون بسبب قدرتهم على التهرب.
 5. الجانب الأخلاقي المتمثل في الفساد وانعدام الأمانة وأداء الواجب والذي يقدم أجيالاً تمتنن الاحتيال والنصب والتلاعب على القوانين وإشاعة تقبل حالة الفساد عند المجتمع والانسجام معه.
 6. التأثير على المنافسة بين المشروعات: فالشركة التي لا تدفع الضريبة تقل تكلفة إنتاجها بالنسبة لتكلفة إنتاج الشركات الدافعة للضريبة؛ لأن أموال الضريبة غير المدفوعة تذهب كربح وإيراد لها وهذا يجعل لها ميزة تنافسية على حساب غيرها.
 7. يساهم في تكوين النشاطات الاقتصادية غير القانونية أو ما يسمى بالاقتصاد الخفي underground economy، إذ يعمل هذا الاقتصاد خارج القانون وخارج سيطرة الضريبة.

(1) هشام غربي، الأبعاد والانعكاسات الاقتصادية للفساد، مجلة المعيار، العدد 25، الجزء 2، جامعة الأمير عبد القادر الإسلامية، قسنطينة، الجزائر، ص 451.

خلاصة الفصل

تزايد الاهتمام بقضية الفساد في الآونة الأخيرة، لما لها من انعكاسات سلبية على النشاط الاقتصادي والمجتمع بشكل عام. وأن كان الفساد موجود في جميع المجتمعات إلا إنه أكثر انتشارا في الدول النامية، حيث إن وجوده يرتبط بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والوعي العام للمواطن بصفة عامة.

وتزداد وطأة الفساد في الدول النامية كأحد المظاهر المصاحبة لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أنه في الوقت نفسه نتاج للتخلف مما يؤدي إلى عدم تحقيق العدالة وتبديد الثروات، ومن ثم اختلال التوازن الاقتصادي والاجتماعي وزياد التوتر وعدم استقرار الأمن.

ومهما تعددت مكونات الفساد وأسبابه فإن نتائجه تصب في وعاء واحد ألا وهو الهدر الاقتصادي للموارد المادية والمالية للمجتمع، وأن لهذا الهدر آثار مباشرة وغير مباشرة، فالآثار المباشرة تتمثل بالهدر وغير المباشرة تتمثل بالخسائر الاقتصادية المحتملة التي كان من الممكن الحصول عليها عن طريق استغلال المبالغ التي تم هدرها، فالمبالغ المهذرة بسبب الفساد لو تم استثمارها ستخلق المزيد من الدخول والناج و يرفع من معدلات النمو الاقتصادي، حيث إن معدلات النمو الاقتصادي تعتبر انعكاساً لمقدار الإنتاج من القطاعات الاقتصادية التي تأخذ بدورها مساراً تصاعدياً إذا ما توافرت لها الموارد المالية الكافية لاستغلال الموارد المادية استغلالاً من شأنه أن يزيد تلك التدفقات، إلا إن مبالغ التهرب الضريبي (مثلاً) بقيت خارج السلطة المالية وخارج الخطة الاقتصادية، لذا يمكن توقع حصول تلوُّ وتباطؤ في التنمية الاقتصادية نتيجة الفساد الاقتصادي سواء أكان بشكل تهرب ضريبي أم تهرب جمركي أم غش تجاري أم صناعي أم تبييض أموال أو أي شكل آخر من أشكال الفساد، مما ينعكس سلباً على مستوى الفقر وتوزيع الدخل حيث يؤدي إلى توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، ويؤدي إلى تراجع مستويات المعيشة وزيادة كلفة الخدمات الحكومية، مثل التعليم والسكن وغيرها من الخدمات الأساسية، وهذا بدوره يقلل من حجم هذه الخدمات وجودتها مما ينعكس سلباً على الفئات الأكثر حاجة إلى هذه الخدمات.

وبعد ان رينا كيف ان الفساد يعد مرضا خطيرا ويلحق اضرارا جسيمة كافة المكونات الاجتماعية والاقتصادية، الامر الذي يتطلب وضع اليات مناسبة للوقاية منه ومكافحته وهذا ما سنتناوله في الفصل اللاحق.

الفصل الثالث

آليات وطرق مكافحة الفساد

الفصل الثالث آليات وطرق مكافحة الفساد

تمهيد

لاحظنا في الفصل السابق بأن الفساد بأبعاده المختلفة آفة معقدة، لا يسلم منها أي مجتمع من المجتمعات، ومداه يتفاوت من مجتمع إلى آخر، وانتشاره في العديد من المجتمعات لا ينبغي أن يكون سبباً للتقاعس في مواجهته ومكافحته.

وتبين للدول النامية والمتقدمة على حد سواء أن النجاح في استقطاب الاستثمار والتكنولوجيا مرتبط في المقام الأول بمستوى الجودة في أداء مؤسسات الدولة وكفاءة الإطار التنظيمي والجهاز الرقابي وقدرتهما على تأمين حد أدنى من الكفاءة والنزاهة والشفافية، ومن ناحية أخرى فقد تعززت أهمية الانفتاح والشفافية أيضاً مع عملية تحرير التجارة الخارجية وتوسيع فرص التبادل التجاري التي أشرفت عليها منظمة التجارة العالمية وقبل ذلك اتفاقية (الغات) على مدى العقود الثلاثة المنصرمة.

وقد تزايد اهتمام المؤسسات الدولية المالية والإنمائية بأهمية الإصلاح المؤسسي والهيكلية في رفع معدلات النمو في الدول النامية، فكرست المزيد من الجهد لتعزيز سلامة بيئة العمل والاستثمار في تلك الدول من خلال المساعدات الفنية والقروض وبنيت أهمية الحكم الرشيد ليس في استقطاب الاستثمار وحسب، وإنما أيضاً في تحسين كفاءة العمليات الاستثمارية وتعظيم فوائدها، كما تنبه العالم والمجتمع الدولي، وفي مقدمتها الأمم المتحدة، إلى تصاعد الخطورة التي يمثلها الفساد على الاستقرار والسلم الأهلي، والتماسك الاجتماعي، ونظام القيم والأخلاق في العالم؛ لذا أصدرت قراراً مهماً حول وجوب مكافحة الفساد على المستوى الدولي.

وسنتناول في هذا الفصل متطلبات وآليات واستراتيجيات مكافحة الفساد، حيث تختلف الاستراتيجيات وآليات مكافحة الفساد من دولة إلى أخرى، ومن قطاع إلى آخر، تبعاً للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل مجتمع؛ وللوقوف على أفضل المتطلبات اللازمة توافرها، وأفضل الوسائل للحد من الفساد، والتي سنتناولها بالبحث والتحليل من خلال دراسة المباحث التالية:

المبحث الأول: متطلبات مكافحة الفساد.

المبحث الثاني: الإطار الفكري والعملية لمكافحة الفساد.

المبحث الثالث: الجهود الدولية والمحلية في مكافحة الفساد.

المبحث الأول

متطلبات مكافحة الفساد

إن أهم متطلبات مكافحة كافة أشكال وصور الفساد، يتطلب توافر الشفافية والمساءلة والحكم الجيد في المجتمعات التي تسعى للتصدي لظاهرة الفساد، وقد أصبح المواطنون لا يقبلون العودة إلى ما كانوا يعضون النظر عنه في السابق، فتزداد رغبتهم وسعيهم في إخضاع المسؤولين الحكوميين في بلادهم للمساءلة؛ وأن يتسم نظام الحكم في بلادهم بالنزاهة والرشد معاً .

فقوة كل من الدولة والمجتمع تتحقق إذا ما اتسم عمل الدولة بالشفافية، وإذا ما خضع القائمون على إدارتها للمساءلة، وإذا ما اتصفت هذه الدولة بالحكم الرشيد⁽¹⁾. والبعض يجمع هذه الشروط الثلاثة الأخيرة مرادفاً لمكافحة الفساد بكافة صوره، وخصوصاً الفساد السياسي والإداري، كونها تساهم في تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وتعميق شرعية النظام السياسي، وتعزز الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية في كل دولة.

ومن هنا فقد أصبح مصطلح الشفافية والمساءلة والحكم الصالح من المصطلحات الدارجة في الحوارات العامة، بل العامل المشترك الأعظم في معظم اللقاءات، وتحولت هذه المواضيع من هاجس وطني إلى قضية عامة دولية، تتضمن مجموعة من المفاهيم لا يمكن أن تتحقق التنمية والديمقراطية بدونهما، كونهما تعمقان بيئة النزاهة في العمل العام والخاص. وفي ظل غياب هذه المفاهيم، سوف يستفحل الفساد وتزداد المشكلات الناجمة عنه، وتستحيل مكافحته. وسنتناول هذه المفاهيم في هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الشفافية.

المطلب الثاني: المساءلة.

المطلب الثالث: الحوكمة.

(1) مصطفى السيد، صلاح زرنوقة، مرجع سابق، ص8.

المطلب الأول

الشفافية

تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الإدارية الحديثة والمتطورة التي يتوجب على الإدارات الواعية الأخذ بها، لما لها من أهمية في إحداث التنمية الناجحة، إضافة إلى مساهمتها في تنمية التنظيمات الإدارية، والوصول إلى بناء تنظيمي سليم، قادر على مواجهة التحديات الجديدة والتغيرات المحيطة. وقد دعا الكثير من رواد الفكر الإداري، إلى ضرورة بذل الجهود لمعالجة المشاكل الإدارية، والتعرف إلى المعوقات التي تواجه التنمية الإدارية؛ كالفساد والروتين والملل والغموض في أساليب العمل وإجراءاته. فكانت محاولات تطبيق الشفافية في العمليات الإدارية من الأمور الهامة الواجب مراعاتها في الممارسات الإدارية في أجهزة القطاع العام والخاص.

إن الشفافية الإدارية تعتبر من أهم متطلبات مكافحة الفساد، وهي إحدى الاستراتيجيات العامة التي تتبعها الدول لمكافحة الفساد بأشكاله المختلفة؛ فزيادة درجة الشفافية تساهم إلى حد بعيد في زيادة درجة الثقة التي يمنحها المواطنون للأفراد العاملين في القطاع الحكومي والخاص. كما إن زيادة الشفافية في العمليات الإدارية تعني وضوح إجراءات العمل والابتعاد عن الروتين وتعقيد الإجراءات؛ إضافة إلى أنها تساعد على تسهيل حصول المواطنين على الخدمات التي يريدونها، مما يترتب عليه إشباع الحاجات وتحقيق الرضا وزيادة الإنتاجية⁽¹⁾.

ومما زاد من أهمية الشفافية هو نجاح بعض الحكومات في العالم في تطبيق هذا المفهوم الإداري الجديد، والحصول على نتائج إيجابية أدت إلى تدني مستوى الفساد والترهل الإداري وزيادة الكفاءة والفعالية.

ونتيجة لأهمية الشفافية، فقد حاول العديد من الباحثين والكتاب الوصول إلى تحديد معنى واضح، ومفهوم محدد لها كالاتي:

- الشفافية تعني الوضوح والعقلانية والالتزام بالمتطلبات أو الشروط المرجعية للعمل وتكافؤ الفرص للجميع وسهولة الإجراءات والحد من الفساد، فالشفافية القوانين تعني وضوحها، وبساطة صياغتها، وسهولة فهمها، هذا بالإضافة إلى سهولة الإجراءات التنفيذية وبساطتها وعدم تعقيدها والسماح بالالتفاف عليها وطالتها غير المبررة، وكذلك النزاهة في تنفيذها⁽²⁾.

(1) موسى اللوزي، مرجع سابق، ص 141.

(2) نزيه برقاوي، الشفافية في عمليات التخاصية، مجلة أخبار التخاصية، مجلد رقم (1)، عدد (5)، عمان، 1988، ص 32.

- الشفافية "تعني وضوح التشريعات وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها، وموضوعيتها ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها، وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وبما يتناسب مع روح العصر، إضافة إلى تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها وسهولة الوصول إليها، بحيث تكون متاحة للجميع"⁽¹⁾.

- الشفافية "تعني الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات، وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب، وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المستمرة"⁽²⁾.

- الشفافية "تعني حق كل مواطن في الوصول إلى المعلومات، ومعرفة آليات اتخاذ القرار المؤسسي، وحق الشفافية متطلب ضروري لوضع معايير أخلاقية وميثاق عمل مؤسسي، لما تؤدي إليه من الثقة، وكذلك المساعدة على اكتشاف الفساد"⁽³⁾.

- الشفافية: "تعني أن تكون الحكومة والأجهزة الإدارية في صندوق زجاج، بحيث يرى الجميع بوضوح ما تقوم به من أعمال، وما تبشره من مهام، وتديره من برامج، وترتبط به من علاقات، والكيفية التي تمارس فيها كل ذلك"⁽⁴⁾.

- الشفافية "عبارة عن ظاهرة تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، بحيث تضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجميع. كما تعني أيضاً توافر إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام. كما تُعرّف كذلك بالفتح التام لقنوات الاتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتعتبر أداة مهمة جداً لمحاربة الفساد الإداري"⁽⁵⁾.

نستنتج من هذه التعريفات أن الشفافية تتضمن وضوح التشريعات ودقة الأعمال المنجزة، وأنباع تعليمات وممارسات إدارية واضحة وسهلة، للوصول إلى اتخاذ قرارات على درجة كبيرة من الموضوعية والدقة والوضوح، وتكون مدخلاً لمعالجة الفساد، وصولاً إلى مستوى متقدم من الإصلاح والتطوير في مختلف مجالات العمل، لكي تكون أكثر كفاءة في

(1) عبد خرابشه، الشفافية في الخدمة المدنية تجربة ديوان المحاسبة، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، 1997، ص 341.

(2) علي الشيخ، الشفافية في الخدمة المدنية تجربة وزارة التنمية الإدارية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، 1997، ص 357.

(3) عبد العزيز مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2000، ص 105.

(4) عطية أفندي، الإدارة العامة إطار نظري مداخل للتطوير وقضايا مهمة في الممارسة، جامعة القاهرة، القاهرة، 2002، ص 261.

(5) علي خالفي، خليل عبد القادر، مرجع سابق، ص 4.

خدمة المواطنين، من خلال تقديم الخدمات المناسبة، ذات الجودة العالية، وبالسرعة المطلوبة، وفي الوقت المناسب من غير تأخير.

وانطلاقاً مما سبق، يخلص الباحث إلى تعريف الشفافية "بأنها فلسفة ومنهاج عمل يقوم على الوضوح والعلنية والدقة والصراحة والانفتاح في مختلف النشاطات ومجالات العمل التي تتم بين مختلف المستويات الإدارية وجمهور المواطنين، بما لا يتعارض مع المصلحة العامة العليا وتكون مدخلاً لمعالجة الفساد".

وتتضح أهمية الدور الذي تلعبه الشفافية كمفهوم إداري، حديث تساعد على تحقيق التنمية، والارتقاء بمستوى إدارتنا وأدائنا، والوصول إلى مستوى حضاري يساهم في تحسين المستويات المعيشية للأفراد. ونستطيع أن نلمس آثارها الإيجابية على القطاعين العام والخاص؛ فهي لا تتطلب الإفصاح عن أسرار المنظمات الحكومية أو الخاصة، ولا تؤدي إلى عرقلة التشريعات أو إلحاق الضرر بالمصالح العامة أو الخاصة، ولكن تظهر أهميتها من خلال مساهماتها في⁽¹⁾:

أ. تحقيق المصلحة العامة: إن غياب الشفافية في بعض التشريعات والقوانين، وعدم وضوح النصوص لهذه التشريعات والأنظمة، يعتبر سبباً رئيساً للاجتهادات الشخصية، ويشكل لا يخدم المصلحة العامة.

ب. توفير النجاح والاستمرارية لأية منظمة: تعمل الشفافية على تحقيق نجاح واستمرارية المنظمات التي تريد مكافحة الفساد بكل أشكاله، خاصة أن وجود الأنظمة يعتبر من الأشياء المهمة. غير أن عدم وضوح أحكام وبنود هذه الأنظمة، يؤدي إلى ظهور أشكال الفساد المختلفة، ولذلك فإنه من أجل مكافحة الفساد، لا بدّ من وجود الشفافية الإدارية.

ج. المساعدة في اتخاذ قرارات إدارية صحيحة: إن عدم المراجعة الدورية للقوانين والأنظمة بشكل واضح وبشكل يواكب المستجدات العصرية في بيئات الأعمال، يترتب عليه اتخاذ قرارات إدارية سريعة، وغير سليمة، ولا تستند إلى المرجعية العلمية؛ الأمر الذي يعرقل عمليات التنمية الإدارية والشاملة. لذلك لا بد من وجود الشفافية داخل التنظيمات الإدارية.

د. تسهيل جذب الاستثمارات وتشجيعها: إن انعدام الشفافية في الأنظمة والقوانين، وفي الممارسات الإدارية، له آثار سلبية على الاستثمارات، من حيث إعاقة وعرقلة المشاريع الاستثمارية. فتعقيد الإجراءات، وعدم وضوح الأنظمة والتشريعات، يترتب عليه تراجع الاستثمارات بدلاً من تشجيعها؛ لأنها أداة رئيسة في تحقيق التنمية الشاملة. لذلك لا بد من الشفافية، لتسهيل جذب الاستثمارات وتشجيعها.

(1) موسى اللوزي، مرجع سابق، ص 145.

هـ. **إنعاش السوق المالي:** إن مفهوم الشفافية في الأنظمة والقوانين المتعلقة بالسوق المالي، والجوانب المالية والسياسات الاستثمارية، يؤدي إلى المصدقية من حيث توافر البيانات والمعلومات المتعلقة بالشؤون المالية، بوضوح وبمصدقية؛ الأمر الذي يترتب عليه تشجيع الاستثمار، وتحسن مناخ الاستثمار، وزيادة حركة رأس المال، ومن ثم الوصول إلى التنمية الشاملة، وتحقيق الاستقرار، وتوفير مستويات معيشية جيدة للمواطنين⁽¹⁾.

و. **إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية:** تساعد الشفافية على إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية في الأنظمة والقوانين، وتعمل على تبسيط الإجراءات وزيادة كفاءتها، والتوسع في اللامركزية، والعمل على توضيح خطوط السلطة، من خلال وضوح الاتصالات الإدارية، ولحداث إدارات واضحة وسهلة، وهياكل تنظيمية تتمتع بدرجة كبيرة من المرونة.

ز. **دور الشفافية في تنمية الخصخصة:** تتطلب الخصخصة أعمالاً كثيرة، وعقود واتفاقيات لتقديم الخدمات الفنية والمالية والاستشارات؛ وكل ذلك وفقاً للأنظمة والقوانين المعمول بها. ونتيجة لكثرة هذه الأعمال، فإنه لا بد من توافر الشفافية فيها. وعليه فإنه لا بد من وجود الشفافية في كل خطوة من خطوات الخصخصة.

ومع تطور مفهوم الشفافية، من مجرد الوضوح في الإجراءات، إلى اعتباره فلسفة ومنهج عمل، يمكن أن يتجسد في العديد من العناصر والمعايير، ووفق الآليات والأساليب الإدارية المستخدمة في المنظمة، سواء أكانت حكومية، أم منظمة أعمال تهدف إلى الربح، أم غير هادفة. وبناء على ما سبق، يمكن توضيح عناصر الشفافية الإدارية فيما يأتي⁽²⁾:

1. وضوح رسالة الأجهزة الحكومية ومبرر وجودها، وذلك من خلال التحديد الدقيق لرويتها ودورها في المجتمع، وأهدافها الإستراتيجية.
2. شرعية ومشروعية وجود الأجهزة الحكومية، وأن تتمتع بقبول من مختلف فئات المجتمع، وترسم صورة ناصعة، من خلال دورها الواضح والمعزز لنقطة الآخرين بها.
3. أن تتسم آليات وإجراءات العمل والتخطيط بالبساطة والوضوح وعدم التعقيد، وأن يجري تحديث وتغيير مستمر لهذه الإجراءات، وفق آليات يتم مناقشتها مع مختلف الجهات ذات المصلحة.
4. النشر الواسع للمعلومات والبيانات، وتوفير أدلة يسترشد بها الجمهور والجهات الأخرى، لمراقبة عمل المؤسسة، ومعرفة مدى تطورها وتقدمها.

(1) عبد خرابشه، مرجع سابق، ص 431.

(2) طاهر الغالبي، وصالح العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات العمل، دار وائل للنشر، ط (1)، عمان، 2005، ص 50.

5. أن تبتعد المنظمة عن جميع الممارسات المثيرة للريبة والشكّ حيثما أمكن، وأن تتسم بالوضوح والإعلان عن النشاط والممارسات، وأن تعتمد أساليبها الإدارية على تعزيز مبادئ الديمقراطية والمساواة وتكافؤ الفرص.

6. من الضروري أن تمتلك الأجهزة الحكومية مدونات أخلاقية تضعها نصب أعينها دائماً وهي تمارس أعمالها.

7. تصميم برامج للتوعية بمفهوم الشفافية وضرورة احترامها، وسبل التعامل مع المستفيدين من الخدمة أو السلعة المنتجة، ومعرفة حقوقهم وعدم تجاوزها.

8. أن يكون للأجهزة الحكومية مواقع على شبكة الانترنت يتم تحديثها باستمرار، وتعطي صورة صادقة وأمانة ونزاهة عما يجري بداخلها، وأن تكون تلك الأجهزة مستعدة لسماع رأي مختلف الأفراد والفئات حول عملها وأنشطتها المختلفة.

إن توافر هذه العناصر والمعايير يضمن وجود الشفافية الإدارية، مما يوفر البيئة المناسبة لوضع أنظمة مساءلة إدارية على درجة عالية من الكفاءة، ولديها القدرة على تقديم حلول مبدعة للعديد من مشكلات الأجهزة الحكومية، وضمان قدرتها على تنفيذ السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية عالية. وقد اكتسبت الشفافية أهمية كبيرة، وشهرة واسعة في مجال الجهود المبذولة لعلاج مشكلات الإدارة الحكومية، وفي مقدمتها الفساد والترهل الإداري والروتين، والتعقيد في بعض إجراءات العمل، وذلك نظراً لنجاح التجارب في بعض الدول التي كانت تعاني الفساد في أجهزتها الحكومية، كنتيجة لتطبيق الشفافية في مختلف مجالات العمل في تلك الأجهزة.

ومن الجدير بالذكر يجب أن تتضمن المبادرات الحديثة في تدعيم الشفافية ما

يلي⁽¹⁾:

- مدونة سلوك صندوق النقد الدولي للممارسات الجيدة بخصوص الشفافية المالية الصادرة في 1998، والتي تمّ تحديثها عام 2001، والتي تستند إلى (4) مبادئ جوهرية: وضوح الأدوار والمسئوليات، وإتاحة الأدوار العامة وعمليات الميزانية المفتوحة، وضمانات النزاهة.
- مبادئ الحكومة الإلكترونية: تسمح للمهتمين استخدام الإنترنت في خدمات تتعلق بالدفع المالي والاستيراد، ومتابعة القضايا أمام المحاكم والجمارك.
- قوانين "حرية المعلومات" التي صدرت في عدة بلدان (50 بلداً لغاية 2004).
- مبادرة بعض الدول بنشر معلومات حول مسار النفقات العمومية.

(1) أنور شاه ومارك شاكنز، محاربة الفساد: انظر أمامك قبل أن تثب، مجلة التمويل والتنمية، صندوق

النقد الدولي، واشنطن، العدد 04، ديسمبر 2004، ص 43.

- مبادرات بعض الدول النامية حول نشر الإيرادات الناجمة عن قطاعات النفط والغاز والتعدين.

ومن هذا يرى الباحث أن الشفافية تكمن في كونها قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولين؛ وهي بذلك تعتبر أداة مهمة جداً لمحاربة الفساد الذي يستشري في الدول النامية خاصة. كما إن الشفافية، وإن كانت مطلوبة في حياة الناس وعلاقاتهم مع بعضهم بعض، إلا إنها تبدو ضرورية أيضاً بالنسبة لمنظمات العمل الإدارية والسياسية. فعلى سبيل المثال، تكون الشفافية مطلوبة في المنظمة الإدارية، بين القيادات بعضهم لبعض من جهة، وبين القيادات والعاملين من جهة أخرى؛ كي لا تكون المنظمة غامضة في توجهاتها، ولا تعرف أهدافها بالنسبة للعاملين فيها، مما يؤدي إلى تقليل روح الانتماء لديهم. فالمكاشفة والمصارحة وإيضاح المعلومات، تعزز الولاء لدى العاملين، وتزيد إنتاجيتهم، وتشجذ همهم حين يعرفون كل شيء عن المنظمة التي يعملون بها، باعتبار أنهم جزء من تلك المنظمة، ويعتبر ذلك حقاً لهم. كذلك تعتبر الشفافية أساس أسلوب الحكم المناسب، لتأكيد حسن إدارة الاقتصاد، وتحقيق الآمال في التغلب على المشكلات؛ وهي تسند قبل كل شيء إلى علانية القرار. فالقرار السري لا يمكن أن يناقش، والأعمال الخفية لا يمكن المساءلة عنها، وإن حجب المعلومات عن المهتمين كفيل بتعطيل المشاركة، التي من غيرها يصعب الوصول إلى حلول تتسم بالاستدامة.

المطلب الثاني

المساءلة

يثير تحديد مفهوم المساءلة العديد من الصعوبات، حيث يتداخل هذا المفهوم مع مفاهيم أخرى، كالمسؤولية والرقابة. ويقصد بالمسؤولية هنا هيكل وآلية المساءلة، أو المحاسبة عن الأعمال والتصرفات التي يمكن أن يتأثر بها أطراف التعامل. كما أنه على تعدد المعاني التي قدمها الباحثون والمهتمون في هذا المجال، فإنه يوجد نقص في التحديد الدقيق للمفهوم، لاختلاف الأطر المرجعية للباحثين في هذا الموضوع، وتتنوع زوايا النظر إليه.

وترجع تسمية المساءلة (Accountability) إلى لفظ الحساب (Account)، ومضمون هذا اللفظ يعني أن الفرد لا يعمل لنفسه فقط، بل أنه مسئول أمام الآخرين، أما اصطلاحاً، فيمكن إيراد العديد من التعاريف للمساءلة، وكالاتي:

- المساءلة "تعني محاسبة طرف من أطراف العقد، وذلك بشأن نتائج أو مخرجات ذلك العقد التي تم الاتفاق على شروطها من حيث النوع والتوقيت ومعايير الجودة"⁽¹⁾.

- المساءلة "تعني وسيلة يمكن للأفراد والمنظمات من خلالها أن يتحملوا مسؤولية أفعالهم، بحيث يؤدي إلى اطمئنان من يتعامل معهم بأن الأمور تجري للصالح العام، ووفق الأهداف المرسومة وهي تستند إلى تعظيم الممارسات الجيدة، وتحجيم الممارسات السيئة وأن المشكلات يتم التعامل معها بعدالة ومساواة"⁽²⁾.

- المساءلة "هي تعبير عن التزام منظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها، بهدف رفع الكفاءة والفعالية لهذه المنظمات، وهي منظومة تضم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري وتحقيق الصالح العام"⁽³⁾.

- المساءلة "تعني مسؤولية الفرد عن تحقيق نتائج محددة وفق معايير وأنظمة محددة، وفي حال وجود خلل في أي من هذه العناصر فعلى الفرد الاستعداد للإجابة عن السؤال المتوقع (لماذا حدث ذلك؟)"⁽⁴⁾.

وبناءً على ما تقدم، يرى الباحث أن المساءلة هي محاسبة المرؤوس عن النتائج التي حققها من خلال أدائه لمهامه الوظيفية، والمساءلة تتم عندما يكون هنالك علاقات بين مواقع متفاوتة في المستويات الإدارية، حيث يكون أحد الأفراد أو المستويات مسؤولاً أمام مستوى إداري آخر عن تصرفاته وأدائه للمهام المنوطة به؛ وهي منظومة تضم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية والقضاء على الفساد الإداري وتحقيق الصالح العام.

وهذا يعني أنه يقصد بالمساءلة تحميل الأفراد والمنظمات مسؤولية الأداء الذي يتم قياسه بأقصى قدر ممكن من الموضوعية. وتقوم المساءلة على أربع دعائم هي⁽⁵⁾:

أ. **المساءلة المالية:** هي التزام أي شخص يتولى مسؤولية موارد، أو منصب عام، أو أي منصب آخر قائم على الثقة بتقديم تقارير عن الاستخدام المقصود والفعلي للموارد، أو

(1) عبد العزيز مخيمر وآخرون، مرجع سابق، ص 115.

(2) Hammond, Tinda, Developing Professional Model of Accountability for Our School, Stanford University, New York, 1999, p.14.

(3) عطية أفندي، مرجع سابق، ص 228.

(4) عالية اخو أرشيدة، المساءلة والفاعلية في الإدارة التربوية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط(1)، عمان، ص 35.

(5) البرنامج الإنمائي، الإرشادات العامة لتقييم البلد من حيث المساءلة والشفافية (كوتناكت)، للمزيد انظر

بنك الإنماء الدولي على الموقع <http://www.undp.org>

المنصب الذي اختير له هذا الشخص؛ ويشمل ذلك ضمان الشفافية في الخطوات العملية والإجراءات للوفاء بهذا الالتزام.

ب. المساءلة الإدارية: تتضمن نظاماً مهمة للغاية في الرقابة الداخلية على الحكومة، وهي بذلك تكمل سلامة تطبيق القيود والضوابط التي تفرضها الحكومة الدستورية والمواطنون المشاركون معها. وتتضمن تلك النظم معايير وحوافز الخدمة المدنية ومواثيق الأخلاقيات، والعقوبات الجنائية والمراجعة الإدارية.

ج. المساءلة السياسية: هي نقطة بداية فعالة للرقابة، وتبدأ هذه المساءلة في الأساس بالانتخابات الحرة والشفافة؛ ففي الديمقراطية الانتخابية يمتلك الناس وسيلة دورية ومفتوحة لمعاقبة أو مكافأة شاغلي المناصب الذين أولاهم الشعب ثقته. ومن خلال الانتخابات الدورية وآليات المراقبة، تتم مساءلة المسؤولين المنتخبين والمعينين عن أعمالهم أثناء شغلهم المناصب العامة. وهناك آلية أخرى لتحقيق قدر أدق من الرقابة، تتمثل في إتاحة الفرصة للفرع السياسية الثلاثة (التنفيذية، والتشريعية والقضائية) لكي تراقب بعضها بعضاً. بالإضافة إلى ذلك، فإن فصل المؤسسة التي تجمع الأموال وتصرفها عن تلك تقوم فعلياً بإصدار قرارات الصرف يضمن خدمة المصلحة العامة الأساسية.

د. المساءلة الاجتماعية: وهي منهج لمواجهة الحاجات يقوم على المشاركة المدنية ويشترك المواطنين العاديين والجماعات العادية التي تطالب بفرض قدر أكبر من المساءلة على الأعمال ونتائجها.

ونلاحظ بأن المساءلة الإدارية تكتسب أهميتها كونها تمثل إحدى الآليات والأساليب المتطورة في علاج العديد من مشكلات الأجهزة الحكومية، وفي مقدمتها الفساد بكافة مظاهره وأشكاله، والتمثلة في الوساطة والمحسوبية والرشوة والتزوير والتحيز والمحاباة وإساءة استعمال السلطة وغيرها من المظاهر التي أدت إلى عرقلة جهود التنمية والإصلاح في العديد من الدول. ولكي تستطيع المساءلة القيام بدور فعال لمحاربة هذه الظواهر، لا بد من أن تمتد لتشمل التركيز على فعالية الأجهزة الحكومية، وتهدف على نحو أساسي إلى تحسين مستوى أداء تلك الأجهزة، ولا تقتصر على المفهوم التقليدي الذي يهتم فقط بمدى الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات وإجراءات العمل.

وقد ازدادت الحاجة إلى مفهوم المساءلة في السنوات الأخيرة، وذلك بحكم ثورة المعلومات والاتصالات التي رافقت الانتقال من عصر الصناعة إلى عصر المعرفة، الذي يتميز بالتدفق المستمر للمعلومات، والتطور الهائل في مصادر الحصول عليها. وبالتالي لا بد من التأكد من دقة ومصداقية وشفافية هذه المعلومات كونها عامل حاسم في تحديد مدى

نجاح المنظمات المعاصرة، وقدرتها على تحقيق أهدافها. وتزداد أهمية هذا الأمر بالنسبة للأجهزة الحكومية التي تحتاج إلى درجة عالية من التنسيق والتعاون والدقة والسرعة في الإجراءات، وتحقيق مبدأ المساواة والموضوعية والعدالة، وتحمل المسؤولية في أداء مهامها، وإنجاز واجباتها على أكمل وجه، وبكفاءة وفاعلية عالية.

ومن هذا المنطلق، يجب أن يمنح الموظف السلطات والصلاحيات التي تمكنه من أداء مهامه الوظيفية على أكمل وجه، وهو بذلك يعتبر مسؤولاً مسؤولية كاملة عن أداء تلك المهام، وذلك يعني أنه لا بد من توازن السلطة والمسؤولية. وتعتبر المساءلة الأداة التي تضمن ذلك التوازن من خلال إخضاع القائمين على ممارسة السلطة، للمساءلة بحكم مسؤوليتهم عن أداء تلك السلطات، بناء على ما حددته القوانين والأنظمة والتعليمات المنظمة لتلك الوظيفة، من حيث الواجبات والمسؤوليات والإجراءات التأديبية، بما يمكن من اكتشاف أي خلل أو انحراف في مستوى أداء الموظف العام ومحاسبته على ذلك.

وعلاوة على ما تقدم، لا بد من توضيح العلاقة بين الشفافية والمساءلة كما يلي:

- إن الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان يعزز كل منهما الآخر، ففي حال غياب الشفافية لا يمكن تطبيق المساءلة، وما لم يكن هناك مساءلة فلن يكون للشفافية أية قيمة، ويسهم وجود هاتين الحالتين في قيادة إدارة كفؤة وفعالة، تؤدي دورها في تقديم الخدمات التي يحتاجها المواطنون.

- الشفافية توفر الشروط والمتطلبات الأساسية لإيجاد أنظمة مساءلة فعالة، تحقق الهدف منها في إيجاد الحلول المناسبة للعديد من مشكلات الإدارة، وتزيد من قدرتها على مواجهة التحديات ومواكبة التغيرات البيئية الداخلية منها والخارجية. بالمقابل، فإن وجود أنظمة مساءلة على مستوى متقدم من الكفاءة والفعالية، يساعد على تعزيز مفهوم الشفافية من خلال ما تتضمنه من آليات وعناصر.

- الشفافية والوضوح والعقلانية في القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات تحدد مدى شرعية ومشروعية المساءلة من جهة، ومن جهة أخرى فإن المساءلة والشفافية يدعمان شرعية الحكومة أو المسؤولين الحكوميين وسياساتهم العامة وقراراتهم أمام الشعب، ويدعمان إحساس أفراد الشعب بأنهم كمواطنين لديهم اليد العليا على حكومتهم⁽¹⁾.

- تعتبر الشفافية أداة مهمة في تحقيق المساءلة والديمقراطية، وضماناً لنجاحها، وصولاً إلى ما يعرف بـ"الحكومة المفتوحة"؛ إذ إن العديد من القوانين تؤكد حق المواطنين في مراقبة وفهم

(1) ليلي البرادعي، المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ط2، جامعة القاهرة، القاهرة، ص 413.

وتقييم القرارات المتخذة من قبل المسؤولين، وهذا ما لا يمكن أن يتحقق إلا إذا توافرت الفرصة للحصول على المعلومات الصحيحة بصورة شفافة⁽¹⁾.

- ترتبط الشفافية بالفساد الإداري، كما ترتبط المساءلة بالفساد السياسي، وبالتالي فإن المسؤولين عن الحكم في كل مستوياته الهرمية ولمختلف السلطات (التشريعية، التنفيذية، القضائية) خاضعين للمساءلة من طرف منتخبهم أو ممن يَخُولُ لهم القانون ذلك، ويمكن معاقبتهم وعزلهم للحفاظ على المال العام ومصالح المجتمع. وهنا نكون أمام وضع أحسن في تخصيص الموارد وتحسين مستوى أداء الاقتصاد؛ ولذلك تعتبر عادةً المؤسسات الديمقراطية، قنوات للتأثير تتضاءل فيها فرص الفساد، مع إمكانية أن تكون ضالّةً ومحفزة للممارسات الفاسدة، على نحو ما يحدث في بعض الدول كالهند مثلاً، ويتوقف الأمر هنا على ديناميكية الحياة السياسية ذاتها⁽²⁾.

المطلب الثالث

الحوكمة

بدأ الاهتمام بالحوكمة لأول مرة عام 1989 في تقرير للبنك الدولي عن الدول الإفريقية جنوب الصحراء، على أساس أن فشل الإصلاحات المدعومة يرجع للتنفيذ لا لمحتوى السياسات⁽³⁾؛ وتزايد الاهتمام بها بحلول الألفية الثالثة وأصبح يُمثّلُ ركناً أساسياً في استراتيجيات الهيئات المانحة؛ وبالتالي فمفهوم الحوكمة لم يعد يمثل هدفاً يراد تحقيقه من أجل التنمية، ولكنه صار شرطاً لتخصيص المعونة.

وحتى عام 1992 كان البنك الدولي يركز على البعد الاجتماعي للحوكمة، بالإضافة إلى البعد السياسي سنة 1994، كما قام الصندوق عام 1998 بإعداد "ميثاق الممارسات الصالحة للشفافية المالية"، وتمّت مراجعته عام 2001.

إذاً، فإن الحوكمة تهتم بالدرجة الأولى بالآليات والسيرورات والعلاقات والمؤسسات، التي بوساطتها يتبنى المواطنون والمجموعات مصالحهم، ويمارسون حقوقهم ويقومون

(1) Vaughn, R, Transparency-The Mechanisnts, Open Government and Accountability Available on www.usinfo.state.gov, 2002.

(2) علي خالفي، خليل عبد القادر، مرجع سابق، ص5.

(3) ليلي البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، بحث مقدم لمؤتمر الحكم الرشيد والتنمية، مصر، مارس 2003، ص4.

بواجباتهم. ويتحقق الحكم الجيد (الحوكمة) بالمشاركة والشفافية والمساءلة، وأهم الأطراف الفاعلين فيها هم الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني⁽¹⁾.

فالحوكمة مفهوم حديث يهتم بكيفية تدخل الدولة لا بحجمها، من خلال الحكم الراشد في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية اللازمة للتنمية، ويطلق عليها أيضاً أسم الحكمانية (الحكمة أو الحكم الراشد أو الحكم الرشيد)، وحسب البنك الدولي فإن مفهوم الحوكمة يتضمن العناصر التالية⁽²⁾:

1. إدارة القطاع العام
2. الأطر القانونية للتنمية
3. المشاركة
4. المساءلة
5. المعلومات والشفافية

وقد بدأ الاقتصاديون يهتمون بموضوع الفساد بشكل خاص، وبظاهرة الحوكمة، ودور المؤسسات بشكل عام، باعتبارها عوامل رئيسة تؤثر في كفاءة تشغيل الاقتصاد الكلي ومن ثم في أداء الاقتصاد ذاته⁽³⁾.

وقد نبعت أهمية دور المؤسسات في تأمين بيئة قانونية وإدارية سليمة لتفعيل عمليات الادخار والاستثمار، بما يدعم كفاءة تشغيل السوق وفقاً لمعايير الحكم الرشيد (Good Governance). ومن هنا بدأ الاقتصاديون يدركون أهمية الفساد في إضعاف دور المؤسسات القائمة على تطوير السياسات الاقتصادية، وكذلك مؤسسات التنظيم والرقابة، الأمر الذي يؤدي بالطبع إلى تدني معدلات الأداء الاقتصادي.

وباختصار يمكن تعريف الحوكمة لأغراض هذه الدراسة بأنها منهج السلطة في ممارسة الحكم. ولكي يكون التعريف مفيداً وشاملاً في آن واحد، يجب مراعاة المعنى الواسع لكل من المفردات الواردة فيه:-

- فمفهوم السلطة هنا لا يقتصر على السلطة السياسية، بل يشمل أي كيان فعلي أو معنوي يحمله أفراد ينتمون إليه مسؤوليات عامة تهمهم كمجموعة.

- كذلك ينبغي النظر إلى مفهوم الحكم بمعناه الواسع، وهو آلية الاضطلاع بهذه المسؤوليات في المجال المتفق عليه، سواء أكان سياسياً أم اقتصادياً أم متعلقاً بالعمل المدني.

(1) مصطفى كامل السيد، صلاح زرنوقة (محرر)، مرجع سابق، ص84.

(2) ليلى البرادعي، مرجع سابق، ص6.

(3) للمزيد من الاطلاع على موضوع الفساد وعلاقته بالأداء الاقتصادي:

Susan Rose-Ackerman, Corruption: A Study in Political Economy (New York: Academic Press, 1978); George T. Abed and Sanjeev Gupta, eds., Governance Corruption, and Economic Performance (Washington, DC: International Monetary Fund, 2002), and Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review Of Issues." Journal of Economic Literature, Vol. 35 (September 1997), pp. 1320-1346.

- أما المنهج أو الأسلوب أو الإطار الذي تمارس السلطة من خلاله هذه المسؤوليات، فهو قوانين اللعبة التي تتفق عليه كافة الأطراف المعنية، وتشرف على تنفيذها مؤسسات منفتحة تتقبل مساهمة الجميع، لأنها تعمل وفقاً لمبادئ ومعايير الشفافية والمساءلة، بما يحقق لها المصداقية والشرعية أمام الجمهور المعني. ويمكن حصر المهام الاقتصادية لهذه المؤسسات في العمليات الثلاث التالية:-

أ. **عملية اختيار السلطة وتجديدها أو تغييرها:** إذا اعتبرنا أن الدور الاقتصادي للسلطة يتمثل في إدارة المال العام ومنشآت القطاع العام، وتنظيم بيئة العمل، بما يضمن حقوق العاملين والمستثمرين وسلامة النظام المصرفي... الخ، فإن تقييمنا لسلامة الحكم أو سوءه ينبع من مدى تقديرنا لسلامة عملية اختيار المسؤولين الاقتصاديين، وتحديد مهام مؤسسات الدولة المعنية، بوضع السياسات والنظم المطلوبة لإدارة اقتصاد البلد وضمان سلامته.

فكلما تم الاختيار وفقاً لمعايير الكفاءة والمشاركة والشفافية والمساءلة، كان تقييمنا إيجابياً للحكومة في هذا المجال، وكلما ابتعدت سبل الاختيار وتحديد المهام عن هذه المبادئ، وطغت عليها اعتبارات شخصية أو مزاجية، أو تمت بعيداً عن الشفافية والمساءلة، زادت فرص الفساد وسوء الحكم.

ب. **وضع السياسات وتنفيذها:** إن عملية تطوير السياسات وصياغتها ثم تنفيذها يمكن أن يتم بصور وأشكال مختلفة. غير أن الالتزام بالحكم الرشيد يتطلب أن تتم هذه العملية وفقاً لمبادئ ومعايير، تكفل حداً أدنى من الكفاءة والانفتاح على آراء واهتمامات الأطراف المعنية؛ فضلاً عن ضرورة انسجامها مع القانون وقواعد التنظيم والإدارة الرشيدة. كذلك، أن تعكس هذه السياسات المصلحة العامة، وأن تخضع في صياغتها وتنفيذها إلى المراجعة والمساءلة في المجالس التشريعية، وهيئات، الرقابة والتدقيق الداخلي. وكلما ابتعدت هذه العملية عن هذه المبادئ والمعايير، تداخلت فيها العناصر المغرضة والاعتبارات الفئوية، ثم تعرضت لسوء التصرف والفساد، مما يحول دون تحقيق الأهداف المجتمعية التي كانت منوطة بها.

ج. **تأمين الآليات السليمة للتفاعل بين المواطنين ومؤسسات السلطة:** يمكن اعتبار علاقة المواطن بالدولة أهم عنصر في تحديد سلامة الحكم أو سوءه؛ إذ إنها تشمل في الميدان الاقتصادي القوانين، والنظم المعتمدة من أجهزة الدولة، والتي تؤثر تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على المواطنين في مختلف أشكال مساهماتهم في الحياة الاقتصادية، من خلال إقامة الشركات والجمعيات والنقابات والمساهمة في منظمات المجتمع المدني. وكذلك مساهمة المواطنين في أعمال أجهزة الدولة، من خلال دفع الضرائب والرسوم، ومراجعة وتقييم أداء

هذه المؤسسات لتعزيز التزامها بخدمة المواطن والمصلحة العامة. وتدخل في هذه العلاقة، أعمال هيئات الجهاز التنفيذي كالوزارات المختلفة، وهيئات تنظيم قطاع الأعمال، والقطاع المصرفي ونظم التجارة الخارجية، فضلاً عن الهيئات المستقلة وشبه المستقلة، كالبنك المركزي وهيئات تنظيم سوق السندات والأوراق المالية.

فالحكم الرشيد في العلاقة بين المواطن والدولة، يتطلب وجود آليات للتفاعل تضمن التزام أجهزة الدولة في تعاملها مع المواطنين بحكم القانون، وحرية الرأي والتعبير، وبحماية حقوق المواطنين وحقوق الملكية. كما تكفل للمواطنين سبل المساهمة الفعلية والمؤثرة في إدارة مؤسسات الدولة، وتوجيه اهتماماتها وسياساتها، وهو ما يتم إما من خلال المساهمات الفردية، أو من خلال الشركات والجمعيات والنقابات المهنية، وسواها من الكيانات التي قد ينشئها المواطنون في هذا المجال.

ويُلاحظ أن العامل المشترك في هذه العمليات الثلاث هو أنها تتم مع حد أدنى من الشفافية والمساءلة، وتتسجم مع القوانين والنظم التي يتم إقرارها ديمقراطياً من أجل ضمان المصلحة العامة. فإذا توافرت هذه الشروط في المجال الاقتصادي، تعززت سلامة الحكم، وتم اختيار مسؤولين من ذوي الكفاءة العالية والمصداقية الكبيرة، وأصبحت صياغة السياسات الاقتصادية والمالية تتم على أساس المشورة الواسعة النطاق والحرص على المصلحة العامة. ويتيح كل ذلك لأجهزة الدولة تنفيذ هذه السياسات بطرق يقبلها الجمهور، مما يحفز المواطنين على التعامل معها بروح إيجابية نابعة من ثقتهم في شرعيتها، وحسن تمثيلها للمصلحة العامة. وهذا يعني أن الالتزام بالأسس والمبادئ المذكورة آنفاً، يرتبط بارتفاع مستوى الأداء الاقتصادي، بينما يرتبط الفساد بتدني هذا المستوى.

ومن هنا يرى الباحث أن أنجع السبل لمكافحة الفساد، هي معالجة الأسباب المنشئة له من خلال إصلاح مؤسسات الحكم، وإرساء قواعد الشفافية والمساءلة العامة، بالإضافة إلى ترشيد السياسات الاقتصادية، بما يتلاءم مع المصلحة العامة، ورغبات الجماهير، التي يعبر عنها المواطنون من خلال الممارسات الديمقراطية.

المبحث الثاني

الإطار الفكري والعملي لمكافحة الفساد

تحوّلت قضية مكافحة الفساد في الدول النامية من مجرد قضية تحظى باهتمام الحكومات المحلية، إلى قضية تحظى باهتمام الدوائر السياسية والحكومية والهيئات والمؤسسات الدولية. وأخذت هذه القضية تشغل حيزاً مهماً في سلم الأولويات الحكومية، وفي برامج الأحزاب السياسية، نظراً لما يترتب على تفشي الفساد من آثار سلبية بالغة الضرر بالمجتمع ككل، ويعتبر التخلص من الفساد وكفاءة الدولة عند التدخل في المجال الاقتصادي من الضوابط التي تساعد على تحقيق معدلات عالية من التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

وسنتناول في هذا المبحث الإطار الفكري والعملي لمكافحة الفساد من خلال دراسة وتحليل المطالب التالية:

المطلب الأول: الإطار النظري لمكافحة الفساد

المطلب الثاني: الإطار العملي لمكافحة الفساد

المطلب الثالث: استراتيجيات مكافحة الفساد

المطلب الأول

الإطار النظري لمكافحة الفساد

هنالك العديد من النظريات التي يمكن تبنيها في مكافحة الفساد، وأن يتم اختيارها بما يتناسب مع البيئة التي ستطبق هذه النظرية، وأهمها⁽²⁾:-

أ. **نظرية الاختيار العام:** ويرى أنصار هذه النظرية بأنه يمكن تخفيض الفساد بالتقليل من الفرص المتاحة لجني الربح، وذلك بالتححرر الاقتصادي، والحدّ من قوة الدولة من خلال مزيج من الإصلاحات الاقتصادية، كالخصخصة وإزالة الرقابة على الأسعار، وعلى القطاع المصرفي، وإزالة المعونات، وتخفيض التعريفات الجمركية، وأشكال الرقابة الأخرى على التجارة، وتخفيض حجم القطاع العام، والتدخل المباشر في النشاط الاقتصادي، وتخفيض فرص جني الربح يقلل من الفساد⁽³⁾.

(1) عبد الستار سلمي، حدود تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 61.

(2) عبد الله ابن حاسن، مرجع سابق، ص ص 20-32.

(3) World Bank, 1997 b, World Development Report 1997: The State in a Changing World, New York: Oxford University.

ويمكن للإصلاح الاقتصادي أن يكون له نتائج عكسية على الفساد، ولاسيما في الأجل القصير؛ فمثلاً في غياب قوة الإلزام في الإصلاحات الضريبية المخصصة لزيادة الإيرادات الحكومية، يمكن أن يزيد الحوافز على الممارسات الفاسدة. كما أن الخصخصة في غياب إجراءات تنظيمية قوية فعالة ذات إمكانية كبيرة لتوليد مستويات عالية من السعي لجني الربح الاقتصادي، ولاسيما في الاحتكارات الطبيعية. ويشير المنتقدون للإصلاح الاقتصادي إلى الحاجة إلى مصادر جديدة للدخل والعمالة خارج نطاق القطاع العام لتخفيض حوافز سلوك جني الربح من ناحية، وللإصلاحات السياسية لتوفير بيئة مؤسسية يمكن من خلالها معالجة الفساد من ناحية أخرى⁽¹⁾. وهذا الإصلاح يستلزم في نظرية الاختيار العام، مزيداً من الرقابة المحكمة والتنظيم الصارم لهذه الإصلاحات، حتى لا يكون المنتفع النهائي من هذه الإصلاحات النخبة التي تنتمي للدولة. وعلاوة على ذلك فإن غياب الفرص الاقتصادية البديلة، يحد من مجال تخفيض الفساد إذا ما ظل القطاع العام المصدر الأساسي للدخل والعمالة الرسمية⁽²⁾.

ب. مدخل الجماعية: فيرون إمكانية الحد من الفساد بخلق المؤسسات الديمقراطية الجديدة، كالشروعين المنتخبين، ولجان البرلمانات المنتخبة والمؤسسات الرقابية ونحوها؛ لأن هذه الإصلاحات السياسية تساهم في خلق بيئة أكثر حفزاً في تخفيض الفساد؛ لأنها تزيد الاستجابة السياسية لرغبة أفراد المجتمع⁽³⁾.

ويرد على هذا الرأي بأنه رغم أن المنافسة السياسية تقدم نخباً سياسية جديدة يمكن أن تتخذ تصرفات جادة ضد الفساد، إلا أن هذا لا يمنع من اتخاذ تلك النخب لنفسها مزيداً من الفرص لجني الربح، كما بدا ذلك في القارة الأفريقية. وعلاوة على ذلك، فليس هناك ارتباط معنوي بين الحقوق والعمليات الديمقراطية والفساد، كما أثبت ذلك (Johnston) في دليله الإحصائي. ويضاف إلى ما سبق، فإن هناك الكثير من الأمثلة لبلدان زاد فيها الفساد، مما يعني أن هذه المؤسسات والوكالات، لا يكتب لها النجاح في مقاومة الفساد، إلا بتنظيم الأفراد لأنفسهم تنظيماً فاعلاً، وهو ما يطلق عليه (Johnston) مفهوم التقوية الاجتماعية، ويقصد بها نطاق الموارد الاقتصادية والسياسية المتاحة للمواطنين المدنيين كأساس لمقاومة الفساد المنتظم أو الممتد. وعليه، فالمظاهرات الجماهيرية ضد السياسيين

(1) White, G., 1996, 'Corruption and market Reform in China, IDS Bulletin, Vol. 27, No. 2, PP. 40-47.

(2) World Bank, 1997a, Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Washington Dc.: the World Bank.

(3) Little, W., 1996, "Corruption and Democracy in Latin America," IDS Bulletin, Vol. 26, No. 2, PP. 64-70.

الفاستين، كثيراً ما دفعت السلطات إلى إزالة هؤلاء الفاستين من أماكنهم ومراكزهم في بعض الدول، كما حدث لحكومة نظير بوتو في باكستان، وكولردي ميلو في البرازيل. ولكن هذه المظاهرات ليست حلاً جذرياً للمشكلة، وخصوصاً عندما يكون الفساد ممتداً، وإنما قد تقضي إلى غياب مؤقت لها، ولكن سرعان ما تظهر على السطح من خلال قنوات أخرى. لذا، لا بد من دعم هذه المبادرات، بإيجاد منظمات ومشروعات وشبكات داخل المجتمع المدني، يمكن من خلالها مراقبة سلوك الأفراد الرسميين، وزرع الثقة الجماهيرية فيما يقوم به موظفو الدولة الرسميون من واجبات ووظائف. ورغم كل ذلك، فليس كل المنظمات داخل المجتمع على وتيرة واحدة في مكافحة الفساد؛ فقد يكون بعضها قوة دافعة لمكافحة الفساد، ومع ذلك فإن هناك مجموعات أخرى من هذه المنظمات منفعلة منه، ومن ثم تقاوم التغيير، لذا يقترح البعض تدعيم هذا الأمر وتكميله بوساطة تدخلات مؤسسية.

ج. مدخل الأشواك المتعددة: تقوم جهود مكافحة الفساد وفقاً لمدخل الأشواك المتعددة على مجموعة من الإصلاحات السياسية والتشريعية والمؤسسية. أما السياسية، فهي من خلال تقوية آليات مؤسسات الرقابة على استخدام الموارد، وتحسين شروط تشغيل المستخدمين، وعدم محاباة الأقارب في التعيين ونحو ذلك. أما التشريعية، فهي كإصلاح النظام القانوني، بحيث يتضمن عقوبات، وكذا صلاحيات كافية لردع الفساد؛ ومن ذلك الحقوق الإجبارية للملكية، والحقوق التعاقدية الإجبارية. وكذا إجراءات تحسين الهيئة القضائية، وجعلها أكثر مصداقية ونزاهة. وأما المؤسسية، كإنشاء وكالة لمقاومة الفساد، ومحاكم خاصة لمراجعة حالات الفساد، وإعلان مبادئ الأصول لكل السياسيين والمستخدمين المدنيين. ولكن نجاح هذه الوكالات المتخصصة في مكافحة الفساد، يتوقف على مجموعة واسعة من العوامل الاجتماعية والاقتصادية، وأشكال أوسع يفرضها الفساد في دول معينة. فعندما يكون الفساد ممتداً، فإن تلك الوكالات يمكن أن تلعب دوراً محدوداً، يتوقف على قوتها في البحث والاستقصاء والإجبار، والذي يحد منه نفوذ السياسيين المؤثرين، والمستخدمين المدنيين المتلبسين بالفساد. فكما يرى (Little, 1996) أن نجاح مقاومة الفساد يعتمد على الإرادة السياسية، وهذا غير متوفر في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، بسبب التهديد المحتمل الذي تواجهه المؤسسة السياسية والبيروقراطية.

المطلب الثاني

الإطار العملي لمكافحة الفساد

وفيما يلي سنتناول الجوانب الرئيسية التي يجب أن تشملها آليات مكافحة الفساد، ضمن إطار عملي بشكل شمولي، من خلال الجوانب الآتية:-

أ. الجانب الاقتصادي: إن المعالجة الاقتصادية ينبغي أن تهتم بكيفية الحد من الطلب على الفساد وعرضه، وذلك من خلال التأثير على العوامل التي تزيد كل منهما، وإن كان من غير المتوقع أن يصبح مستوى الفساد في مجتمع صفرًا، إلا أنه ينبغي محاربة الفساد، حتى يصل إلى ذلك المستوى الذي يتساوى عنده التكلفة الحدية مع المنفعة الحدية، وذلك عن طريق ربط العقوبات بالمنفعة الحدية من الفساد، كما هو مبين تالياً⁽¹⁾.

* الحد من عوامل الطلب على الفساد: يمكن الحد من عوامل الطلب على الفساد من خلال الحد من المنافع التي تحتكرها الإدارة، مما يقلل من فرص الفساد، ومن ذلك ما يلي⁽²⁾:-

1. خفض الرسوم الجمركية وغيرها من الحواجز في وجه التجارة الدولية.
 2. تحديد أسعار الصرف وأسعار الفائدة على أساس من قوى السوق.
 3. إلغاء الدعم المقدم للمنشآت.
 4. الحد من اللوائح التنظيمية واشتراطات التراخيص وغير ذلك من الحواجز ضد دخول الشركات الجديدة والمستثمرين الجدد للأسواق.
 5. القضاء على احتكارات المؤسسات الحكومية.
 6. إنفاذ قواعد الحيطة المصرفية ومعايير المراجعة والمحاسبة بطريقة تتسم بالشفافية.
- كما أن هنالك العديد من الإجراءات التي ثبتت فعاليتها في الحد من حرية تقدير المسؤولين في البرامج الجاري تنفيذها، كالاتي⁽³⁾:
1. توضيح وتبسيط القوانين بشكل يؤدي إلى الحد من السلطة التقديرية للموظفين. فقد نجحت إصلاحات الجمارك في المكسيك في تقليل عدد خطوات العملية من اثني عشرة إلى أربع خطوات فقط، وجرى تبسيط الخطوات الباقية لتقليل فترات التأخير.
 2. التعاقد على الخدمات مع شركات خاصة.

(1) Susan Rose-Ackerman, op. cit., p.18.

(2) Cheryl W. Gray and Daniel Kaufman, Corruption and Development, op. cit., p.10.

(3) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، واشنطن، 1997، ص 116.

3. جعل القواعد أكثر شفافية، حيث يمكن أن تؤدي نصوص القوانين المتعلقة بالضرائب وحسن التنظيم والإلتقان إلى الحد من فرص الفساد.
4. إقرار إصلاحات إدارية تحد من احتكار الإدارة في تقديم الخدمات، حيث تؤدي اللامركزية إلى تقليص فرص الموظف الفاسد، في الحصول على رشوة أو التحكم في تقديم أو عدم تقديم الخدمات. حيث يكون باستطاعة المستهلك الحصول على هذه الخدمة من الحكومة أو من القطاع الخاص، أو الحصول عليه من أكثر من مصدر حكومي⁽¹⁾.
5. إزالة القيود والتشوهات المختلفة التي تؤثر على أسعار وكميات السلع والخدمات التي تطلبها أو تعرضها الحكومة.

وخلاصة القول إن إطاراً أوسع من الحريات الاقتصادية يؤدي إلى فساد أقل، وإن تزايد القيود والتشوهات داخل الاقتصاد، وعدم كفاءة نظام التوزيع سبباً في تفشي الفساد، وأن تقليصها قد أدى بشكل أو آخر إلى الحد من الفساد⁽²⁾.

* **الحد من عوامل عرض الفساد:** يمكن الحد من عوامل عرض الفساد من خلال عدة إجراءات اقتصادية أهمها ما يلي:

1. **زيادة معدلات الأجور:** حيث يعتبر انخفاض معدلات الأجور في كثير من البلدان النامية، وافتقار القطاع العام لمعايير موضوعية في الأداء، وعدم وجود ارتباط بين الأجر والإنتاج سبباً قوياً في انتشار الفساد⁽³⁾. وتؤكد التجارب في كل من القطاع العام والخاص على ضرورة قياس الأداء وإصلاح نظم الأجور؛ فمحاربة الفساد هو جزء من جهد أوسع هو الإصلاح المؤسسي، أو إعادة الصياغة الشاملة للحوافز، حتى تصبح الأجور والمرتبات وسيلة لمستوى معيشي ملائم، مما يساعد على زيادة درجة الحصانة ضد الفساد⁽⁴⁾. إلا إنه في الدول التي تدخلت لحل مشكلة البطالة عن طريق التوظيف العام، فإن هذا الحل سيكون مكلفاً للدرجة التي تتجاوز قدرة العديد من الحكومات وما تسمح به مواردها⁽⁵⁾.

2. **الشفافية في العمليات الحكومية:** تعد الشفافية في العمليات الحكومية أمراً أساسياً لسلامة المالية العامة، وحسن الحكم والإدارة والنزاهة والحد من الفساد. ويمكن تعريف الشفافية على أنها الانفتاح على الجمهور العريض فيما يتعلق بالهيكل والوظائف التي تقوم

(1) ماجد المنيف، مرجع سابق، ص 60.

(2) M.S Alam, Theory of Limits on Corruption some Applications, op. cit., p.433.

(3) Robert Klitgaard, Interational Cooperation against Corruption, op. cit., p.4.

(4) محمود عبد الفضيل، مرجع سابق، ص 9.

(5) ماجد المنيف، مرجع سابق، ص 61.

بها الحكومة، ومضمون سياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام والتوقعات ولعل هذا التعريف يثير ما يلي:

- إن الشفافية المالية هي شرط أساس لسلامة السياسة المالية والاقتصادية فنشر وثيقة الميزانية بوضوح في الوقت المناسب يضفي الانضباط على العمليات الحكومية، وعلى العكس من ذلك، فإن الممارسات التي لا تتمتع بالشفافية يمكن أن ينتج عنها تبديد الموارد العامة، وسوء تخصيصها وتفاقم عدم المساواة⁽¹⁾.

- تعتبر الشفافية أمراً حيوياً بالنسبة للعمليات الحكومية فيما يتعلق بعملية الموازنة والإدارة العامة والسياسة الضريبية وعمليات تمويل الدين. وتتطلب الشفافية تصنيف البيانات الخاصة بالعمليات الحكومية والملكية والالتزامات.

- عمليات الخصخصة، وهنا بالذات تجدر الإشارة إلى أن الشفافية في الخصخصة تتطلب بيان الأسس التي يتم عليها بناء المشروعات التي يتم خصصتها، وكيفية تقييم هذه المشروعات والجهات التي يتم البيع لها، وكيفية إدارة الموارد المتاحة.

- إشواك الجمهور في تشخيص الأنظمة الفاسدة، حيث يعتبر المواطنين مصدراً خصباً للمعلومات عن مواقع الفساد، أما طرق استشارتهم فتشمل إجراء دراسات منهجية للعملاء وإقامة أجهزة مراقبة من المواطنين للجهات الحكومية، واشتراك المنظمات المهنية، واستخدام خطوط الهواتف الساخنة والبرامج الإذاعية، ومشاركة رجال الأعمال في الدراسات التي تجري عن كيفية عمل الأنظمة الفاسدة في مجالات الشراء والتعاقد وما شابه ذلك، وينبغي أن تركز هذه الدراسات على الأنظمة وليس على الأفراد⁽²⁾.

3. تقوية آليات الرصد والعقاب: لا شك أن زيادة فاعلية آليات الرقابة والعقاب سوف يقلص من حجم الفساد، ذلك أن زيادة احتمالات كشف الفساد، وعقاب المفسدين، يقلل من حوافز الفساد ويحد من فاعلية المنافع المحتملة منه⁽³⁾. ويمكن أن تقوم مؤسسات الرقابة المستقلة، التي تعد جزءاً من الهيكل الحكومي، بالحد من الفساد. وقد جربت بلدان عديدة هذا المنهج، فقد أنشأت بعض البلدان لجاناً مستقلة لمكافحة الفساد، أو مفتشين عموميين يمكنهم التحقيق في الادعاءات، وحالة القضايا للمحاكم، وأشهرها اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد في هونج كونج، والتي ترفع تقاريرها إلى أعلى سلطة ولها صلاحيات واسعة، وقد أخذت سنغافورة وبتسوانا بمنهج مماثل⁽⁴⁾. ولا ينبغي لأجهزة الرقابة أن تركز اهتمامها على الذين يتلقون

(1) شادية فتحي، الآثار السياسية للتحوّل في روسيا، السياسة الدولية، روسيا، يناير، 2001، ص 127.

(2) Robert Klitgaard, *Interational Cooperation against corruption*, op cit, p.4.

(3) Susan Rose-Ackerman, op. cit., p.10.

(4) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، وشنطن، 1997، ص 116.

الرشاوى فحسب، بل أن تركز على الذين يدفعونها، فالرشوة لها طرفان وينبغي أن تكون العقوبة الشديدة على كلا الطرفين، ويجب أن تتضمن العقوبات على احتمال استبعاد أخذ الرشوة من التعاقد مع الحكومة لعدد من السنوات، وتستطيع البلدان الصناعية التي لديها قدرة قوية على الرصد تنفيذ هذه الإجراءات على شركاتها متعددة الجنسيات التي تمارس أعمالاً بالخارج، إلا أن كثيراً من الدول تتردد في أن تعمل منفردة، خشية أن تعرض أنشطة أعمالها لمعايير أكثر تشدداً مما يطبقه منافسوها في الخارج، وربما يواجه التطبيق الصارم العديد من الصعوبات منها:-

- خشية اتخاذ بعض الحكومات هذا السلاح ضد المعارضين السياسيين بصورة غير عادلة حيث يتم استخدامها بطريقة اختيارية.

- إن المجتمعات الديمقراطية تطبق العقوبات بعد سلسلة طويلة ومكلفة من الإجراءات.

- تردد إعلان بعض الرؤساء المباشرين في تحمل تكلفة الإعلان عن الفساد.

- انتشار حالات من الفساد بين مستويات الإدارة العليا التي تعتبر هي ذاتها سلطة إيقاع العقاب.

4. إصلاح الاختلالات المالية: وهذا يتم من خلال إصلاح الإيرادات والنفقات و الموازنة، وكما هو موضح تالياً :

- **جانب الإيرادات العامة:** يجب أن يتم تفعيل جباية الضرائب والغاء الكثير من الإعفاءات الضريبية وتوسيع الوعاء الضريبي.

- **جانب النفقات العامة:** ينبغي وضع النظم الكافية للتأكد من وصول الدعم إلى مستحقة، واستخدام المعايير الكلية الملائمة للأداء بالنسبة للإنفاق العام وتحسين إدارة مراقبة النفقات العامة.

- **جانب الموازنة:** فينبغي الالتزام بمبدأ عمومية الموازنة، والحد من الموازنات المستقلة أو الملحقة بقدر الإمكان لتحقيق الرقابة الفعالة، وخلق موائيق أو مبادئ للممارسات الجيدة في الإدارة المالية، مع تحسين الأطر القانونية والمحاسبية والإحصائية في مجالات القوانين البنكية والضريبية والجمارك، بما يتفق مع المعايير الدولية، ولا بد من وضع القواعد والضوابط اللازمة لمنع التداخل بين الوظيفة العامة وممارسة النشاط التجاري والمالي بالأصالة أو بالوكالة لمنع اختلاط المال العام مع المال الخاص، وهذا يقتضي إعادة النظر في اللوائح المالية والإدارية، وتشديد القيود والضوابط⁽¹⁾.

(1) محمود عبد الفضيل، مرجع سابق، ص9.

ب. الجانب الإداري: تبدأ الخطوط الأولى على طريق مكافحة الفساد بالحاجة إلى إحداث تغييرات إدارية وصلاحات داخلية في قطاعات الخدمة العامة، على أن تأخذ هذه الإصلاحات بعين الاعتبار عدداً من العوامل بما يمكنها من التعامل بشكل فعال مع الفساد وهي كالآتي:

1. اعتماد سياسة التدوير الوظيفي Job Rotation ذلك أن العلاقات الاجتماعية الحميمة تخلق البيئة التي تساعد على الفساد، لذلك يلزم إجراءات حركة تنقلات جغرافية إجبارية ودورية للموظفين.

2. التركيز أثناء التدريب للخدمة المدنية على أخلاقيات الوظيفة العامة والمسؤولية العامة.

3. إعادة النظر في أوضاع العاملين في القطاع الحكومي، ومنح الموظفين العموميين الذين يبلغون عن القيام بالأعمال المحظورة من جانب زملائهم أو جانب الجهات التي تتعاقد معها الحكومات مكافآت مالية.

4. المساءلة ووضع عقوبات إدارية رادعة للمخالفين.

5. إنشاء وحدات رقابية داخل المؤسسات الحكومية، فقد قامت بعض الأجهزة العامة مثل هيئة تشييد المدارس في مدينة نيويورك بإنشاء وحدات داخلية لاستبعاد المقاولين الفاسدين واقتراح الوسائل لإعادة تنظيم الجهاز للحد من الفساد⁽¹⁾.

6. أثبتت تجارب بعض الدول التي حققت نجاحاً نسبياً في الحد من الفساد أنه عند تصميم برامج الإصلاح الإداري ينبغي التعامل مع مجالين أساسيين من مجالات العملية البيروقراطية في قطاع الخدمة المدنية هما:

- إجراءات مقارنة بين الإجراءات الإدارية الرسمية كما هي محددة في السياسات والقوانين، والإجراءات كما تتم في الواقع العملي لإظهار الفجوة بين ما ينبغي أن يكون وما هو كائن بالفعل، وكلما اتسعت الفجوة ازدادت مساحة الفساد والعكس صحيح.

- مراقبة وتنظيم عملية اتخاذ القرارات وتوزيع العمل بين الموظفين بشكل مدروس وتطوير نظم المساءلة بهدف الحد من ممارسات الفساد وتحسين الخدمات الحكومية.

7. إصلاح نظام الاستخدام والترقية الوظيفية على أساس الكفاءة، على أن يتم ذلك وفق معايير موضوعية عادلة، وليس على أساس القرابة أو الانتماءات السياسية والحزبية.

8. كذلك يمكن استخدام واستثمار العديد من الآليات لتطوير القطاع العام وتضييق نطاق الفساد وممارساته، ومن أكثر هذه الآليات تكلفة وربما أكثر فعالية هي إنشاء هيئة خاصة

(1) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، واشنطن، 1997، ص116.

لمكافحة الفساد ومع ذلك فإنه يجب التأكيد على أهمية توافر الإرادة السياسية لمكافحة الفساد أو السيطرة عليه بشكل فعال.

ج. الجانب السياسي: إن أية إستراتيجية تعتمد سياسات إصلاحية على المستويين الاقتصادي والإداري بمعزل عن الإصلاحات السياسية هي إستراتيجية ناقصة البينان ولن تمهد لترسيخ دعائم الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع، وقد سبق وأن ذكرنا أن الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية تتضمن مجموعة من المفاهيم لا يمكن أن تتحقق التنمية والديمقراطية بدونها وهذه هي المفاهيم هي الشفافية والمساءلة وحسن الحكم، وفي ظل غياب هذه المفاهيم يستفحل الفساد وتزداد المشكلات الناجمة عنه وتستحيل مكافحته خاصة في الدول التي تنتهج سياسة التحول إلى السوق حيث يشكل هذا التحول في بدايته مع غياب إصلاحات إدارية وسياسية بيئية مناسبة لنمو الفساد ويتمثل أهم هذه الأبعاد فيما يلي⁽¹⁾:

1. تعزيز الديمقراطية والخضوع للمساءلة: يمكن أن تمثل تعزيز الديمقراطية بعناصرها المختلفة، والتي يأتي على رأسها احترام القانون والإبقاء على الحدود بين الدولة والمجتمع، ووجود أحزاب سياسية فعالة، ومجتمع مدني قوي، وثقافة ديمقراطية شعبية تبرز اهتماماً بالديمقراطية والتعددية، وتمثل الديمقراطية بهذا المعنى قيماً على نمو الفساد، وإن كانت لا تشكل ضماناً ضد ممارسة الفساد، وتشير الدراسات أن المجتمعات التي تسودها الدكتاتورية وتسيطر فيها الدولة على جميع القرارات الاقتصادية تكون معدلات الفساد فيها مرتفعة⁽²⁾. في حين إن الدول الديمقراطية تقوم المجالس التشريعية والنيابية والأجهزة الرقابية ومنظمات المجتمع المدني لتحقيق أكبر قدر من الشفافية في العقود الدولية والعطاءات واتفاقيات المعونة للقضاء على ما يسمى بالفساد الكبير.

2. التأكيد على استقلالية القضاء وفاعليته: لكي تزدهر الاقتصاديات فإنها تحتاج إلى ترتيبات مؤسسية لفض المنازعات، وتوضح أوجه الغموض في القوانين والتنظيمات، وأن الالتزام بالقانون والقضاء وحده هو الذي يمتلك استخدام قدرة الدولة على الإرغام في تنفيذ الأحكام، كما أنه هو الوحيد الذي لديه القدرة على الحكم على مشروعية إجراءات السلطتين التشريعية والتنفيذية ولا بد أن يتوافر للسلطة لكي تضطلع بهذا الدور ثلاثة شروط رئيس وهي: (الاستقلال وسلطة التنفيذ الأحكام والتنظيم الفعال).

3. الفصل بين السلطات: كلما اتسع نطاق الفصل بين السلطات ازداد عدد الخطوات والإجراءات التي يجب إتباعها لتغيير أية التزامات مستندة إلى القانون، ولذلك فإن الفصل

(1) زياد عربية، مرجع سابق، ص ص 291-292.

(2) Vito tanzi, op. cit., p571.

بين السلطات يزيد من الثقة في القواعد المعمول بها، فقد يكون في استطاعة السلطة القضائية تنفيذ القوانين ولكن إذا كان الجمهور لا يثق كثيراً في استمرار استقرار هذه القوانين فإن مصداقية الدولة يمكن أن تضعف والآلية الدستورية للحد من التغيرات التشريعية هي الفصل الأفقي بين السلطات (التشريعية التنفيذية القضائية)، أو الفصل الراسي (سلطات مركزية، سلطات محلية).

4. الإقرار بمبدأ التداول السلمي للسلطة: ويقوم هذا المبدأ على التسليم بإمكانية تبادل المواقع بين الحكومة والمعارضة، على نحو ما هو مطبق في اليابان وأوروبا والولايات المتحدة والهند، ويكمن في تداول السلطة أن لا يستشري الفساد ويتعمق ويمتد لفترات طويلة ويتم توارثه والتستر عليه ففي هذه النظم لا توجد حكومة دائمة أو معارضة دائمة، وإنما يتم تبادل المواقع بين الحكومة والمعارضة بين حين لآخر وذلك طبقاً لنتائج الانتخابات.

5. منح مؤسسات المجتمع المدني الحريات: يجب أن يتم منح الأحزاب السياسية حريات الرأي والتعبير والاجتماع وتبدو أهمية تعدد الأحزاب في أهمية جعل المعارضة منظمة فممارسة الحريات والحقوق السياسية لا يمكن تحقيقها دون تنظيم، والأحزاب هي التي تتولى تلك التنظيم ويمكن لهذه الأحزاب السياسية أن تلعب دوراً مهماً في مكافحة الفساد فالتنافس بين هذه الأحزاب يمكن الشعب من محاسبة ومحاكمة الحكام الفاسدين.

6. احترام حقوق الإنسان المدنية والسياسية: يجب أن تلعب التشريعات الناظمة دوراً في احترام حقوق الإنسان المدنية والسياسية وبما يحقق العدالة والمساواة.

7. التأكيد على دور الإعلام: يلعب الإعلام والصحافة الحرة والمسؤولة دوراً في تسليط الضوء على الفساد الكبير في أعلى المواقع مع توافر الضمانات القضائية اللازمة⁽¹⁾.

د. الجانب الاجتماعي: يقوم الجانب الاجتماعي بدور هام في مكافحة الفساد وفي هذا الجانب هنالك حاجة شديدة إلى ما يلي:

1. إحداث تحول حقيقي في النظام الاجتماعي نفسه بحيث يتضمن إقرار القيم الديمقراطية.
2. رفع الحظر والرقابة على عمل مؤسسات المجتمع المدني المختلفة والترخيص لتأسيس هذه المؤسسات نظراً لدورها الفاعل والمؤثر في محاربة الفساد.
3. تعديل القوانين المعمول بها في محاسبة مرتكبي جرائم الفساد المختلفة بحيث تكون العقوبة المعنوية والمادية رادعة وشديدة لحماية المجتمع من المخاطر المترتبة على تفشي الفساد.

(1) محمود عبد الفضيل، مرجع سابق، ص9.

4. التتديد بالفساد وفضح رموزه عبر وسائل الأعلام المختلفة وخلق رأي عام معارض للفساد داخل المجتمع المحلي.

5. رفع المستوى المعيشي للموظفين العموميين، مما يفسح المجال لمحاسبة الموظفين ذوي السلوك الفاسد ومكافئة الموظفين ذوي الكفاءة والذين يتمتعون بحس عالٍ بالمسؤولية والجدية في العمل مما يساعد على زيادة درجة الحصانة إزاء الفساد والمفسدين وبما يساعد على القضاء بما يسمى بالفساد الصغير.

المطلب الثالث

استراتيجيات مكافحة الفساد

وجدت الحكومات والمؤسسات والهيئات الاجتماعية المحلية والمنظمات والمؤسسات الدولية أن علاج الفساد والقضاء عليه أو محاصرته على الأقل لا يمكن أن يحدث بدون اعتماد إستراتيجية متعددة الجوانب، فالفساد لا يمثل ظاهرة منعزلة عن الإطار المجتمعي الذي ينمو فيه بل هو عرض لمشكلات قائمة، لذلك فإن أي إستراتيجية لا تأخذ بعين الاعتبار الأسباب التي أدت أو ساعدت على نمو و تفشي الفساد والآليات التي تساعد على إعادة إنتاجه في مرافق ومناحي الحياة المختلفة لن تكون إستراتيجية ناجحة، من هنا نرى ضرورة أن تتضمن استراتيجيات مواجهة الفساد ومحاربه حلولاً منطقية للأسباب التي أدت إلى تفشيه ونموه في المجتمع، فبدون هذه الحلول لا يمكن أن تكون الإستراتيجية الموضوعة سواءً أكانت محلية أم دولية فاعلة ومؤثرة في محاصرة الفساد والحد من انتشاره، وينبغي أن نأخذ في الاعتبار أن الحلول قد تختلف من دولة ومن قطاع لآخر، إذ قد يكون تخصيص الخدمة أحد الحلول في قطاع ما بينما يكون ذلك سابقاً لأوانه في قطاع آخر، هذا الاتفاق أو الاختلاف في الاستراتيجيات والمهارات التي تتبناها هذه الدول في مكافحة الفساد يمكن إرجاعه إلى طبيعة الظروف السياسية والقضائية والاجتماعية ودرجة التنمية الاقتصادية والمستويات التعليمية ومراحل التحديث الإداري ونظم الإدارة العامة وهي تميز كل مجتمع عن الآخر، كما أن جهود ومحاربة الفساد لها تكاليف حديّة كما لها منافع حديّة، وأنها تستغرق وقتاً ليس بقصير فقد احتاجت بريطانيا لأكثر من قرن من الزمان للسيطرة على الفساد⁽¹⁾.

(¹) Cheryl W. Gray and Daniel Kaufman, Corruption and Development, Finance and Development, March, 1998, p.10.

و سنتناول بشيء من الإيجاز للاستراتيجيات التي تم إتباعها لمكافحة الفساد وذلك كما جاءت في التراث العربي الإسلامي أو مكافحة الفساد في الإدارة المعاصرة وعلى النحو التالي:

أ. استراتيجيات مكافحة الفساد في الإسلام

يقدم لنا التاريخ الإسلامي أروع النماذج في محاربة الفساد بجميع أشكاله⁽¹⁾، أساليب طبقها المسلمون في زمن الرسول(ص) مستمدين أطرها من القرآن الكريم والسنة النبوية وإجماع الأئمة فنجد القرآن الكريم يحذرنا من أخطر مظاهر الفساد(الرشوة) بقوله تعالى ﴿ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون﴾⁽²⁾، وغيرها من الآيات الكثيرة التي نبهت إلى الفساد بجميع أشكاله بالإضافة إلى الأحاديث النبوية العديدة.

واعتماداً على مصادر التشريع الإسلامي انطلق المسلمون في استنباط الأساليب والإجراءات التي تساهم في الحد من الفساد، عن طريق إتباع إستراتيجية ذات بعدين الترغيب والترهيب، وهذان الأسلوبان غير مفصولين عن بعضهما بل يمكن أن يعملوا بشكل متوازٍ⁽³⁾:

1. أسلوب الترغيب: هو لا يختلف كثيراً عن إستراتيجية الحوافز المستخدمة في الإدارة الحديثة، حيث أخذ الإسلام عند تطبيق هذا الأسلوب وجود نوعين من الحوافز، المادية والمعنوية.

أما الحوافز المادية فقد عني الإسلام بتوفير الأجر المجزي الذي يوفر الحياة الكريمة وتوفير ضرورات المعيشة كالمسكن والملبس وغيرها من الأمور التي تشعر الموظف بالأمان وتزيد من ولائه للعمل وتوفر له الاستقرار.

أما الحوافز المعنوية للترغيب فقد تعددت من تبشير الصالحين غير الفاسدين بنيل رضي الله والفوز بالجنة إلى إجراءات أكثر تفصيلاً مثل غرس الثقة في نفس الموظف عن طريق المشاركة والشورى في اتخاذ القرارات والاعتراف بجهود الموظف الخيرة بالإضافة إلى تنمية المواهب وإبداعاته، كما لم يغفل الإسلام المعاملة العادلة بين العاملين واعتماد معيار الكفاءة وحسن الأداء للمفاضلة، أما الحافز الأهم على صيانة نفوس العاملين من الانحراف فتمثل في القدوة الحسنة التي يضربها صاحب القرار لتابعيه من خلال السلوك الجيد

(1) عبد الرحمن الهيجان، مرجع سابق، ص 229.

(2) سورة البقرة: الآية 188.

(3) احمد أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب في مكافحة الفساد، الرياض، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، مجلد 11، عدد 21، 1417هـ، الرياض، ص-97-106.

والأمانة، وتقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وفي هذا المجال تضرب لنا أحداث التاريخ الإسلامي الكثير من الأمثلة في القدوة الحسنة منها على سبيل المثال لا الحصر ما قدمه عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه من مثال للقدوة الحسنة النزيهة المخلصة الذي اعتمدها شعاراً له "لا احتجاب على الناس، لا مفاضلة بينهم، بل مساواة قاطعة لا محسوبة"⁽¹⁾، كما عمل على رد المظالم إلى أهلها حال توليه الخلافة واعتمد مبدأ من أين لك هذا؟.

2. **أسلوب الترهيب:** لم تقتصر هنا الإشارة إلى نيل العنصر الفاسد لغضب الله سبحانه وتعالى، بل تعدى ذلك إلى ضرورة تبني مفهوم الرقابة على العاملين وكشف المنحرفين وإيقاع العقوبات المناسبة في حقهم، كما لم يغفل هذا الأسلوب عن وضع القوانين واللوائح التي توضح الأخطاء والعقوبات المناسبة لها وتطبيقها بحزم، وقد تطرق التراث الإسلامي إلى نوعين من الرقابة⁽²⁾:

- **الرقابة الذاتية:** وهي الرقابة التي تتبع من ذات الموظف رقابة أساسها الخوف من الله والرجاء لنيل رضاه بتطبيق أوامره والابتعاد عما نهى عنه من الأعمال المنكرة الفاسدة، فإذا ما توافرت هذه الرقابة وإذا ما استقر هذا الإيمان، كان هو العامل الفاعل في صيانة النفس من الانحراف ووقايتها من الانزلاق في طريق الفساد، وما يميز هذه الرقابة هو شدة فعاليتها في المكافحة إضافة إلى إنعدام تكاليفها المادية على الدولة فهي لا تحتاج إلى الميزانيات المالية أو الكوادر البشرية وغيرها من متطلبات الأجهزة الرقابية.

- **الرقابة الخارجية:** لم يغفل الإسلام دور الرقابة الخارجية وذلك لأن الإنسان كتلة من المشاعر والأحاسيس وطبيعة النفس البشرية متقلبة بين الضعف والقوة ومعرضه للخطأ... لذا اهتم الإسلام بضرورة توافر الرقابة من الإدارة التنفيذية والتشريعية والقضائية إضافة إلى فتح مجال رقابة المجتمع.

وفي ضوء ما سبق نلاحظ اتساق الإستراتيجية الإسلامية في مكافحة الفساد بالشمول وعدم إغفال أي جانب سواء أكان جانباً وقائياً أم علاجياً، فعملت على إشباع الحاجات المادية والروحية، إضافة إلى فهم دقيق للنفس البشرية وممارسة الآليات والوسائل التي تتناسب طبيعة كل إنسان، فمنهم من يتجاوب مع الترغيب في حين أن البعض الآخر لا يردعه إلا الترهيب، كما لم تغفل الإدارة الإسلامية عن ضرورة تطوير نفسها ووضع الأنظمة والقوانين التي تحكم سير عملها مثل حسن الاختيار في التعيين، أو ما يمكن أن نطلق عليه

(1) عبد الرحمن هيجان، مرجع سابق، ص 31.

(2) أحمد أبو سن، مرجع سابق، ص ص 103-106.

معايير التخصيص الأمثل للموارد البشرية، كقول تعالى " قالت أحدهما يا أبتِ استأجره إن خير من استأجرت القوي الأمين"⁽¹⁾، ومن السنة النبوية هناك الكثير من الأحاديث التي يصعب سردها هنا فهي أكثر من أن تحصى، ولكني سأكتفي هنا بواقعة صغيرة يمكن من خلالها استنتاج بعض تلك المعايير التي تحكم عملية التعيين من يتقلد الخدمة العامة فعن أبي ذر رضي الله عنه قال: قلت: يا رسول الله ألا تستعملني؟ قال: فضرني بيده على منكبي ثم قال يا أبا ذر إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها⁽²⁾، ومن هذا الحديث تتضح أن الرسول -صلى الله عليه وسلم- قصد بالأمانة المتطلبات الأساسية والحد الأدنى من كفاءة الأداء، والمهارات الذهنية والعقلية التي تتطلبها الوظيفة التي طلب الصحابي أن تسند إليه، ولما كان الرسول عليه السلام ببعد نظره وجد أن المهارات والقدرات الذهنية والاستعداد النفسي والعقلي غير متوافرة لدى هذا الصحابي فإنه قال له "إنك امرؤ ضعيف" بمعنى أن الرسول -صلى الله عليه وسلم- كان يقصد أن ما لدى هذا الصحابي، من مهارات وقدرات أقل نسبياً مما تتطلبه الوظيفة العامة، فكان الرسول عليه الصلاة والسلام - ببعد نظر - يعطي تقديراً خاصاً للموارد النادرة نسبياً، وأنه كان حريصاً على استغلال هذه الموارد أفضل استغلال ممكن، وهذا من شأنه تحقيق المجتمع الإسلامي لأعلى إنتاجية ممكنة.

ومن المعايير الهامة التي يقرها الإسلام المبدأ الاقتصادي الذي يقرر المساواة بين الأجر والإنتاجية⁽³⁾، حتى لا يكون هناك إثراء بلا سبب، ولا يكون هناك غنماً في الأجر، وهي من صور الفساد في المجتمعات المعاصرة فعندما يعرف الفرد مقدماً أن الأجر الذي سيتقاضاه يعادل إنتاجيته الحقيقية (الإنتاج الحدي النقدي/مستوى الأسعار أو سعر المنتج الذي يساهم فيه) فإن جهده واهتمامه سينصرف إلى زيادة إنتاجيته بهدف زيادة أجره، وإذا اختل هذا المبدأ فإن الحرص على الحصول على المال من مصدر آخر غير العمل سيزيد وسيشتهر حصول الأفراد على دخول لا تستند إلى العمل، ولهذا فإن الإسلام أقر مبدأ المحاسبة للعمل وسؤالهم عن مصدر هذا المال حيث أن ثروة الفرد في الإسلام إما أن تأتي من الإرث أو مدخراته المتراكمة، وقد كان عمر بن الخطاب -رضي الله عنه- وهو خليفة يحاسب المولاة حساباً شديداً، فيحصى ثروته قبل العمل وأثناء العمل فإذا ظهرت زيادة غير

(1) سورة القصص، الآية - 26.

(2) صحيح مسلم بشرح النووي، ج12، ص209.

(3) عبد الله بن حاسن، مرجع سابق، ص 26.

مبررة بسبب غير مشروع أخذها منه وردها إلى بيت المال، وقبله كان عليه السلام يحاسب عمّاله ويناقشهم، فقد روى عنه صلى الله عليه وسلم أنه استعمل رجلاً على الصدقة فلما جاء قال هذا لكم وهذا أُهدى إلى فقام عليه السلام خطيباً فحمد الله وأثنى عليه وقال "ما بال العامل نبعثه فيجيء فيقول هذا لكم وهذا أُهدي إليّ ألا جلس في بيت أمه أو أبيه فينظر أيهي له أم لا، لا يأتي أحد منكم بشيء من ذلك إلاّ جاء به يوم القيامة إن كان بغيراً فله رغاء أو بقرة فلها خوار أو شاة.. اللهم هل بلغت، اللهم بلغتم" (1).

وقد أكدت هذه المبادئ السابقة أيضاً وصية الإمام على بن أبي طالب رضي الله عنه لأحد عمّاله حيث قال له ثم أنظر في أمور عمالك فاستعملهم اختباراً ولا تولهم محاباة أو أثره فإنهم جماع من شعب الجور والخيانة، وتوخ فيهم أهل التجربة والحياء.. فإنهم أكرم خلّاقاً وأصح أعراضاً وأقل في المطامع إشراقاً وأبلغ في عواقب الأمور نظراً.. ثم أسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم وغني لهم عن تناول ما تحت أيديهم وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو تلموا أمانتك ثم تفقد أعمالهم وبعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم فإن تعاهدك في السر لأموهم حدوده لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية.

ب. استراتيجيات مكافحة الفساد في الإدارة المعاصرة

بعد أن قدمنا عرضاً موجزاً عن إستراتيجية مكافحة الفساد في التراث الإسلامي لا بد من التطرق إلى بعض الآراء الحديثة في مكافحة الفساد، حيث احتوت الأدبيات على العديد من الأساليب والإجراءات المقترحة للحد من الظاهرة التي تشغل بال معظم دول العالم، وقد تعددت هذه الاستراتيجيات تبعاً للمفاهيم التي يتبناها الأدباء إضافة إلى اختلاف البيئات التي خرجت منه، كما لا يفوتنا التذكير بأن نجاح الإستراتيجية يعتمد على التشخيص الدقيق للأسباب الحقيقية وراء الفساد، والتي بدورها يمكن أن تختلف في شروطها ونوعيتها من مجتمع إلى آخر، مما أدى إلى ظهور العديد من الأساليب المقترحة لمكافحة الفساد.

فعلى سبيل المثال قدم (Robert Klitgard) إستراتيجية مقاومة للفساد كان أهم عناصرها (2):

1. وجود الإدارة السياسية الداعمة لجهود مكافحة والراغبة بجدية لتذليل العقبات التي تواجه سير عمل استراتيجيه مكافحة.

2. أن تبدأ الإستراتيجية بمعاينة بعض كبار المخالفين لكي تعطي شعور عام بجدية العملية وحزمها.

(1) سنن أبي داود، ج3، ص135.

(2) روبرت كليتجارد، مرجع سابق، ص ص 4-6.

3. ضرورة مشاركة الجمهور أو عامة الشعب في عملية تشخيص الأنظمة الفاسدة، عن طريق الاستفتاءات والدراسات الميدانية.

4. استخدام وسائل الإعلام وغيرها من الوسائل التي تسهل عملية الاتصال مع العامة واستقبال الشكاوى والاقتراحات، ويلاحظ على هذه الإجراءات السمة العلاجية للفساد.

أما الإجراءات الوقائية التي اقترحها فقد تضمنت إصلاح نظام الحوافز مثل رفع مستوى الأجور، بالإضافة إلى تحسين معايير الترقية وقياس الأداء، كما لم يغفل عن الإصلاحات القانونية وزيادة مستوى كفاءة المحاكم وإجراءات التحقيق.

أما (Aminuzzaman)⁽¹⁾ فقد طلب بارتكاز إستراتيجية مكافحة على المساءلة وأخلاقيات العمل مع ضرورة ترافقهما بالقيادة النزيه سواء أكانت الإدارية أم السياسية من جهة والإصلاحات الإدارية لعمليات والتي تتضمن فعالية برامج التدريب هذا فيما يخص الأجهزة الإدارية وبيئة العمل أما بشأن المجتمع ككل فقد طلب بالتركيز على التعليم أولاً، ورفع المستوى الثقافي ومن ثم الاتجاه إلى تعزيز النهج الديمقراطي.

ومما لاحظ على الإستراتيجية التي اقترحها (Aminuzzaman) تأثرها بالبيئة التي اقترحت لمكافحة الفساد فيها وهي بنغلادش والتي تصنف من الدول النامية لذا كانت الطلب بالتركيز على تثقيف المجتمع ورفع المستوى التعليمي له لما يعانيه الغالبية في تلك البلد من التخلف والأمية، ولذا كان التركيز على التعليم أولاً لأنه يمثل الأرضية لنجاح باقي المرتكزات كالديمقراطية والمساءلة.

أما التقرير الصادر عن البنك الدولي (1996)⁽²⁾ فقد تضمن بعض الاقتراحات لاحتواء مشكلة الفساد، حيث أشار التقرير إلى ضرورة إيجاد وعي عام لدى المجتمع بحقوقه وواجباته، وزيادة وفرة المعلومات لدى المواطنين عن سياسة الحكومة وقراراتها وتبني مفهوم الشفافية، كان هذا فيما يخص التوصيات العامة، أما توصيات التقرير الأكثر تحديداً فقد تركزت على زيادة الأجور للموظفين المدنيين وتحسين تعويضاتهم، كما أشار التقرير إلى ضرورة مراجعة التشريعات القضائية بما يمكن تسهيل عملية مكافحة، وفي الختام أوصى التقرير بإنشاء ديوان للمظالم أو ما يسمى محقق الشكاوى لحماية حقوق المواطن بالتحري عن الشكاوى المقدمة وتقديم المساعدة للمشتكي إذا ثبت صدق شكواه.

من جانب آخر نجد بعض الباحثين يفضل النظرة الشاملة للمشكلة عن طريق تقديم عدة بدائل أو استراتيجيات لمكافحة الفساد، تاركاً القرار للمعنيين لتبني الإستراتيجية الأكثر

(1) Aminuzzaman, op. cit., pp13-27.

(2) World Bank, Government That Works, Reforming the public Sector Dhaka Upl, 1996, PP 66-71.

تناسباً مع البيئة والأسباب الحقيقية وراء المشكلة في ذلك المجتمع فمثلاً نجد أن (Ades & Tella) يقدمنا لنا ثلاث استراتيجيات مقترحة⁽¹⁾:

1. المنحى الاقتصادي والذي يعتمد أساساً على إرساء قواعد المنافسة الحرة التامة، حيث يؤمن أصحاب هذا المنهج بصعوبة تخيل وجود النشاطات الفاسدة في ظل تواجد المنافسة الحرة، كما نادوا بضرورة تخفيف حدة المركزية في الأجهزة الإدارية، وضمان توفير المعلومات للجميع بشكل متساوٍ إضافة إلى حرية دخول السوق والخروج منه وغيرها من متطلبات المنافسة الحرة.

2. المنهج الثاني فيظهر من الوسائل المتبعة فيه طبيعته العلاجية أو العقابية واهتمامه بالقضاء والإجراءات القانونية، فهو يعتمد على إيجاد العوائق أمام ممارسة الفساد اعتماداً على النظام القانوني وذلك بزيادة فرص واحتمالية كشف المتورطين وحث منح القوة والسلطة الكافية لاعتقالهم وأدانتهم خاصة إذا كانوا من أصحاب النفوذ وأخيراً معاقبتهم العقوبة الرادعة، ويلاحظ على هذا المنهج تركيزه على استقلالية السلطة القضائية ومنحها القوة اللازمة والإمكانات الكافية والتشريعات الفعالة لضمان تحقيق المكافحة وبكفاءة بعيداً عن التأثيرات السياسية أو طول الإجراءات والمماطلة في القضايا.

3. أما المنهج الثالث الأخير فقد كان محور اهتمامه الموظف العام، وضرورة تعديل مستوى الأجور للموظفين بل طلب أصحاب هذا المنهج بوجوب مساواة الموظف العام بنظيره في القطاع الخاص من حيث الحوافز والتعويضات.

ويؤخذ على هذه الاستراتيجيات أنه تم عرضها على أساس أنها خيارات منفصلة وأن أي واحد منها منفرداً يمكن أن يشكل إستراتيجية متكاملة للمكافحة وهذا أمر مستبعد؛ لأنه كما هو معروف أن ظاهرة الفساد تتميز بالتشعب والتشابك وذلك كونها ظاهرة اجتماعية ولذا فإن الأسباب وراء الفساد لا يمكن أن تكون متماثلة وتتبع من جانب واحد سواء أكان اقتصادي أم قضائي أم إداري أم سياسي... حتى في المجتمع أو البلد الواحد، ولهذا نقول بضرورة أخذ خليط من هذه الأساليب وغيرها فيما يتناسب مع البيئة المراد المكافحة فيها، كما يؤخذ على المنحى الاقتصادي اعتماده على المنافسة التامة فقط كوسيلة للمكافحة وإيمان منقذ النظر لمن نادوا به بفعالية في المكافحة، في حين أنه يمكن القول أن احتمالية توفير كل شروط المنافسة الحرة أمر في غاية الصعوبة على الأقل في الدول النامية، لذا فإن الاعتماد على هذا المنهج منفرداً لن يكون مجدياً، كذلك المنحى الثاني فلا يخفي على أحد أهميته وفعاليتها خاصة إذا ما اكتسب القضاء خصائص الاستقلالية والإمكانات المادية

(1) Ades, A. And R.D., Tella. op. cit., pp 6-11.

والبشرية النزيهة والكفاءة والتطوير المستمر للتشريعات والقوانين غير أنه لا بد من استغلال إجراءات مكافحة تساند هذا المنهج في ضوء الموقف والمتطلبات، في حين يتسم المنحنى الثالث بضيق النظرة وتصويره للمشكلة كأنها لا تتعدى الحاجة المادية ونقص الرواتب بينما الأسباب أكثر من ذلك بكثير والعامل المادي لا يشكل إلا جزءاً من المشكلة، لذا فلا بد من تبني استراتيجيات أكثر شمولاً تعالج جميع النواحي.

لقد كان العرض السابق لبعض الاستراتيجيات الصادرة عن مجموعة من الباحثين غير العرب، لذا كان لزاماً أن نورد فيما يلي بعض الاتجاهات الصادرة عن باحثين عرب كونهم يمثلون بيئتنا وبالتالي فإن مقترحاتهم يمكن أن تكون أكثر مناسبة وفعالية لمكافحة الفساد في البلاد العربية.

ومن هؤلاء الباحثين الذين تناولوا ظاهرة الفساد عامر الكبيسي حيث قدم لنا إستراتيجية لمواجهة الفساد يغلب عليها الطابع الوقائي غير أنه لم يغفل الجانب العلاجي⁽¹⁾، حيث اعتبر أول خطوة في إستراتيجية مكافحة الفساد هي ممارسة المحاسبة الذاتية وذلك لاعتقاد أن هوى النفس وميولها تعجز اللوائح والنصوص على ردها، إضافةً إلى أن النفس البشرية هي منبع الإصلاح ومصدر التغيير، وأن نجاح أي إستراتيجية سوف يكون منقوصاً إذا لم يبنى على أساس إصلاح النفوس داخلياً، ويتعدى الكبيسي مسألة الرقابة الذاتية إلى ضرورة تبني إجراءات توعية وإرشاد على مستوى المجتمع، وذلك بإحياء قيم الخير والأخلاق الفاضلة وحب الخير للجميع والإيثار، كما أشار الكبيسي إلى ضرورة مكافحة الفساد من خلال المؤسسات الأمنية والقضائية التي تتسم بالنزاهة والعدالة والتشريعات المناسبة إلا أنه يعود ويؤكد على ضرورة إجراء الدراسات لمعرفة الأسباب الحقيقية وراء التورط في قضايا الفساد وعدم الاكتفاء بالمحاكمات وإصدار العقوبات.

ولعلنا نلاحظ من اقتراحات مكافحة عند الكبيسي أنه من أصحاب المفهوم القيمي للفساد ولذا يرى إستراتيجية مكافحة تركز أساساً على إصلاح المنظومة القيمية لدى الفرد والمجتمع وإصلاح ما أصابها من خلل، وهنا نستنتج افتراض غير صريح لدى الكاتب بني عليه إستراتيجيته للمكافحة وهو أن المجتمع العربي يملك القيم الصالحة والرافضة للفساد وهي كامنة في ذاته وأن الأمر لا يحتاج سوى تفعيل وتعزيز هذه القيم، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه ما مدى صحة هذا الافتراض وانطباقه على كل الأفراد في المجتمع العربي؟ ينبغي أن لا يفهم هنا عدم تأييدنا لهذه الإستراتيجية ولكن ما يجب أن نعرفه طول المدة الزمنية التي نحتاجها للتطبيق في حال كون المجتمع المراد تطبيقها عليه ابتعداً كثيراً

(1) عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص ص 113-116.

ولحرف عن ما ورثه لنا الإسلام من قيم نبيلة، وبالتالي تظهر هنا جلياً ضرورة مرافقة هذه الإستراتيجية بإجراءات مكافحة على المدى القصير قد تكون إدارية اقتصادية أو ربما قانونية حسب واقع الحال.

وفي نفس المجال حاول إبراهيم شحاتة عرض ثمانية شروط أساسية لمحاربة الفساد لا بد من توافرها في إستراتيجية يمكن أن يتم تبنيها للمكافحة⁽¹⁾:

1. شرط الوعي العام لدى جمهور المواطنين وتنبههم إلى خطر الفساد وحثية محاربتة.
 2. الإرادة السياسية والتزام القيادة في أعلى مستوى بضرورة محاربة الفساد، بجميع صوره واعطاء القدوة للآخرين ، وصدار القوانين المحرمة للفساد وتوفير آليات فعّالة للرقابة والمحاسبة.
 3. إتّباع الأحزاب والجمعيات الأهلية والنقابات المهنية والعمالية ووسائل الإعلام للقيادة ودعمها لتحقيق أهداف المكافحة.
 4. تقوية القدرات المؤسسية لأجهزة الدولة، مثل وضع نظام للإدارة العامة يقوم على الاعتبارات المهنية السليمة، وبتقاضي القيود والتعقيدات ويعتمد أساس الكفاءة في التعيين والترقية ويحدد السلوك الواجب اتباعية في الإدارة الحكومية على نحو واضح للموظفين ولمن يتعاملون معهم، مع إتاحة الفرصة للتظلم بوسائل سريعة وحاسمة.
 5. حرية الصحافة ونشر الحقائق والمعلومات وعدم التعتيم على جرائم المفسدين أياً كان مستواهم.
 6. توفير بيئة اجتماعية تحضّ عن طريق القدوة و الممارسة على احترام القواعد الواجبة الإتّباع والحفاظ على المال العام وحقوق الأفراد.
 7. تعاون القطاع الخاص الخارجي والداخلي في الحد من الفساد عن طريق الامتناع عن إفساد الموظفين العموميين والإبلاغ عن حالات الفساد المعروفة لديهم.
 8. التعاون مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية لمحاربة الفساد ذي السمة الأولى مثل: التهريب وغسيل الأموال ورشاوى الشركات الأجنبية.
- يلاحظ على هذه الشروط إن بعضها يتفق مع ما قدمه باقي الباحثين، كالإرادة السياسية والوعي العام والقدرة المؤسسية والإصلاحات الإدارية وحرية الصحافة، إلا إن الجديد فيها ما قدمه (إبراهيم شحاتة) بضرورة التعاون الدولي للمكافحة، نتيجة اتساع نطاق الفساد بحيث أصبح يأخذ السمة العالمية والجريمة المنظمة العابرة للحدود، وبالتالي أصبحت إجراءات المكافحة على المستوى الداخلي غير ناجعة في القضاء على أسباب الفساد وذلك

(1) إبراهيم شحاتة، ما هي أسباب الفساد الإداري، المدقق، عمان، العدد 40، 1999، ص 28-29.

بسبب وجود أسباب مستوردة من الخارج مثل رشاي الشركات الأجنبية لأصحاب القرار لإرساء عطاءات ضخمة لصالحهم أو مزاد شركة مخصصة.

وبعد أن تم استعراض استراتيجيات مكافحة الفساد ومناقشتها تم ملاحظة بأن أية إستراتيجية لمكافحة الفساد لا تأخذ بعين الاعتبار الأسباب التي أدت وساعدت على نمو ونفشي الظاهرة، والآليات التي تساعد على إعادة إنتاجه لن تكون إستراتيجية ناجحة، إذ تتداخل عوامل الفساد وآلياته ولا يمكن شن هجوم على الفساد بمعزل عن المشكلات الأخرى لذلك يتعين محاربه من خلال إستراتيجية متعددة الجوانب⁽¹⁾، وحسب صندوق النقد الدولي، إنَّ التجارب تبين بشكل قوي أنَّ هذه الإستراتيجية تعتمد على معالجة الأسباب الجذرية للفساد، واعتماد الأسلوب غير المباشر، ولذلك رأى بضرورة تقسيم الدول النامية إلى ثلاث فئات، وتبعاً لذلك تنوعت آراء المفكرين حول محاربه، وبالتالي اختلفت الحلول من دولة لأخرى وحسب الزمان والمكان، كما أن لهذه الحلول تكاليف حدية ومنافع حدية، وتستغرق وقتاً غير قصير، وتتطلب تعاون الجميع (محلياً ودولياً)، كما تجدر الإشارة إلى أن مكافحة الفساد تهدف للحد منه لا القضاء عليه نهائياً⁽²⁾، ومن أجل صياغة إستراتيجية مكافحة الفساد: قسّم نموذج صندوق النقد الدولي الدول النامية إلى ثلاث فئات عريضة تعكس مدى نفشي الفساد (نفشي مرتفع، متوسط، منخفض)، كما يفترض النموذج أن الدول "مرتفعة الفساد" تتميز بانخفاض نوعية التنظيم والإدارة، والدول "متوسطة الفساد" تتميز بتنظيم وإدارة معقولين بعض الشيء، والدول "منخفضة الفساد" لها تنظيم وإدارة جديدين، ونوضح ذلك من خلال الجدول رقم (3):

جدول رقم (3)

نموذج تقسيم نفشي الفساد في الدول النامية (مرتفع، متوسط، منخفض)

مدى نفشي الفساد	نوعية التنظيم والإدارة	أولويات جهود محاربة الفساد
مرتفع	ضعيف	تأسيس سيادة القانون، تقوية مؤسسات المشاركة، الخضوع للمساءلة، إقرار ميثاق للمواطنين، الحد من التدخل الحكومية، تطبيق إصلاحات السياسة الاقتصادية.
متوسط	معقول	اللامركزية وإصلاح السياسات الاقتصادية والإدارة العامة.
منخفض	يَد	إنشاء وكالات محاربة الفساد، تقوية الخضوع للمساءلة المالية، رفع الوعي الجماهيري والرسمي، تشجيع التعهد بمحاربة الرشوة، إجراء محاكمة تحظى بإعلام واسع.

المصدر: أنور شاه ومارك شاكنز، << محاربة الفساد: انظر أمامك قبل أن تثب >>، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، العدد 04، ديسمبر، ص42.

(1) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، واشنطن، 1997، ص114.

(2) طارق السالوس، مرجع سابق، ص44.

إنّ طبيعة ظاهرة الفساد المعقدة والمتشعبة تفرض علينا ضرورة الاهتمام بنظرة شمولية للمشكلة عند وضع استراتيجيات مكافحة على المدى البعيد، لاقتلاعه من جذوره⁽¹⁾، إلاّ إنّ ذلك لا يعني عدم تبني إجراءات جزئية على المدى القصير، مثل: تعديل القوانين أو إصلاحات سياسية واقتصادية وإدارية وإنشاء أجهزة معنية بالمكافحة ولكن العامل الرئيس المكمل لذلك هو الاهتمام بتعديل المنظومة القيمية لدى المجتمع ككل على المدى البعيد.

(1) عبد الستار سلمي، مرجع سابق، ص 73.

المبحث الثالث

الجهود الدولية والمحلية في مكافحة الفساد

ازداد الاهتمام الدولي والمحلي بالفساد والمشكلات الناجمة عنه في العقد الأخير من القرن العشرين على نحو لم يكن معهود من قبل، مردود ذلك الاهتمام المتزايد يعود بتقدير الكثير من الباحثين إلى تعاظم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد على التنمية للدول النامية، بالإضافة على أن الفساد أضحى ظاهرة عابرة للحدود القومية، وتتأثر كافة المجتمعات والاقتصاديات، وبالتالي يصبح التعاون الدولي للسيطرة عليه ومنعه أمر هاماً. وكما هو معلوم أن الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية تتضمن مجموعة من المفاهيم لا يمكن أن تتحقق التنمية والديمقراطية بدونها وهذه المفاهيم هي الشفافية والمساءلة وحسن الحكم، وفي ظل غياب هذه المفاهيم يستفحل الفساد وتزداد المشكلات الناجمة عنه وتستحيل مكافحته.

وسنتناول الجهود الدولية والمحلية المبذولة في مكافحة هذه الآفة الخطيرة وخاصة بعد التحول الكبير الذي طرأ على مواقف المجتمع الدولي من الفساد بمختلف أشكاله فهذه الدول أن لم تحد من تنامي الفساد فإن مصيرها التهميش في الاقتصاد العالمي وربما يوفر الفساد الفرصة لأطراف خارجية للتدخل في السياسات الداخلية والخارجية لهذه الدول وسيحرم هذه الدول من المساعدات والقروض الخارجية وسيعيق تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي والسياسي وسنتناول هذه الجهود كافة من خلال المطالب التالية:-

المطلب الأول: الجهود الدولية في مكافحة الفساد.

المطلب الثاني: المؤسسات المحلية في مكافحة الفساد.

المطلب الثالث: التشريعات الأردنية في مكافحة الفساد.

المطلب الأول

الجهود الدولية في مكافحة الفساد

بذلت عدد من المنظمات والهيئات والمؤسسات الدولية جهوداً كبيرة خلال السنوات الماضية في مكافحة الفساد، وأن تضافر الجهود الدولية تعد السبيل الوحيد أمام المجتمع الدولي لتعزيز وترسيخ آليات مكافحة الفساد ومجابهته في شتى صوره وأوصافه، ويمكن إيجاز أبرز هذه الجهود فيما يلي:

أ. منظمة الأمم المتحدة: قامت منظمة الأمم المتحدة بالاهتمام المتزايد والمستمر في محاربة الفساد من خلال عدد من قرارات الأمم المتحدة سواء الصادرة عن الجمعية العامة أو من

المجلس الاقتصادي والاجتماعي ويأتي هذا الاهتمام في إطار الاقتناع بعدد من الأمور وهي⁽¹⁾:

1. إن قضية الفساد تهدد استقرار وأمن المجتمعات وتحد من قيم الديمقراطية، وتعرقل معدلات التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.
 2. إن الفساد يرتبط بباقي أشكال الجريمة، وبالتحديد الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما في ذلك قضية غسل الأموال.
 3. إن الفساد أضحى ظاهرة عابرة للحدود القومية، وتتأثر كافة المجتمعات والاقتصاديات، وبالتالي يصبح التعاون الدولي للسيطرة عليها ومنعها أمراً هاماً.
 4. القناعة بأنه يجب تطوير معايير لتقديم المساعدات التقنية للارتقاء بمستوى نظم الإدارة العامة وتعزيز قيم الشفافية والمساءلة.
 5. من منطلق القناعة بان الترتيبات الحالية لمقاومة الفساد على المستويات القومية والدولية يجب أن يُعاد النظر فيها بشكل دوري، وأن يتم تحديثها باستمرار لضمان مواجهة المشكلات الناجمة عن كل صور الفساد المعاصرة.
- ومن هذه المنطلقات صدر عن الأمم المتحدة العديد من القرارات لمواجهة هذه الظاهرة فهناك:

- القرار 45/121 في 14 كانون الثاني/ ديسمبر 1990م.
- القرار 46/152 في كانون الأول/ ديسمبر 1991م.
- قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1992/22 في 30 يوليو 1992، 1993/32 في 27 يوليو 1993، ثم قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1995/14 في 24 يوليو 1995 بشأن إجراءات مقاومة الفساد و 1998/16 في يوليو 1998 أيضاً بشأن إجراءات مقاومة الفساد.

ب. البنك الدولي: وضع البنك الدولي عدداً من الاستراتيجيات لمساعدة الدول في مواجهة الفساد أو كما سماه البنك سرطان الفساد، وكان الهدف النهائي لهذه الاستراتيجيات ليس القضاء النهائي على الفساد، ولكن مساعدة الدول على الانتقال من حالة الفساد المنظم إلى

(1) أماني غانم، الجهود الدولية لمكافحة الفساد، ورقة قدمت إلى ندوة الفساد والتنمية، مركز دراسات الدول النامية، 1999، القاهرة، ص ص 358-359.

بيئة ذات حكومة أحسن أداء مما يقلل من الآثار السلبية للفساد على التنمية وتتضمن الاستراتيجيات أربعة محاور رئيسة هي⁽¹⁾:-

1. منع كافة أشكال الاحتيال والفساد في المشروعات الممولة من قبل البنك.
2. تقديم العون للدول النامية التي تعتمد مكافحة الفساد، ولاسيما فيما يتعلق بتصميم برامج مكافحة وذلك بشكل منفرد أو بالتعاون مع المؤسسات الدولية المعنية ومؤسسات الإقراض والتنمية الإقليمية، ولا يضع البنك الدولي برنامجاً موحداً لكافة الدول النامية، بل يطرح نماذج متفاوتة تبعاً لظروف كل دولة أو مجموعة دول.
3. اعتبار مكافحة الفساد شرطاً أساسياً لتقديم خدمات البنك الدولي في مجالات رسم استراتيجيات المساعدة، وتحديد شروط ومعايير الإقراض، ووضع سياسة المفاوضات واختيار وتصميم المشروعات.
4. تقديم العون والدعم للجهود الدولية لمحاربة الفساد.

ج. صندوق النقد الدولي: تعتبر الضوابط المتعلقة بتقديم قروض ومساعدات صندوق النقد الدولي التي أعلنت في شهر آب/أغسطس 1997 أكثر تشدداً من تلك الموضوعة من قبل البنك الدولي، إذ أكد الصندوق أنه سيتوقف أو يعلق مساعداته المالية لأية دولة يثبت أن الفساد الحكومي فيها يعيق الجهود الخاصة بتجاوز مشاكلها الاقتصادية، كما حدث في كينيا، وحدد الصندوق حالات الفساد بالممارسات المرتبطة بتحويل الأموال العامة إلى غير المجالات المحددة وتورط الموظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية، وسوء استخدام احتياطي العملات الصعبة من قبل هؤلاء الموظفين واستغلال السلطة من قبل المشرفين على المصارف، إضافة إلى الممارسات الفاسدة في مجال تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر، كما اتخذ الصندوق موقفاً حازماً من الدول التي تعتبر رشوة الموظفين الحكوميين في الدول الأخرى نوعاً من نفقات ترويج لأعمال تستوجب إعفائها من الضرائب. وطرح الصندوق مجالين رئيسيين للمساهمة في مكافحة الفساد وهما⁽²⁾:

1. تطوير إدارة الموارد العامة ويشمل ذلك إصلاح الخزينة ومديريات الضرائب وأسس إعداد الموازنات العامة وإجراءات ونظم المحاسبة.

⁽¹⁾ A Bank Strategy for Tackling Corruption P.1.

<http://www.world.bank.org/html/extder/Corruption/cor03.htm>.

⁽²⁾ المؤسسة العربية لضمان الاستثمار "الفساد آثاره الاجتماعية والاقتصادية وسبل مكافحته"، سلسلة

الخلاصات المركزة، السنة الثانية، إصدار، 1999، الكويت، ص6.

2. خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية تشمل تطوير القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال التجارية.

د. منظمة التجارة العالمية WTO: أقرت المنظمة في شهر كانون الأول/ديسمبر 1996 إنشاء وحدة عمل خاصة لمراقبة الشفافية في التبادلات الحكومية في الدول الأعضاء، وتهدف الوحدة إلى القيام بدراسة عن الممارسات الحكومية في هذا الصدد بغرض صياغة المواد الأساسية لاتفاقية حول الفساد، غير أنه من المستبعد إصدار وإقرار هذه الاتفاقية في المستقبل القريب نظراً لوجود تباين واسع بين الدول الأعضاء في المنظمة بهذا الشأن.

هـ- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD: تعتبر جهود المنظمة من أهم وأشمل المبادرات الدولية المبذولة لمكافحة الفساد وتتركز هذه الجهود في المجالات التالية⁽¹⁾:

1. الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية: يحتل هذا المجال أهمية خاصة في نشاط المنظمة، وترجع أول خطوة تم اتخاذها إلى عام 1994، عندما أصدرت المنظمة مجموعة من "توصيات عرفت بتوصيات عام 1994 بشأن الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية، والتي دعت الدول الأعضاء إلى تحديد معايير فاعلة لمحاربة ومنع رشوة الموظفين الرسميين الأجانب، ونصت التوصيات على أن تقوم لجنة الاستثمارات الدولية والشركات متعددة الجنسيات في المنظمة بمتابعة التزام الدول بهذه التوصيات ورفع تقرير بذلك إلى المنظمة خلال ثلاث سنوات، وقد تم في شهر أيار/مايو 1997 مراجعة هذه التوصيات في ضوء التقرير المقدم من اللجنة، وتم إصدار توصيات جديدة عرفت "بتوصيات عام 1997 بشأن الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية"، تميّزت بأنها أكثر شمولية من سابقتها وتضمنت تعهدات أكثر تحديد في مجالات معينة مثل تحريم رشوة الموظفين الرسميين الأجانب، وحثت هذه التوصيات على التطبيق الدقيق "لتوصيات عام 1996 المتعلقة بالإعفاء الضريبي للرشاوى المقدمة للموظفين الرسميين الأجانب، وقد دفعت الإنجازات التي تم تحقيقها على صعيد تطبيق التوصيات إلى الانتقال لمرحلة أكثر تقدماً تتمثل في قيام الدول الأعضاء في المنظمة، إضافة إلى خمس دول غير الأعضاء بتوقيع اتفاقية دولية لمكافحة رشوة الموظفين الرسميين الأجانب المعنيين بتبادلات الأعمال الدولية، وذلك في السابع عشر من شهر كانون الأول/ديسمبر 1997، وقد دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 15/ شباط، فبراير 1999.

(1) المصدر السابق نفسه، ص7.

2. الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات: أصدرت المنظمة في شهر أيار/مايو 1996 التوصيات الخاصة بمكافحة الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات" والتي تدعو إلى اعتماد مجموعة من الشروط والتدابير لمنع الممارسات الفاسدة في المشتريات التي يتم تمويلها بمساعدات خارجية، ودعت التوصيات الدول الأعضاء إلى التعاون مع الدول المستفيدة من التمويل مع المؤسسة الإنمائية الدولية لتطبيق هذه التوصيات بالإضافة إلى ذلك، تقوم المنظمة بمساعدة الدول الأعضاء على تطوير إطار عمل فاعل لتعزيز استقامة الموظفين الرسميين وزيادة كفاءة أدائهم.

و. الاتحاد الأوروبي: يواصل الاتحاد الأوروبي جهوده في مجال محاربة الرشوة على المستوى الدولي، وكانت المحطة الأبرز في الجهود تبني الاتحاد في شهر أيار/مايو 1997 مشروعاً جديداً للسياسات المناهضة للفساد.

ح. منظمة الدول الأمريكية: وقعت 21 دولة عضواً في المنظمة اتفاقية محاربة الفساد فيما بين الدول الأعضاء في آذار/مارس 1996 وقامت الولايات المتحدة الأمريكية بالتوقيع عليها في حزيران/يونيو 1997.

وتدعو الاتفاقية إلى تجريم الفساد المحلي والرشاوى الدولية، كما تتضمن مجموعة من الإجراءات الوقائية ضد الفساد، وتشجع الاتفاقية اشتراك القطاع الخاص في الجهود المبذولة لمكافحة الفساد وقد صادقت عليها حتى النصف الأول من عام 1998 كل من الأرجنتين وبوليفيا والإكوادور وباراغواي وبيرو والمكسيك وفنزويلا وكوستاريكا.

ي. منظمة الشفافية الدولية Transparency International: أنشئت هذه المنظمة في برلين عام 1993م وهي منظمة غير حكومية، ويعتبر بيتر أيجن (Peter Eigen) من أبرز الشخصيات التي ساهمت في إطلاقها، وهي لا تعمل من أجل الربح، وإنما تركز جهودها للحد من الفساد وتعتبر هذه المنظمة أكثر المنظمات الأهلية نشاطاً وفعاليةً في مجال مكافحة الفساد دولياً وقومياً، ويرجع سبب اهتمام هذه المنظمة بالفساد إلى الأسباب التالية:-

1. أسباب إنسانية: فالفساد يعوق عمليات التنمية ويزيد من مستوى انتهاكات حقوق الإنسان.

2. أسباب ديمقراطية: فالفساد يعوق عمليات الديمقراطية خاصة في الدول النامية وتلك التي تمر بمرحلة التحول/ الانتقال.

3. أسباب أخلاقية: فالفساد يعوق تكامل المجتمع.

4. أسباب عملية: لأن الفساد يشوه عمليات السوق ويحجب عن البشر ما يجب أن يحصلوا عليه من منافع هذه العمليات.

وترى المنظمة أن مقاومة الفساد لن تتسنى إلا من خلال:-

1. مشاركة كل الأطراف في المجتمع المحلي والدولي.
2. زيادة الوعي العالمي من خلال الفروع القومية للمنظمة في الدول المختلفة وأكدت المنظمة على مبدئين لمواجهة الفساد:

- الحاجة إلى التحالف كل من له مصلحة في مقاومة الفساد.
- أهمية المعلومة يجب التركيز على دور المسلحين بالمعلومة (الإعلام، المعلمين، الجماعات المدنية) لاستخدامها في مقاومة الفساد.

وترى المنظمة أن هنالك دوراً لكل هيئة أو مؤسسة في الدولة، فالصحافة يجب أن يكون لها دور والمنظمات غير الحكومية NGOs يجب أن يكون لها دور، إلا إن العبء الأكبر يجب أن يقع على عاتق الحكومة المحلية.

وقد قامت المنظمة بتطوير مؤشر لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم ويستند هذا المؤشر على دراسات متنوعة تشمل استطلاع آراء رجال الأعمال ونخبة من المحللين السياسيين إضافة إلى رصد الرأي العام بشأن انطباعاتهم حول الفساد في مختلف الدول، وقد بلغ عدد الدول المشمولة بتقرير عام 1998 (85) دولة، وتم الاقتصار في هذا التقرير على الدول التي توافرت عنها أربع دراسات حول الفساد كحد أدنى، وقد جاءت الدنمارك في المرتبة الأولى باعتبارها أقل البلاد فساداً (حصلت على 10 درجات، إذا يمثل رقم 10 أعلى درجة نظافة أو خلو من الفساد Highly Clean Country تليها فنلندا ثم السويد ثم نيوزلندا وأيسلندا وكندا وسنغافورة) بينما جاءت الولايات المتحدة الأمريكية في المرتبة السابعة وإسرائيل في المرتبة التاسعة عشرة حصلت على 7.1 درجة).

وجاءت الكامبيرون في آخر القائمة (فكلما اقترب الرقم من الصفر كانت درجة الفساد عالية Highly Corrupted ولم يتضمن التقرير سوى أربع دول عربية هي تونس جاءت في المرتبة 33) حصلت على 5 درجات) والأردن في المرتبة 38 (حصلت 4.7 درجة) والمغرب في المرتبة 50 (حصلت 3.7 درجة) ومصر في المرتبة 66 (حصلت 2.9 درجة)

المطلب الثاني

المؤسسات المحلية في مكافحة الفساد

الأردن كغيره من الدول يقوم بمحاربة الفساد في كافة أشكاله ومظاهرة لإيمانه بانعكاساته على كافة مناحي الحياة، وهذا ما أشارت إليه رئيسة منظمة الشفافية الدولية (هوغيت لايبيل) في المؤتمر الأول لدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والذي انطلقت فعالياته في البحر الميت في الأردن "أن الأردن يعمل على مأسسة عملية

مكافحة الفساد وقانون إشهار الذمة المالية وقانون حق الحصول على المعلومات، والأهم من ذلك وجود قانون رادع للفساد هو زرع ثقافة محاربة هذه الآفة الاجتماعية في أذهان الناس ليدركوا أن الكفاءة والعدل والنزاهة وتكافؤ الفرص وسيادة القانون هي القيم التي يجب على المجتمع السعي لتعزيزها، وإن محاربة الفساد تعزز ثقة المواطن في القانون وسيادته وفي الجهود الرامية للمضي بالنقطة السياسية قدماً إلى الأمام وتسهم في التنمية الاقتصادية من خلال جذب الاستثمارات الأجنبية وتعزيز الاقتصاد الوطني ومكافحة مشكلتي الفقر والبطالة⁽¹⁾.

فقد إدراك الأردن خطورة تحول الفساد إلى ثقافة مجتمعية تهدد أمن المجتمع والدولة على حد سواء، إذ لم تعالج على المستويين الوطني والدولي، كما شدد على أهمية التعاون الدولي بين الدول والمنظمات الدولية ومؤسسات المجتمع المدني معتبراً ذلك أمراً في غاية الأهمية، ويحقق مبادئ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص، أن تبني الكثير من الباحثين والإداريين لمعتقدات تركز على الرقابة بجميع أنواعها على أنها أكثر الطرق فعالية في مكافحة الفساد، وهذه نظرة تقليدية سادت فترة من الزمن غير أن الحياة العملية لإثبات هذه النظرة تلمحاً على الرغم من أهمية الرقابة في هذا المجال وذلك لوجود جوانب أخرى يجب الاهتمام بها حتى يكتب لعملية مكافحة النجاح، وقد أخذوا على عاتقهم الاهتمام بالتطوير والإصلاح على كافة الصعد السياسية والاقتصادية إضافةً إلى التدريب وصقل الموارد البشرية والتأكيد على مراجعة التشريعات والقوانين ولرساء مفهوم المساءلة والشفافية وصولاً إلى النهوض بواقع الإدارة العامة في الأردن وصيانتها من كل مظاهر الخلل والانحراف.

وسنتناول في هذا المطلب لمحة موجزة عن تجربة الأردن في مكافحة الفساد، وبيان بيئة عملية مكافحة الفساد محلياً، من خلال وجود العديد من الأجهزة الرقابية التي تتولى القيام بهذه المهمة سواءً أكان بطريقة مباشرة أم بطريقة غير مباشرة، ومن أهم المؤسسات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد في الأردن ما يلي:-

أ. البرلمان: حدّد الدستور الأردني مهام البرلمان بالتشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في جميع الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية وتحميلها مسؤولية أي إهمال أو تقصير أو مخالفة في أدائها أو في أداء الوزراء لمهامهم، وممارسة هذه الرقابة تتمثل بالأسئلة والاستجابات التي يحق لأعضاء البرلمان طرحها على الحكومة والوزراء لاستيضاح كل ما يريدون معرفته، من خلال مناقشة الموازنة العامة وهذا يتيح للنواب فرصة

(1) جريدة الرأي الأردنية، الصادرة بتاريخ 2006/12/12م.

مناقشة الحكومة في أسلوب تنفيذها للموازنة وفي كيفية إنفاق الاعتمادات المرصودة وجباية الواردات المقررة في الموازنة، وفي حال اكتشاف البرلمان مخالفات مالية ترتكب من قبل الحكومة مجتمعة أو من قبل أعضائها في تنفيذ الموازنة، يمكن له عند ذلك أن يحرك المسؤولية السياسية عبر حجب الثقة عن الحكومة أو عن الوزراء الذين أخلوا بالقواعد المالية الخاصة بالتنفيذ، كذلك يقوم البرلمان بتشكيل لجان برلمانية لتحقيق في قضايا فساد ومن أمثلة ذلك اللجان البرلمانية التي تم تشكيلها ما عرف بقضية (الكابسات) وقضية (الكازينو) وقضايا أمانة عمان والباص السريع والطعون الانتخابية وغيرها⁽¹⁾ من الأمور، مع تسهيل إمكانية تواصلها المباشر مع الأجهزة الرقابية في الدولة لرصد الفساد والاطلاع على التقارير والمعلومات التي تتعلق بقضايا هدر أو فساد في المال العام، بالإضافة إلى ضرورة تعزيز إمكانية تعاون هذه اللجان مع جهات حكومية وغير حكومية لتعزيز قدراتها في صياغة القوانين الحديثة والصارمة في مواجهة حالات الفساد وما يرتبط بها.

ب. ديوان المحاسبة:

1. نشأة الديوان

- تعود بداية عملية تدقيق الحسابات في الأردن إلى عام 1928، حيث تم تأسيس فرع لمراجعة الحسابات.

- في عام 1931 صدر قانون تدقيق وتحقيق الحسابات تم بموجبه إنشاء دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة مدير ارتباط برئاسة الوزراء أنيط به مسؤولية فحص جميع حسابات الحكومة العامة سواء أكانت متعلقة بالواردات أم النفقات أم بحسابات الدوائر أم بحساب الأمانات والسلف والأموال الخاصة الداخلة في قيود مالية.

- بصدر دستور 1952 صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 استناداً لأحكام المادة (119) من الدستور الأردني والتي جاء فيها "يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها" وقد تضمن القانون الذي تم إصداره وفقاً لإحكام المادة المشار إليها أنفاً ما يلي:

1. يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

(1) محاضر جلسات مجلس النواب الأردني من عام 1989 - 2011.

2. نص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة، مما يقلل من مخاطر التأثير على عمل رئيس الديوان والتدخل في أعماله وبالتالي زيادة صلاحيات الديوان ومعالجة الانحرافات ومعاينة المنحرفين⁽¹⁾.

2. أهداف ديوان المحاسبة: يسعى ديوان المحاسبة إلى تحقيق العديد من الأهداف من أهمها:

1. المحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه بصورة قانونية وفاعلة.
2. لتثبيت من أن القرارات والإجراءات الإدارية تتم وفقاً للتشريعات النافذة.
3. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات المعمول بها.
4. لعمل على تطوير إدارة المال العام والتحقق من صحة الصرف طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات سارية المفعول.
5. التنبيه إلى أوجه النقص في التشريعات المالية أو الإدارية المعمول بها، واقتراح وسائل معالجتها.

6 التعاون مع المؤسسات المحلية والإقليمية والعالمية للارتقاء بالعمل الرقابي.

3. مهام وواجبات ديوان المحاسبة: تمكيناً لديوان المحاسبة من القيام بالمهام والواجبات الموكلة إليه بكل كفاءة واقتدار وتحقيقاً لأهدافه، يقوم بممارسة الرقابة المالية بالإضافة إلى الرقابة الإدارية الشاملة التي أصبحت جزء رئيس من مسؤولياته بعد إلغاء ديوان الرقابة والتفتيش الإداري كما ويمارس ديوان المحاسبة أنواع الرقابة التالية:

1. الرقابة المالية: وتعرف هذه الرقابة على أنها منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، فهي حزمة من المراقبات المتعددة، التي تمارس في وقت واحد، بهدف التأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية من كافة النواحي، بغية المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق أعلى درجة من الفعالية في النتائج المرجوة من إنفاق المال العام أو تحصيله.

2. الرقابة الإدارية: ساهم القانون المؤقت والمعدل لقانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 في زيادة صلاحيات الديوان في الرقابة الإدارية حيث تعطي المادة (13) الحق لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي والإداري وما تعلق بالأجور، كما تبيح المادة (14) لرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين، سواء أكانوا ماليين أم إداريين والتي تتعلق بالأمر المالية أو الإدارية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمر المالية والإدارية، وبعد هذا

(1) www.audit-bureau.gov.jo

التعديل والذي صدر عن مجلس الوزراء بتاريخ 2002/1/8م⁽¹⁾، من الخطوات المهمة التي تساهم في تفعيل دور الديوان في محاربة الفساد الإداري.

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

4. الرقابة المحاسبية: حيث يتم تدقيق مختلف الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية من حيث تفاصيل تحصيل الإيرادات وحساب النفقات وسلامة القيود ومطابقتها للقواعد والأطر المحاسبية.

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

6. الرقابة الفنية أو رقابة الأداء: حيث يعمل الديوان على متابعة مدى تقدم العمل في المشروعات الإنمائية، أو المتأخرة، أو المتعثرة ويلفت النظر إلى أي خلل أو انحراف يراه في هذه المشاريع، لمخاطبة الدوائر المختصة حول ذلك لبيان أسباب التعثر، أو التأخير لاتخاذ الإجراءات المناسبة.

كما وتشير المادة(4) من القانون المعدل لقانون ديوان المحاسبة إلى اتساع نطاق الرقابة لتشمل ما يلي:

- الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة.
 - المجالس البلدية والقروية ومجلس الخدمات المشتركة.
 - أي جهة يقدر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها.
- ويعتبر القانون المعدل لقانون ديوان المحاسبة خطوة جريئة في دعم ديوان المحاسبة وتفعيل دوره في مكافحة الفساد الإداري لما تضمنه من تعديلات جوهرية أهمها:
- النص صراحة على حصانة رئيس الديوان.
 - الاستقلال المالي والإداري للديوان.
 - توسيع نطاق رقابة الديوان.

(1) صورة عن قرار التعديل، المصدر: أرشيف ديوان المحاسبة.

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

4. أهم إنجازات ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد: ساهم ديوان المحاسبة منذ نشأته في الكثير من الإنجازات التي تحسب له، في مجال الرقابة على الأجهزة التي تقع تحت نطاقه، حيث استطاع الكشف عن العديد من المخالفات والانحرافات إضافةً إلى تصحيح الكثير من القرارات على مدار سنوات إنشائه ولكننا سنتناول بعض الإنجازات مقتصرين على عام 2006 على سبيل المثال لا الحصر⁽¹⁾:

- تحدث التقرير الذي أصدره ديوان المحاسبة عن جملة تجاوزات واختلالات في مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية فقد وصلت قيمة الاعتداءات على المال العام خلال العام (728444) ديناراً تركزت الاختلاسات في وزارة المياه والري ودائرة الجمارك العامة ووزارة البلديات والتنمية الاجتماعية والصحة والتجارة والصناعة والنقل وهيئة الطاقة النووية.

- بين التقرير أن مؤسسة الإذاعة والتلفزيون قامت بشراء حقوق البث لمهرجان جرش مرتين بقيمة (مليون ومائة ألف دولار أمريكي) وأوضح أن إجمالي السلف الحكومية غير المسددة خلال العامين 2004-2005 بلغ (374) مليون دينار.

- أوضح التقرير أن هنالك (665) سيارة تحمل لوحة حمراء (حكومية) لم يتم تحديد تبعيتها وموقع عملها، فضلاً عن ضبط (379) سيارة مخالفة.

- كشف التقرير أن مديرية التقاعد المدني والعسكري تقوم بدفع رواتب تقاعدية إلى أشخاص متوفين بلغ عددهم (1143) تقدر المبالغ المدفوعة لهم (1.890.000) مليون دينار خلال العام.

- أوضح التقرير أن في الجامعات الرسمية اختلالات مالية وإدارية في موضوع البعثات العلمية، إذ تبلغ القيمة الإجمالية المستحقة على المبعوثين (8.9) مليون دينار حتى العام 2004 وارجع التقرير هذه الظاهرة في الجامعات إلى عدم كفاية الضمانات المقدمة وضعف إجراءات التحصيل حيث تركزت القيمة الأكبر للمبالغ المستحقة في جامعة العلوم والتكنولوجيا تليها جامعتا مؤتة والأردنية.

- لفت التقرير إلى أن إجمالي المبالغ المختلصة في الجمعيات الخيرية بلغ (237.770) دينار.

(1) ديوان المحاسبة، التقرير السنوي 2006.

- أظهر التقرير أن نحو (24.664) مغادراً أردنياً عبر الحدود لم يتم استيفاء ضريبة المغادرة منهم، مما يعد نقصاً في استيفاء الضريبة بـ (197.312) دينار.

- أشار التقرير إلى وجود تلاعب في عقود بيع الأراضي في مديرية تسجيل عمان وكشف كذلك أن قيمة قطع الغيار والمواد الراكدة المخزنة في مستودعات وزارة الأشغال العامة مخزنة في المستودع منذ عدة سنوات، وأن قيمتها بلغت (163.759) دينار لم يتم الاستفادة منها أو بيعها مما أدى إلى تناقض قيمتها نتيجة التغيير في أنواع وموديلات المركبات والآليات المستخدمة.

- كشف التقرير أن مؤسسة الغذاء والدواء لم تقم بتحويل قيمة الإيرادات البالغة (3197) دينار كرسوم فحص أدوية عن عام 2004 للخزينة، كما أن المؤسسة لم تقم بتحويل الفائض عن حاجاتها من إيرادات عام 2004 البالغ (1.214.943) ديناراً، فضلاً عن عدم قيامها باستيفاء مبلغ (226.340) ديناراً فحص عينات مختبر غذاء العقبة، وعدم استيفاء مبلغ (76.210) دينار رسم الفحص الفيزيائي الحسي على جميع عينات اللحوم ومشتقاتها.

- كما انتقد التقرير عدم تحصيل ذمم مستحقة على بعض الدوائر ورسوم مستحقة على بعض الشركات ووجود أمانات مضي عليها المدة القانونية ولم يتم تحويلها على حساب الإيرادات العامة وتأجير بعض المواقع الاستثمارية بأسعار متدنية، وتعيين موظفين برواتب لا تتناسب مع مؤهلاتهم العلمية ومخالفة شروط ومواصفات بعض العطاءات وبعض أنظمة الرواتب والعلاوات المستحقة.

كانت هذه هي إنجازات الديوان للعام 2006 ونرى من خلال الأرقام وأسماء الدوائر بأن نطاق عمل ديوان المحاسبة نطاق شامل لا يقتصر على مكان معين أو أشخاص معينين، بل إنه اليد التي تظال كل من يحاول الإساءة ويضبط مواطن الخلل أو الانحراف في محاولات جادة للقضاء عليها.

ج. دائرة مكافحة الفساد (المخابرات العامة): إن الهدف الأسمى لدائرة المخابرات العامة هو الحفاظ على الأمن الوطني وحماية مصالح الأردن وتحقيق هذا الهدف تقوم الدائرة بمتابعة ورصد ومجابهة مختلف التحديات الداخلية والخارجية والتي تحاول النيل من استقرار الوطن السياسي والاقتصادي أو المساس بمرتكزاته وثوابته وإنجازاته المشرقة في كافة المجالات، وفي عام 1996م تم تشكيل مديرية مكافحة الفساد حيث تمثل إحدى مديريات دائرة المخابرات العامة، الأمر الذي ساهم في تميز عمل هذه الدائرة كإحدى الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد عن باقي الأجهزة، حيث كان لارتباطها بدائرة المخابرات العامة الأثر الكبير

في تجاوزها للروتين الإداري والسرعة في اتخاذ القرار وجمع المعلومة عن قضايا الفساد إضافة إلى الحد من الضغوطات والتدخل في إجراءات التحقيق واستخدام أساليب استخباريه التي تقلل من فرص التحايل والإفلات من العقاب، وتتكون الدائرة من كوادر مؤهلة ومتخصصة بمتابعة قضايا الفساد الإداري والمالي والنشاطات غير المشروعة، حيث يشمل الكادر عدد من مرتب المخابرات العامة بالإضافة إلى ضباط من الأمن العام المنتدبين كضابطة عدلية، ومدعي عام منتدب من وزارة العدل، وتعتمد الدائرة في عملها الرامي إلى مكافحة الفساد على جمع المعلومات بطرق استخباريه من قبل دائرة المخابرات العامة بالإضافة إلى ما يرد الدائرة بشكل مباشر من المواطنين حول قضايا الفساد التي لهم إطلاع عليها، وهي آلية تشبه عمل صندوق الشكاوى إلى حد ما، حيث يتم دراسة وتحليل المعلومات الواردة سواء المعلومات الاستخباريه أو شكاوى وبلاغات المواطنين وتقييمها والتحقق والمتابعة الاستخباريه لتأكيدا أو نفيها، وفي حالة ثبوت المعلومة واستكمال الأركان الرئيسية للقضية تحول للمدعي العام، ليقوم بتحويلها إلى القضاء المدني في الحالات التي تستوجب ذلك.

يعتبر إنشاء هذه الدائرة، من أهم لإنجازات المحلية في مسيرة الحرب على الفساد لما تتميز به من القوة والسرعة والدقة في متابعة القضايا إضافة إلى التنسيق المباشر مع الأجهزة الأخرى والدوائر المعنية، ولما تتميز به من أخذ دور المبادرة في متابعة قضايا الفساد وعدم اشتراط وجود مشتكي لمتابعة قضية معينة.

إنجازات مديرية مكافحة الفساد

عقد أحمد كريشان، مدير مكافحة الفساد مؤتمر صحفيا عام 2002 استعرض إنجازات الدائرة⁽¹⁾:

- بلغت القيمة الإجمالية للمبالغ التي وفرتها مديرية مكافحة الفساد على خزينة الدولة (70) مليون دينار نتيجة ضبطها ولحباطها لمخالفات وتجاوزات مالية في عدد من الدوائر والمؤسسات الحكومية والشركات الخاصة.

- تمكنت مديرية مكافحة الفساد من اكتشاف (188) قضية فساد، بلغ عدد المتورطين فيها (139) وذلك خلال الفترة 2002/1/1 ولغاية 2002/7/30م، وقد توزعت هذه القضايا على عدد من مظاهر الفساد مثل قضايا الرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة العامة وقضايا التزوير وتزييف العملة.

(1) جريدة الرأي الأردنية، الصادرة بتاريخ 2002/8/14.

- الكشف عن (29) محطة اتصالات غير مشروعة، كما شمل نشاط المديرية كشف قضية تسويق مواد غذائية فاسدة وغيرها من محاولات العبث والانحراف والتطاول على المال العام وعمليات النصب والاحتيال وسرقة أملاك الدولة والتهرب الضريبي وعدد من القضايا الجمركية.

وبالرغم من أن المديرية قد كشفت العديد من حالات الفساد الاقتصادي والتزوير وما سواها من القضايا الخطيرة على الأمن الاقتصادي للأردن إلا أنه يلاحظ أن القضايا التي كشفتها المديرية كانت على مستوى الأفراد وصغار المسؤولين، ولم يعلن عن كشف ومتابعة قضايا فساد لكبار المسؤولين أو عن دور لمديرية مكافحة الفساد في قضايا الفساد التي أثارت ضجة في الصحافة والرأي العام مثل قضية مغنيسيا أو الكابسات أو سد الكرامة. وهذا لا يعني بالضرورة عدم وجود دور لها في كشف هذه الحالات حيث يحاط عملها عادة بالتكتم والسرية والبعد عن الأضواء الإعلامية بسبب ارتباطها بجهاز المخابرات العامة. وقد ظهرت بعض الأصوات الحكومية التي تنادي بإلغاء هذه المديرية بعد تأسيس هيئة مكافحة الفساد

د. محكمة العدل العليا: اهتم المشرع الأردني في المشاركة في جهود مكافحة الفساد، من خلال النظر بالشكاوي المتعلقة بجرائم إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة، ولإيجاد وسيلة للحد من مخالفات متخذي القرار ومنح المواطن الفرصة للشكوى والاعتراض والمطالبة في الحقوق ظهرت الدعوة إلى إنشاء محكمة العدل العليا من أجل تفعيل الرقابة القضائية فكان صدور القانون المؤقت لمحكمة العدل العليا رقم (11) لسنة 1989م الذي فتح الطريق في استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي.

هـ. هيئة مكافحة الفساد: سعياً إلى مزيد من الجهود في مكافحة الفساد ورغبة في إظهار الجدية في مكافحة الفساد ارتأت الحكومة الأردنية أن تتولى عملية مكافحة الفساد جهة متخصصة يكون هدفها الأول والأساسي وهما الأكبر محاربة هذه الظاهرة، بحيث تمتلك من السلطة والقوة إضافة إلى الإمكانية ما يحد من استئثار هذا المرض، فكان التوجه إلى إنشاء مديرية خاصة لمكافحة الفساد.

1. نشأة هيئة مكافحة الفساد: تجسيدا لمبدأ الحاكمية الرشيدة ومكافحة الفساد وتوفير الأطر التشريعية والمؤسسية ففي الجانب التشريعي فإن قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته يغطي جرائم الفساد المتعلقة بالرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة والتعدي

على الحريات العامة والتزوير بأنواعه، كما أن قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته يعالج الجرائم التي تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للأردن أو تمسّ المال العام أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة.

وقد جاء قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006 بالإضافة إلى ما ورد في التشريعات السابقة لمعالجة الأفعال التي تؤدي إلى المساس بالأموال العامة، وإساءة استخدام السلطة وقبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً، وتطبيق جميع الاتفاقيات الدولية التي تعني بمكافحة الفساد ونظمت إليها الأردن.

2. أهداف هيئة مكافحة الفساد: تهدف الهيئة في مجال مكافحة الفساد إلى ما يلي:

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

2. الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي و الإداري والوساطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير حفاظاً على المال العام.

3. توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة.

4. مكافحة اغتيال الشخصية

5. توعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

3. اختصاصات هيئة مكافحة الفساد: تختص عمل الهيئة بالأمر التي تعتبرها هيئة مكافحة الفساد فساداً وعلى النحو الآتي:

1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

2. الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

3. الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته.

4. كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

5. إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.

6. قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً.

7. جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعني بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة الأردنية.

4. آليات عمل هيئة مكافحة الفساد: تتولى الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها المهام والصلاحيات التالية:

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

2. ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كفّ يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات سارية المفعول.

3. للهيئة أن تبدأ في إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الإخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذباً أو كيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقاً للأصول القانونية المتبعة.

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

و. ديوان المظالم

1. نشأة الديوان: يعتبر ديوان المظالم أحد أركان منظمة النزاهة الدولية، وقد تم إنشاؤه بموجب قانون ديوان المظالم رقم (11) لسنة 2008 ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري وله بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية من أجل إفساح المجال لأي متضرر من أي من قرارات الإدارة العامة أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها أن يتقدم بالشكوى في مواجهة الإدارة العامة أمام الديوان وفقاً للأحوال والإجراءات المبينة في هذا القانون.

2. المهام والواجبات: يتولى الديوان المهام والصلاحيات التالية:

1. النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الإدارة العامة أو موظفيها ولا تقبل أي شكوى ضد الإدارة العامة إذا كلن مجال الطعن بها قائماً قانوناً أمام أي جهة إدارية أو قضائية أو إذا أن موضوعها منظوراً أمام أي جهة قضائية أو تم صدور حكم قضائي فيها.

2. التوصية بتبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر وذلك من خلال ما يقدم إليه من شكاوى بهذا الخصوص.

3. أهم إنجازاته

- تلقى ديوان المظالم (1823) شكوى خلال عام 2009، وتتوعدت الشكاوى من قبل المواطنين والموظفين بين تعيين وفصل عن العمل ونقل تعسفي وطلب خدمات وطلب مساعدة وطلب إعفاء مالي أو تعويض وطلب تعديل وظيفي واستفسار عن ترتيب تنافسي وتظلم من سوء معاملة موظف عام وتظلم حكم قضائي.

- تركزت معظم الشكاوى ضد أمانة عمان الكبرى وديوان الخدمة المدنية ووزارة التربية والتعليم ووزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الصحة ووزارة العدل ووزارة الداخلية.

ي. دائرة إشهار الذمة المالية: أُنشئت بموجب قانون إشهار الذمة المالية رقم (54) لعام 2006 والذي نص في المادة (3) فقرة (أ) على اختصاص الدائرة بتلقي إقرارات الذمة المالية الخاصة بمن تسري عليهم أحكام هذا القانون وهم: رئيس الوزراء والوزراء والقضاة والأعيان والنواب ورؤساء المؤسسات المدنية والعسكرية ورؤساء وأعضاء مجالس المفوضية والسفراء وأمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان ورؤساء وأعضاء البلديات الكبرى ورؤساء وأعضاء لجان العطاءات المركزية ورؤساء وأعضاء لجان المشتريات في الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة والبلديات ولا يقتصر إقرار الذمة على الشخص نفسه وإنما يمتد لزوجته وأولاده القصر.

ز. اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال: أنشئت بموجب المادة (5) من قانون مكافحة غسل الأموال لعام 2003 وتسهيل تبادلات المعلومات المتعلقة بعملية غسل الأموال والتنسيق مع الجهة ذات العلاقة، كما أنشئت وفقاً لأحكام هذا القانون في البنك المركزي الأردني وحدة مستقلة تسمى وحدة مكافحة غسل الأموال تتولى إحالة العمليات المشبوهة إلى النيابة العامة مرفقاً بها ما لديها من وثائق أو مستندات بهذا الخصوص.

ح. دائرة مراقبة الشركات: وقد استحدثت بموجب قانون الشركات رقم 22 لسنة 1998 والذي نص في المادة 273 على مهام الدائرة بإجراء فحص حساب الشركات وقيودها والتأكد

من التزام هذه الشركات بالغايات التي أُسست من أجلها، كما نص في المادة 274 على حق المساهمين في الإطلاع على وثائق الشركة.

ي. **دائرة المواصفات والمقاييس:** استحدثت بموجب المادة(3) فقرة(أ) من قانون المواصفات والمقاييس رقم(15) لعام 1994 بهدف:

1. اعتماد نظام وطني للمواصفات والمقاييس يقوم على أسس علمية حديثة.
2. توفير الحماية الصحية والاقتصادية والبيئة للمواطنين من خلال التأكد من أن السلع المستهلكة والمواد الأخرى مطابقة لمواصفاتها القياسية المعتمدة.
3. دعم الاقتصاد الوطني بضمان جودة الصناعات الوطنية والإنتاج المحلي من السلع من خلال توفير مستويات المواصفات القياسية المناسبة.

وبلاحظ الباحث بعد استعراضه للمؤسسات الرقابية بأن الأردن يمتلك العديد من المؤسسات في مجال مكافحة الفساد، لكن يسود هذه المؤسسات العديد من الثغرات التي تحد من فعاليتها في مكافحة الفساد تبعية هذه المؤسسات الرقابية إدارياً ومالياً للسلطة التنفيذية، فالحكومة هي من يرشح رؤساء هذه المؤسسات، والحكومة هي من يقر موازنتها ويدرجها ضمن الموازنة العامة، ورغم أن هذه التشريعات قد نصت مراراً على إنها مؤسسات اعتبارية تتمتع بالاستقلالية التامة ولا يجوز التدخل بأعمالها، إلا أنها لم تنص على آليات لوقف التدخل ومساءلة المتدخلين أو عقوبات لهم، وجعلت بعض هذه التشريعات المرجعية في الخلاف بينها وبين أي جهة حكومية الحكومة ذاتها وليس جهة محايدة كالقضاء أو مجلس النواب، كما أن نصوص هذه التشريعات تشدد العقوبة على المبلغين أو المشتكين في حالة عدم إثبات ادعاءاتهم بوصفهم مشهرين بالغير ومغتالين للشخصية، والأولى أن تشجع التشريعات المبلغين وتحميهم فالتبليغ عن الفساد واجب على كل مواطن وإذا تم مباشرة إلى الجهات المعنية دون استخدامه إعلامياً فلا يعتبر تشهيراً .

مما يستوجب أن تتخذ كافة الإجراءات القانونية لمنح هذه المؤسسات استقلالية في الواجبات عن السلطة التنفيذية تبعدها عن أية تأثيرات على عملها وتضمن حماية خصوصيتها المهنية من تدخل السلطة التشريعية بغير سياساتها العامة وموازنتها وأدائها وتقاريرها وتعيين مسؤوليها وعزلهم، أي ضمان عدم تدخل هذه السلطة بإجراءاتها وتفاصيل أعمالها. كما أنه من الأهمية بمكان اختيار الأشخاص القائمين على هذه المؤسسات من

المعروفين بالنزاهة والجرأة في اتخاذ القرارات والمعرفة القانونية والعملية الواسعة، ويبقى دور السلطة القضائية مهنيًا بالمساعدة في التحقيق، والقيام بتوجيه الاتهام، وإصدار الأحكام القضائية والبت في الطعون في هذه الأحكام، ونقترح لهذه الغاية هيكلًا يضم كافة المؤسسات الرقابية ويشبه هيكل الجهاز القضائي حيث توجد المحاكم المتخصصة ومحاكم تتلقى الطعون.

المطلب الثالث

التشريعات الأردنية في مكافحة الفساد

كان الأردن من أوائل الدول الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003 بعد أن كان قد شارك في صياغتها، ثم صادق عليها البرلمان الأردني عام 2005. تلا ذلك إقرار حزمة من القوانين المنبثقة عن هذه الاتفاقية. لكن ثمة قصورا ملحوظا في تشريعات مكافحة الفساد بالإضافة إلى هوة بين التشريع والتطبيق ناجم عن عنصر قصر الوقت وطبيعة عملية التغيير البطيئة في المجتمعات ولدى المشرعين وصناع القرار والتي عادة ما تحتاج إلى سنوات طويلة، وتكون متأثرة بالمراحل السياسية والاجتماعية المختلفة السابقة ولعل ابرز هذه التشريعات ما يلي:

أ. **الدستور الأردني:** عدّ الدستور أعلى مراتب التشريع، بل مصدر أساسي للتشريع في الدولة، ويستمد منه معظم القوانين وتصدر على أساسه أغلب الأنظمة والتعليمات، وقد تضمن الدستور الأردني العديد من المواد التي ساهمت في رفد مسيرة الإصلاح ومحاربة الفساد بجميع أنواعه ومهما كان مصدره ولا ينقصنا سوى العمل الجاد لترجمة مواده على أرض الواقع لتكون عوناً لنا في مساعينا في مكافحة الفساد واجتثاثه من بلادنا.

ومن هنا فسوف نستعرض بعض المواد الدستورية إلى ركزت على مكافحة الفساد والرقابة على الأداء الحكومي⁽¹⁾:

- المادة(1) من الدستور الأردني "إن المملكة الأردنية الهاشمية هي دولة عربية مستقلة ذات سيادة ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي" وهنا يظهر جلياً ضمان الدستور للعملية النيابية

(1) الدستور الأردني، 1952

وتأكيده على النهج الديمقراطي الذي يعطي من الحقوق والحريات للمواطنين وبالتالي إمكانية ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية وقراراتها، سواء أكانت رقابة نواب الشعب أم رقابة المواطن العادي أو رقابة الصحافة الحرة وغيرها من وسائل مكافحة الفساد التي تؤدي بها من قبل معظم الباحثين.

- المادة(6) من الدستور الأردني "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين"، وهذه المادة تؤكد على الحريات العامة وضمان حقوق المواطنين وتحقيق المساواة بينهم ونبذها أكثر مظاهر الفساد انتشاراً من محاباة وتمييز ومحسوبية.

- المادة(44) من الدستور الأردني " لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة، ولو كان ذلك في المزاد العلني، كما لا يجوز له إنشاء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري، أو مالي أو يتقاضى راتباً من أية شركة"، وهذه المادة ساهمت في تقليل فرص حدوث الفساد أمام الوزراء وتعتبر هذه المادة من القواعد الرئيسية التي يمكن أن يبنى عليها مكافحة الفساد كما يمكن الاستناد عليها في الدعوة لبلورة قانون إشهار الذمة المالية(من أين لك هذا؟).

- المادة(51) من الدستور الأردني " إن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته، وهذا يدل على أن الدستور الأردني كفل حق الرقابة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية الأمر الذي يعطي ضماناً لضبط أعمال وقرارات الإدارة العامة، كما أشارت المواد(55، 56) يحاكم الوزراء أمام مجلس عالٍ على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم، ولمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر القرار إلا بأكثرية ثلثي أصوات أعضاء المجلس، وذلك كشرط وحماية للوزراء من الابتزاز من قبل بعض أعضاء مجلس النواب، والوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته.

- المادة(93) من الدستور الأردني " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، وهذا زيادة لتأكيد تقليل فرص الفساد ورفع المخاطر والتكاليف المتوقعة من ممارسته فقد أقر الدستور مبدأ استقلال القضاء، وكذلك المادة(101) من الدستور الأردني فقرة(1) أشارت إلى أن " المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها" وكل هذا المواد وغيرها تمنح الحق في الاعتراض على قرارات وممارسات الدولة ومقاضاة الموظفين العمامين

في حالة ممارستهم لأي انحراف أو انتهاكهم لأي حق، الأمر الذي يحد من فرص ممارسة الفساد ويقلل ميل ضعاف النفوس اتجاه السلوك الفاسد.

- المادة(96) من الدستور الأردني " لكل من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة، وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه العضو..."، ومن هنا فإن مسؤولية الوزراء تمتد لتشمل نتائج أعمال وزاراتهم والتابعين لها، الأمر الذي يلزم الوزراء بالرقابة الرئاسية على أعمال وزاراتهم والعاملين فيها، تحسباً لرقابة مجلس الأمة عليهم، وذلك لأن أي انحراف يقع فيه التابع يسأل عنه المسؤول.

- المادة(119) من الدستور الأردني " يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها" وقد تضمن القانون الذي تم إصداره وفقاً لإحكام المادة المشار إليها أنفاً ما يلي:

1. يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملاحظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

2. ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة.

وهذه المادة تؤكد مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها والمحافظة على المال العام والتأكد من سلامة استخدامه، وفي ضوء هذه المادة تم إنشاء أهم جهاز للرقابة الخارجية على أعمال الدولة حيث يلعب هذا الجهاز الدور الأكبر في كشف ومتابعة قضايا الفساد.

وخلص الأمر يمكن القول أن الدستور الأردني يتضمن لُساً فاعلة يمكن البناء عليها وتفعيلها في بلورة وسائل لمكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية، ومن هذه الأسس كما نُشرنا سابقاً هي:

- المساواة بين المواطنين والحرية الشخصية.

- النهج الديمقراطية ورقابة البرلمان.

- استقلال القضاء.

- حق الرقابة على السلطة التنفيذية.

كل هذه الأسس وغيرها تعطي أرضية خصبة لمنع سوء استخدام السلطة والحد من

المخالفات وتحجيم الفساد بجميع مظاهره، اللأهم إذا تم تطبيقها بجدية على أرض الواقع.

ب. **قانون العقوبات:** اهتم المشرع الأردني في المشاركة في جهود مكافحة الفساد، فعمل على صياغة عدد من المواد في قانون العقوبات تحرم بعض مظاهر الفساد، واعتبارها من الجرائم التي تستوجب العقوبة، فقد ورد في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 تحديد الجرائم التي تقع على الإدارة العامة والمخلة بالواجبات الوظيفية كالرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة والتعدي على الحرية إضافة إلى إساءة استعمال والإخلال بواجبات الوظيفة⁽¹⁾.

- حيث أشارت المادة (170) من قانون العقوبات إلى أن عقوبة الموظف إذا ارتشى مقابل أداءه لخدمة هي من صلب عمله، يحبس مدة لا تقل عن سنتين ويغرم بما يعادل ما طلب أو قبل من نقد أو عين.

- المادة (171) حددت عقوبة الموظف المرتشي على قيامه بعمل غير حق أو امتناعه عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته، بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل ما طلب أو قبل من نقد أو عين، كما ويعاقب الراشي أيضاً بالعقوبات المنصوص عليها في الماديتين السابقتين.

- أشارت المواد (174-177) إلى عقوبات الاختلاس واستثمار الوظيفة والتي تراوحت بين الأشغال الشاقة المؤقتة وغرامة تعادل قيمة الاختلاس وبين الحبس ستة أشهر وغرامة أقلها عشرة دنائير كل حسب الضرر الحاصل وقيمة المبلغ المختلس، وأمور أخرى يحددها القانون.

- أما المواد (182-184) فكانت لتحديد العقوبات على جرائم إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة، فعلى سبيل المثال نصت المادة نصت المادة (182) فقرة (1) "كل موظف يستعمل سلطة وظيفية مباشرة أو بطريق غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القانون، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

ج. **قانون مكافحة غسل الأموال:** صادق القانون رقم 83 لعام 2003 على "الاتفاقية الدولية للقضاء على تمويل الإرهاب"، وكانت هناك مناقشة جادة لإصدار تشريع لمكافحة غسل الأموال عام 2005، وأصدر مجلس النواب قانون مكافحة غسل الأموال في 6 أيار 2007 والذي شملت أحكامه مجموعة واسعة ومتنوعة من المخالفات مثل تجارة المخدرات والاتجار

(1) المملكة الأردنية الهاشمية، قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.

بالبشر وتهريب السّلاح وإدارة الشبكات غير الأخلاقية، وفرض القانون عقوبات شديدة على جميع المتورطين في مثل هذه الأفعال لا تقتصر على المنفذين فقط، فقد تصل العقوبة إلى السجن خمس سنوات مع الأشغال الشاقة وغرامات مالية تزيد عن مليون دولار، ونص القانون على إنشاء هيئة حكومية تتولى رصد أي من هذه الانتهاكات، فقد نص القانون على تشكيل لجنة لمكافحة غسل الأموال برئاسة محافظ البنك المركزي تضع سياسات مكافحة غسل الأموال وتشرف على وحدة غسل الأموال في البنك المركزي، كما يلزم القانون كافة المؤسسات المالية كالبنوك وشركات الصرافة والشركات المالية وغيرها ببذل العناية الواجبة للتعرف إلى هويات العملاء وأوضاعهم القانونية ونشاطاتهم، والمستفيد الحقيقي من العلاقة القائمة بينها وبين العملاء، والمتابعة المتواصلة للعمليات التي تتم في إطار علاقة مستمرة مع عملائها، وعدم التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية أو ذوي الأسماء الصورية أو الوهميّة أو مع البنوك الوهمية، وإخطار الوحدة فوراً عن العمليات المشبوهة سواء تمت هذه العمليات أم لم تتم وذلك بالوسيلة، أو النموذج المعتمدين من الوحدة، ولكن في الواقع لم تنتشر أية معلومات عن قضايا غسل أموال اكتشفت أو تم تحويلها للقضاء مع أن بعض التقارير الاقتصادية تشير إلى وجود نشاطات لغسل الأموال تكرر من خلال القوانين وتحتال عليها، كما لا يوجد في القانون ما نص على إلزام المحامين -كونهم حلقة مهمة في مكافحة غسل الأموال- بالتعرف على عملاء وعدم التعامل مع الجهات والأشخاص المجهولين الهوية والتبليغ عن الحالات المكتشفة أو المشبوهة لغسل الأموال أو يجرم تسهيل مهامها. ولا يلزم القانون المحامين بتطبيق الأنظمة الصادرة بموجب القانون ومنها الأنظمة التي تبين كيفية التدقيق لقبول العملاء الجدد والتي يلزم القانون البنوك بها، كما لا يتمتع المحامون بحصانة في نص القانون ضد العقاب في حالة كشفهم للأسرار المالية لعملائهم، من ناحية أخرى فلا تقوم نقابة المحامين الأردنيين أو اتحاد المحامين العرب بأية نشاطات توعوية أو تدريبية للمحامين الأردنيين لتعريفهم بوسائل غسل الأموال وطرق كشفه والتبليغ عنه مما يترك قطاعاً من المحامين فريسة الجهل بأساليبه والطمع بالأتعاب الباهظة والتي أضحت معياراً لنجاح بعض شركات المحاماة الكبرى.

د. قانون إشهار الذمة المالية: أقرّ مجلس الأمة قانون إشهار الذمة المالية لسنة 2006 و شملت أحكام هذا القانون كبار المسؤولين في السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية بالإضافة إلى كبار مسؤولي كافة المؤسسات الحكومية والبلديات الكبرى وأمانة عمان، ويعرّف القانون الإثراء غير المشروع بأنه "كل مال، منقول أو غير منقول، منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون، لنفسه أو لغيره، بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وإذا طرأت زيادة على ماله أو على مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة وكانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو المنصب"، ويتولى فحص إقرارات الذمة المالية وتدقيق البيانات والاختبارات المتعلقة بها هيئة أو أكثر يشكلها المجلس القضائي في شهر كانون الثاني من كل سنة برئاسة قاضي تمييز وعضوية قاضيين من الدرجة الخاصة على الأقل، وتقوم الهيئة بفحص إقرارات الذمة المالية عند إحالتها إليها من رئيس محكمة التمييز، إذا تبين للهيئة أثناء فحص إقرارات الذمة المالية وتدقيقها، وجود أدلة واضحة على إثراء غير مشروع فيحق لها أن تأمر بمنع الشخص المعني من التصرف بأمواله وأموال أولاده القصر، كلها أو بعضها، أو اتخاذ الإجراءات التحفظية لتنفيذ الأمر وإذا لم تتم إحالة الأوراق إلى الجهات المختصة بالتحقيق والمحاكمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور هذا الأمر يعتبر قرارها ملغاً حكماً .

إنّ فلسفة قانون إشهار الذمة المالية تقوم على أن الموظف العام يجب أن يتمتع بالشفافية الكاملة وبالتالي يخضع للمساءلة؛ ولذلك فعلى هذا القانون أن يلزم كل موظف عام أو شخص يقوم على مال عام أن يصرح دورياً بكل أملاكه وأن يكون هذا التصريح علنياً بحيث يشمل قانون حق الحصول على المعلومات. ولا يؤدي هذا القانون مفعوله إلا بوصول مضامين الاشهارات للصحافة وتعرضها للتحليل والنقد، ومع أنّ القانون شمل قطاعاً واسعاً من كبار الموظفين وصنّاع القرار، إلا إنه حافظ على سرية هذه الإقرارات وحجبها عن العامة ولم يصرح بالاطلاع عليها إلا لعدد محدود من المحلفين، ولا تذكر حالة واحدة منذ إقرار القانون تم فيها فتح تحقيق بناء على إقرار للذمة المالية لأي حد.

من الواضح أن هذا القانون، لا يمنع وقوع الفساد، لكنه قد يساهم في تسهيل عملية إثباته بعد وقوعه واكتشافه ورفع دعوى قضائية على مرتكبه إذا افترضنا دقة ما جاء به من

معلومات ، ولم يُلزم القانون الهيئات المشكّلة للتدقيق في إقرارات الذمة المالية التعرف إلى مصادر ونظافة الثروة المعلن عنها في بيانات إشهار الذمة.

هـ. قانون ضمان حق الحصول على المعلومات: تم إقرار قانون ضمان حق الحصول على المعلومات عام 2007، حيث شكل سابقة إيجابية على مستوى المنطقة، وتضمن مبادئ هامة في الكشف عن المعلومات والحصول عليها من أي وزارة أو دائرة أو سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة أو مؤسسة رسمية عامة أو شركة تتولى إدارة مرفق عام. لكن هذا القانون تضمن ما يشير إلى عدم تعارض مواد مع القوانين الأخرى والتي من ضمنها عدد من القوانين التي تحد من هذه الحرية مما يستوجب إعادة النظر في هذا الأمر ليكون القانون أداة فعالة للشفافية. كما حدد القانون فترة 30 يوماً للرد على طلب المواطن الحصول على المعلومات وبين آلية التظلم لمجلس المعلومات المشكل بموجبه برئاسة مدير المكتبة الوطنية ومن ثم أعطى الحق للمواطن باللجوء للقضاء.

لكن تطبيق القانون يواجه العديد من العقبات، فرغم الكتب المتتالية من رئيس الوزراء والتي تطالب الجهاز الحكومي بالالتزام بالقانون وإعداد الترتيبات العملية لتطبيقه إلا إن ثقافة من السرية تسود الكثير من العاملين في الجهاز الحكومي تعيق ذلك. وإذا أضفنا عوامل مثل: وجود عدد من القوانين المانعة من التصريح بالمعلومات كقانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم 1971/50 وقانون إشهار الذمة المالية الذي لا يمنح المواطنين الحق في الإطلاع على إقرارات الذم للمسؤولين المشمولين بهذا القانون. نضيف لذلك ضعف الإعلام والصحافة وعدم استغلال الصحفيين لوجود هذا القانون في إجراء الاستقصاءات الصحفية حول ثروات وأملاك الشخصيات العامة الملزمة بتقديم إقرارات الذمة، فإن النتيجة هي أنه لم يتحقق الكثير من التغيير في الإفراج عن المعلومات ونشرها بعد سنّ هذا القانون ودخوله حيز التطبيق. ويعزو بعض الصحفيين عدم مبادرتهم لطلب الحصول على المعلومات الحكومية للتأخير والردود المتحفظة والمعلومات غير المفصلة التي يحصلون عليها. ويجب أن نستثني من ذلك عدداً من التوجهات الإيجابية في بعض الإدارات الحكومية في الفترة الأخيرة.

و. الجرائم الانتخابية: حرص المشرع الأردني على تجريم واقعة تقديم رشاوى أو مكافآت للناخبين، فقد عاقب المشرع في قانون البلديات لسنة 2007 من أعطى ناخباً مباشرة أو بالوسيلة قبل الانتخاب أو في أثنائه أو اقرضه أو وهبه أو أهدى إليه نقوداً أو مالاً من أي نوع آخر أو وعده بوظيفة، أو عمل أو أجر أو قدم له منفعة أو إغراء بأي نوع أو ساعده في الحصول على أي شيء مما تقدم أو وعده بذلك على سبيل الرشوة لحملة على الاشتراك في الاقتراع أو الامتناع عن الاشتراك فيه أو للتصويت أو الامتناع عن التصويت أو الامتناع عن التصويت لشخص معين أو أشخاص معينين أو مكافأة له على احد هذه الأفعال أو وافق أو تعاقد على قبول عرض من العروض أو الوعود أو الرشوة أو المكافآت المعددة في الفقرة (ي) من المادة 27 من قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007 مباشرة أو بالوساطة لقاء إعطائه صوته أو امتناعه عن التصويت أو لقاء حمله غيره على ذلك.

وحرص المشرع الأردني أيضاً في قانون انتخاب مجلس النواب المؤقت رقم 2010/9 على تجريم واقعة تقديم رشاوى أو مكافآت للناخبين. فيعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات كل من يقدم من خلال قيامه بالدعاية الانتخابية هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو يعد بتقديمها لشخص طبيعي أو معنوي سواء أكان ذلك بصورة مباشرة أم بوساطة الغير. كما يحظر على أي شخص أن يطلب مثل ذلك الهدايا أو التبرعات أو المساعدات أو الوعد بها من أي مرشح. ولكن هذا القانون نص على أنه تسقط بالتقادم جميع جرائم الانتخاب المنصوص عليها في هذا القانون بعد مرور ستة أشهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، مما يضيق فرصة المساءلة في الجرائم الانتخابية التي تنطوي على فساد. ويخالف ذلك الأعراف القانونية والمادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي نصت على ملاحقة مرتكبي الفساد والمادة 29 منها التي اشترطت أن تكون فترة التقادم لسقوط قضايا الفساد طويلة.

أما في التطبيق فلم تسجل حالات تذكر للمساءلة القانونية لمرتكبي جرائم الانتخاب في انتخابات عام 2007 مما يقلل من فرص الردع للمخالفين في الانتخابات القادمة لأنه واستنادا إلى التقارير الصادرة حول هذه الانتخابات، فقد سادت فكرة أن مرتكبي مثل هذه الجرائم سيفلتون في الغالب من المساءلة القانونية، وأن المخالفين من المرشحين سوف يستفيدون من هذه المخالفات دون تحمل أية عواقب. وبالرغم من أن قانون الانتخاب المؤقت

عام 2010 نص صراحة على أن يكون مكان الإقامة هو ما يحدد الدائرة الانتخابية إلا أنه لم يضع أية عقوبة للتسجيل في غير محل الإقامة، وتكتفي وزارة الداخلية بإعلان القوائم مع محل الإقامة للاعتراض خلال أسبوع ولا تقوم بتصويب الأوضاع بناء على محل الإقامة.

وقد تم اعتماد مؤخرًا الأردن هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات، كون الانتخابات كانت تدار بشكل كامل من قبل الحكومة الأمر الذي يخالف المعايير الدولية في هذا المجال كونه يوفر لها إمكانية التدخل بها والتأثير على نتائجها. كما لم يسمح في انتخابات عام 2007 للمراقبين المستقلين بمراقبة الانتخابات فيما عدا 150 مراقبًا فقط تحت مظلة المركز الوطني لحقوق الإنسان ولم يسمح لهم بدخول مراكز الاقتراع. وبالنظر إلى العدد الكبير لمراكز الاقتراع وتوزعها على كافة مناطق المملكة وعدم السماح للمراقبين بالمراقبة في مراكز الاقتراع والفرز فإن المراقبة كانت غير فعالة مما أدى إلى هذا الانهيار في شعبية مجلس 2007 والمبادرة بحله قبل إنهاء فترته. ومن الملاحظ أن قانون الانتخاب المؤقت رقم 2010/9 لم يأت على ذكر المراقبة المستقلة ولم ينص على أية إجراءات لذلك.

ز. استرداد عوائد الفساد من الفاسدين: حرص المشرع في قانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006 على حرمان المفسدين من جني ثمار فسادهم، فتنبص المادة 11 من القانون على أنه (يعاقب بالأشغال المؤقتة كل من حصل على إثراء غير مشروع، لنفسه أو لغيره، وبغرامة تعادل مقدار ذلك الإثراء ورد مثله، وعلى المحكمة المختصة أن تحكم على الغير الذي استفاد من الإثراء غير المشروع بالرد من أمواله إلى خزينة الدولة بقدر ما استفاد. كما لا يمنع سقوط الدعوى بالوفاة من الحكم برد الإثراء غير المشروع وذلك خلال سنتين من تاريخ الوفاة. وهناك القوانين الضريبية التي تحرص على حرمة المال العام. فقد نصت المادة (35) من قانون ضريبة المبيعات على أنه (يعاقب كل من يرتكب جرم التهريب من الضريبة بدفع تعويض مدني للدائرة لا يقل عن مثلي مقدار الضريبة ولا يزيد على ثلاثة أمثالها وبغرامة جزائية لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على ألف دينار وفي حالة التكرار للمرة الثانية تضاعف الغرامة الجزائية المحكوم بها)، وقد استحدث المشرع الأردني بقانون صيانة أموال الدولة رقم 1966/20 محكمة خاصة تدعى محكمة صيانة أموال الدولة وقانونها المعدل رقم 1998/17. وتشكل هذه المحكمة من رئيس محكمة الاستئناف عمان رئيساً وعضوية موظفين آخرين الأول ينتخبه رئيس ديوان المحاسبة، والثاني ينتخبه وزير

المالية على أن لا تقل درجة كل منهما عن الثانية وتتعد هذه المحكمة كلما طلب إليها ذلك رئيس الديوان في المكان والزمان اللذين تعينهما وتصدر قراراتها بالإجماع أو الأكثرية. وتختص هذه المحكمة بالتحقيق في أية أموال منقولة أو غير منقولة تسربت لأي شخص كان من قبل أي موظف أو أي شخص مدان يعتقد أن ذلك الموظف قد باعها أو وهبها أو أجرها أو رهنها بقصد تهريبها للحيلولة دون حجزها من قبل الدولة. كما تختص بالتحقيق في أية أموال منقولة أو غير منقولة يعتقد أن ذلك الموظف أو الشخص المدان حصل عليها أو أجرى أية تحسينات عليها أو أقام أية عمارة أو غرس أية أشجار أو أية إجراءات أخرى بسبب ما حصل عليه من أموال مسروقة أو مختلسة سواء أكانت هذه الأموال المنقولة أم غير المنقولة مسجلة باسمه أم يضع يده عليها أم مسجلة باسم زوجته، أو أقاربه، أو أي شخص أجنبي آخر. وتطبق المحكمة أحكام هذا القانون على الشخص أو الموظف الذي ثبت بقرار قطعي صادر عن محكمة مختصة أو بإقراره الخطي إدخاله لأموال الدولة بذمته بحكم إدارته لتلك الأموال، أو الإشراف عليها أو تسلمه إياها ولو لم يلاحق جزائياً لأية أسباب كانت، إذا أدين موظف بتهمة اختلاس، أو سرقة أموال عائدة للدولة ارتكبها أثناء إشغاله الوظيفة التي جرى الاختلاس، أو السرقة منها فإن جميع الأموال غير المنقولة التي سجلت باسم الموظف المدان منذ إشغاله تلك الوظيفة، أو باسم أصول أو فروع، أو زوج، أو أخوه ذلك الموظف تعتبر أنها من أموال الدولة إلا إذا أثبت ذلك الشخص الذي سجلت الأموال غير المنقولة باسمه أنها ليست من تلك الأموال. وإذا ثبت للمحكمة أن أية أموال منقولة أو غير منقولة قد تصرف بها المدان، فتحكم بإعادة تلك الأموال له وتسجيلها باسمه حتى تتمكن الخزينة من استرداد أموالها منه. وتسترد المبالغ المحكوم بها على المدان حسب قانون تحصيل الأموال الأميرية.

ويتضح مما سبق حرص المشرع الأردني الشديد على استرداد الأموال العامة المختلسة أو المسروقة، ولا يمكن -من الناحية القانونية- أن يستفيد المفسدون من عوائد فسادهم أو يجنوا ثماره. لهذا يجب على الحكومة أن تسلك جميع الطرق القانونية المتاحة لاسترداد الأموال العامة المختلسة أو المسروقة، ولعلّ من نافلة القول بأنه هنالك العديد من المعوقات التي حدت من جهود مكافحة الفساد في الأردن ومنها:

1. وجود العديد من الأجهزة التي تأخذ على عاتقها مسؤولية مكافحة الفساد أما كهدف رئيس أو كواحد من عدة أهداف، غير أن هذا التعدد أوجد شيئاً من التداخل في الصلاحيات إضافة إلى الازدواجية والتكرار في عمل هذه الأجهزة، ومما زاد المشكلة ضعف عملية التنسيق بين هذه الأجهزة وعدم لعب دور تكاملي فيما بينها بشكل مناسب⁽¹⁾.
2. عدم وجود إستراتيجية واضحة لمكافحة الفساد وعدم تبني خطة مدروسة محددة المعالم من قبل الحكومة أو من قبل الجهات المعنية بالمكافحة، حيث يلاحظ أن أغلب جهود المكافحة أنها جاءت استجابة للإرادة الملكية السامية، كما تتسم هذه الجهود بالموسمية ورد الفعل وعدم الاستمرار بنفس القوة التي بدأت منها، خاصة في عمل اللجان.
3. تركز جهود المكافحة في الأردن على طابع المعالجة الجزئية كما هو شائع من خلال التركيز على جانب واحد من المشكلة وإغفال باقي الجوانب، فمعظم جهود المكافحة تركزت على الرقابة والاهتمام بالوسائل العلاجية عن طريق الاستجابة اللاحقة للحدث، في حين كان الاهتمام قليلاً بوسائل المكافحة الوقائية ومعالجة الأسباب الجذرية.
4. تشكل العلاقات الاجتماعية والضغوطات السياسية عائقاً في وجه الأجهزة المعنية بالمكافحة في تحقيق أهدافها، والذي يتطلب إعطاءها المزيد من الصلاحيات والقوة لتخفيف وطأة هذه الضغوط.
5. وجود بعض القوانين والأنظمة التي تحتاج إلى تعديل لزيادة الشفافية فيها والتقليل من السلطة التقديرية في تطبيقها خاصة أن معظم المخالفات المرتكبة تكون ناجمة عن عدم التطبيق السليم لأحكام القانون، وعدم مواكبة بعض التشريعات للتطورات.
6. هنالك ملاحظة من قبل بعض الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة في الرد على الاستيضاحات.
7. ضيق نطاق اختصاص محكمة العدل العليا، كما أن ارتفاع تكاليف إقامة الدعاوى وتعدد الإجراءات لدى المحكمة من المعوقات المهمة في وجه مكافحة الفساد.
8. عدم السماح لكافة مؤسسات المجتمع المدني بالطعن لدى المحكمة دستورية في الأردن لمعرفة مدى دستورية بعض القوانين وخاصة القوانين المؤقتة التي تقوم بإصدارها السلطة التنفيذية في حال غياب البرلمان واختصارها على السلطة التنفيذية والتشريعية.

(1) يحيى الرشدان، البعد المؤسسي للأجهزة المعنية بالتطوير والرقابة على الأداء الحكومي، دراسة تحليلية، المعهد الوطني للتدريب، عمان، 1996، ص ص 17-19.

9. عدم وضع آليات قانونية تسهل مراقبة أداء القائمين على هيئات الرقابة ومكافحة الفساد من حيث الكفاءة والفاعلية العملية وتفعيل دور مجلس النواب في تقويم أداء هذه المؤسسات والزام السلطة التنفيذية بإجراء إصلاحات لمسيرة هذه الهيئات إن لزم ذلك.

10. عدم وضع أنظمة وآليات لتفعيل قانون حماية ممتلكات الدولة لسنة 1966 ومحكمة صيانة أموال الدولة التي تتشكل بناء على قانون صيانة أموال الدولة وقيامها بواجبها في الحفاظ على المال العام واسترداد ما تم اختلاسه.

خلاصة الفصل

لا معنى للحديث عن الإصلاح إذا لم يقترن بمكافحة الفساد، وأن الإصلاح لا يتحقق من دون محاسبة متفذين تولوا مناصب رفيعة في الدولة، واستعادة ما يقولون أنها أموال منهوبة، فمن واقع التجربة العالمية يقبل رجال الأعمال على الاستثمار في البلدان التي تتبع قواعد صارمة في مكافحة الفساد والرشوة، لان في ذلك ضماناً قانونية لعدم ضياع حقوقهم أو هدرها في دفع الرشا.

إن استمرار التنمية و تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي وتعميق شرعية النظام السياسي، والاستجابة لتطلعات المواطنين يتم من خلال مكافحة الفساد في كافة المجالات والميادين، ولتحقيق هذه الأهداف لا بد من أن يتسم عمل الدولة بالشفافية وأن يخضع القائمون على إدارتها للمساءلة، وأن تتصف هذه الدولة بالحكم الرشيد، وهذا كما هو معلوم هي الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية والتي لا يمكن أن تتحقق التنمية والديمقراطية بدونهما، وفي ظل غياب هذه المفاهيم يستفحل الفساد وتزداد المشكلات الناجمة عنه وتستحيل مكافحته.

وقد تطرقنا في هذا الفصل إلى مدى تحول قضية الفساد في الدول النامية من مجرد قضية تحظى باهتمام الحكومات المحلية إلى قضية تحظى باهتمام الدوائر السياسية والحكومية والهيئات والمؤسسات الدولية، وأخذت هذه القضية تشغل حيزاً مهماً في سلم الأولويات الحكومية وفي برامج الأحزاب السياسية، نظراً لما يترتب على تفشي هذه الظاهرة آثار سلبية بالغة الضرر بالمجتمع ككل، كما تم مناقشة استراتيجيات و نظريات مكافحة الفساد في الإسلام وفي الإدارة المعاصرة، وقد عرجنا على الأطر العملية لمكافحة الفساد اقتصادياً وإدارياً وسياسياً واجتماعياً، وختمنا الفصل من خلال استعراض الجهود الدولية والمحلية المبذولة في مكافحة هذه الظاهرة الخطيرة وخاصة بعد التحول الكبير الذي طرأ على مواقف المجتمع الدولي من الفساد بمختلف أشكاله، فهذه الدول أن لم تحد من تنامي الفساد فإن مصيرها التهميش في الاقتصاد العالمي وربما يوفر الفساد الفرصة لأطراف خارجية للتدخل في السياسات الداخلية والخارجية لهذه الدول وسيحرم هذه الدول من المساعدات والقروض الخارجية وسيعيق تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي والسياسي فيها.

وبعد انتهينا من دراسة التنمية الاقتصادية والفساد واليات الوقاية ومكافحته، سنقوم بإسقاط ما تم دراسته في الفصول السابقة على الدراسة الميدانية في الفصل القادم عن حالة الاردن كحالة تطبيقية.

الفصل الرابع
انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية
- دراسة حالة الأردن -

الفصل الرابع

انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية

- دراسة حالة الأردن -

تمهيد:

من الأهمية بمكان أن ندرك أنه لا يوجد بلد في العالم خال من الفساد، كما أن البلاد تتفاوت ليس في حجم الفساد فقط وإنما حتى في الاعتراف بوجوده ومكافحته، والأردن من هذه الناحية اعترف بوجود الفساد وبدأ باتخاذ خطوات في مكافحة هذه الظاهرة والتي تعد من أهم التحديات الضاغطة التي تواجه الأردن في الوقت الحالي.

والأردن كما هو معروف دولة صغيرة الحجم اقتصادياً وتتبع بشكل قريب نظام السوق الحر، ونظراً لمحدودية الموارد الاقتصادية المحلية، فقد تم تبني إستراتيجية تركز على عنصرين رئيسيين لتحقيق الأهداف التنموية المنشودة العنصر البشري وضرورة تطويره من خلال التعليم والتدريب، والعنصر الثاني الانفتاح الاقتصادي والتحرير التجاري سواء أكان من خلال الاتفاقيات الدولية أم اتفاقيات التكامل الاقتصادي الثنائية والإقليمية، وقد خطا الأردن شوطاً جيداً على هذين الصعيدين مما مكنه من تحقيق معدلات نمو اقتصادية تفوق مثيلاتها في الدول الأكثر غنا من حيث الموارد الطبيعية، غير أن هذا الانفتاح الاقتصادي والتسارع في العولمة المالية والاقتصادية قد جعل الأردن يتأثر بشكل سريع بالتطورات والتقلبات الاقتصادية الإقليمية والعالمية وساهم في تغيير منظومة القيم الاجتماعية والأخلاقية باتجاه عزز من القيم المادية وحب جمع المال والثروة بكل الطرق والمغالاة في الإنفاق العام والخاص ومجارة أنماط استهلاكية تفاخرية لا تتلاءم مع مستويات الدخل المحلي المحدود، ونتج عن هذا الاختلال في منظومة القيم انتشار حالات من الفساد شملت الوساطة والمحسوبية والرشوة والاختلاس واستغلال المركز الوظيفي وغيرها، وعلى الرغم من الإنجازات الاقتصادية الهامة التي حققها الاقتصاد الوطني إلا إن الاعتقاد السائد أن هذه التطورات الاقتصادية والاجتماعية قد ساهمت في ظهور اختلالات اقتصادية مزمنة شملت ارتفاع معدلات البطالة والفقر وتفاقم العجز العام والعجز التجاري والمديونية الخارجية، وكما ساهمت الأزمة الاقتصادية والمالية الراهنة في تعزيز هذه الاختلالات.

وإدراكاً للعلاقة السلبية بين مظاهر الفساد المختلفة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية فقد تبني الأردن إستراتيجية وطنية على رأس أولوياتها مكافحة أشكال الفساد المختلفة والحد منها، لما عانى الأردن وما يزال يعاني لحد الآن من ويلات ظاهرة الفساد المالي والإداري

التي أصبحت تتخر مداخل الدولة وتعمل على تفويت فرص العيش الكريم لكافة أطراف المجتمع.

وللوقوف على انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية في الأردن سنناول بالبحث والتحليل هذا الموضوع من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: واقع الفساد في الأردن.

المبحث الثاني: علاقة الفساد بالتنمية في الأردن.

المبحث الثالث: التحليل القياسي لأثر الفساد على التنمية الاقتصادية في الأردن.

المبحث الأول

واقع الفساد في الأردن

تزايدت في الآونة الأخيرة الأصوات المنادية بمكافحة الفساد على المستوى المحلي حيث أشار استطلاع الرأي العام لعام 2002 إلى أن قضية معالجة الفساد تعتبر من أبرز القضايا التي يجب على الحكومة الأردنية أن تتصدى لمعالجتها بعد قضايا الفقر والبطالة وتحسين مستوى الدخل وتخفيض الضرائب، وللوقوف على واقع الفساد في الأردن سنتناول هذا المبحث من خلال دراسة المطالب التالية:

المطلب الأول: رصد لأشهر قضايا الفساد في الأردن.

المطلب الثاني: مؤشرات الفساد في الأردن.

المطلب الثالث: مظاهر الفساد في الأردن.

المطلب الأول

رصد لأشهر قضايا الفساد في الأردن

ظهرت العديد من صور وقضايا الفساد في الأردن وكثر الحديث عنها في السنوات السابقة من قبل كافة الفعاليات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني والتي كانت في معظمها ناتجة عن استغلال المنصب العام والاختلاس والرشوة والوساطة والمحسوبية، بالإضافة إلى شُبهات الفساد التي تمت في عمليات خصخصة القطاع العام وإعادة هيكلة الدولة وغيرها من مظاهر الفساد، وسوف نقوم باستعراض أبرز هذه القضايا والتي كانت محور اهتمام الرأي العام والتي تم تشكيل لجان تحقيقه فيها وتحويل المتورطين فيها إلى القضاء لنرى

الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عنها ومدى انعكاساتها على التنمية الاقتصادية في الأردن:

أ. **قضية التسهيلات البنكية 2002**: تسببت هذه القضية بسحب أموال كبيرة من السوق المحلي قدرت بحوالي مليار دولار أمريكي نتيجة التوسط من قبل مسؤولين في مراكز القرار الحساسة والهامة حيث مثل عام 2002 واحد من أركان الحكم (مدير المخابرات العامة الفريق سميح البطيخي) أمام محكمة عسكرية خاصة وأدانتته بالفساد بأربع تهم هي الاحتيال وتزوير ختم إدارة عامة بالاشتراك والحصول على منفعة شخصية على شكل قروض وضمانات ائتمانية من البنوك الأردنية لتمويل مشروعات وهمية، حيث حكم عليه بالسجن لمدة أربع سنوات وإعادة مبلغ (17) مليون دينار أردني من الأموال المختلسة، كما حكمت على شريك البطيخي مجد الشمالية لمدة ست سنوات بعد إدانته بأكبر عملية احتيال بنكية تشهدها البلاد بصورة غير مشروعة وتجميد أرصده وأرصدة أسرته، وكذلك أدانت الشريك عصمت حداد بالسجن ثلاث سنوات مع دفع مبلغ (1.9) مليون دينار أردني وأدانت الشريك علي سيف مصري الجنسية بسجنه ست سنوات وأمرته بدفع مبلغ (48) ألف دينار أردني واعترف الشمالية بجميع الاتهامات الموجه إليه وبأنه هو وشركاه قد حصلوا على (344) مليون دينار (484.500 دولار) على شكل قروض وضمانات ائتمانية من البنوك الأردنية لتمويل (108) مشروع وهمي⁽¹⁾.

وهذه القضية تكشف عن مدى خسارة لرؤوس أموال كبيرة كان يمكن أن تستخدم في العملية الإنتاجية وكادت هذه القضية أن تزعزع الاستقرار الاقتصادي الأردني، وتؤدي إلى عزوف المستثمرين الذين يبحثون عن بيئة أكثر أمناً واستقراراً لهم ولأموالهم، وهذا ما أشار إليه م. علي أبو الراغب رئيس الوزراء آنذاك بأن هذه القضية من أكبر قضايا الفساد التي كادت أن تؤدي إلى نتائج خطيرة على المستوى الوطني وفي مقدمة تلك النتائج تعريض ثلاثة بنوك وطنية لمخاطر شديدة من بينها الإفلاس أو التصفية والأهم من ذلك اهتزاز الثقة بالجهاز المصرفي الأردني وتعريض الاقتصاد الوطني لُمناخ من عدم الثقة والإتهامية⁽²⁾.

ب. **قضية تسريب أسئلة الثانوية العامة 2004**: أعلن وزير التربية والتعليم د. خالد طوقان يوم 2004/6/23م خلال لقائه لجنة التربية والثقافة النيابية أنه يتحمل المسؤولية كاملة أمام الشعب عن فضيحة تسريب أسئلة امتحان التوجيهي، وأعلن أن المتورطين في الفضيحة من

(1) مصطفى حمارنه، فايز الصايغ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص672، قرارات محكمة أمن الدولة 2002.

(2) جريدة الرأي الأردنية، الصادرة بتاريخ 2011/4/21.

موظفي وزارة التربية والمدارس الخاصة سيحاولون إلى محكمة أمن الدولة، مما أرغم الحكومة على تأجيل امتحانات الثانوية العامة التي تشمل أكثر من مائة ألف تلميذ تمهيداً لالتحاقهم بالجامعات، وما ترتب عليه من كلفة باهظة في إعادة الامتحانات والآثار النفسية على الطلبة والتي يمكن استغلالها بالنهوض بالعملية التربوية.

وقد أُنضح فيما بعد بتورط واحد من كبار مديري التربية وموظفين آخرين في تسريب الأسئلة وبيعها لخمس مدارس خاصة، ووجهت إلى أكثر من عشرين شخصاً - ما بين متواطئ ومدرس ومستفيد - اتهامات تتعلق بمخالفة قانون حماية أسرار ووثائق الدولة والتدخل فيها والإهمال بالواجبات الوظيفية والسرقة واستثمار الوظيفة وعرض وقبول رشوة وقبول منفعة للقيام بعمل بغير وجه حق⁽¹⁾.

ج. قضية اختلاس وزارة الزراعة 2010: أكد وزير الزراعة المهندس سعيد المصري أن نتائج التحقيق والتدقيق في ملفات وزارة الزراعة كشفت عن وجود اختلاسات بقيمة مليونين و262 ألف دينار من خلال (18) شيكاً مزوراً، وكان مدعي عام هيئة مكافحة الفساد انتهى من التحقيق مع (17) شخصاً من البنك المركزي و(60) شخصاً من وزارة الزراعة، بينما استقر التحقيق على تورط نحو (26) شخصاً في القضية، بسبب الإهمال المفضي إلى وقوع الاختلاس، وقد نفذت وزارة المالية جزءاً تحفظياً على أملاك الأشخاص المشتبه بهما في الاختلاس⁽²⁾.

وكان لهذه القضية وغيرها أثر وانعكاس سلبي على مشروع (الهاكورة) التي كانت وزارة الزراعة قد رفعت مخصصات مشروع الهاكورة إلى (2.5) مليون دينار والذي يهدف إلى إيجاد وتنويع مصادر الدخل للأسر الفقيرة من خلال إقامة مشاريع زراعية إنتاجية صغيرة تأخذ بالاعتبار التكامل بين الإنتاج النباتي والحيواني والتخفيف من حدة ظاهرتي الفقر والبطالة، ورفع المستوى المعيشي للمواطنين، والمساهمة في تأمين الغذاء والأمن الغذائي على مستوى الأسرة الفقيرة، والمحافظة على ديمومة وسلامة الموارد الطبيعية المستخدمة ضمن الحيازات الزراعية الصغيرة، إضافة إلى إنشاء آبار لتجميع المياه وتربية النحل والمياه الرمادية، وإذا علمنا بأن القطاع الزراعي يساهم ما نسبته (2.7)% من الناتج القومي الإجمالي، مما أدت هذه القضية وغيرها من انعكاسات سلبية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأردن، وتعثر العديد من المشروعات الزراعية.

(1) جريدة العرب اليوم الأردنية الصادرة بتاريخ 2004/6/24 .

(2) جريدة الغد الأردنية الصادرة بتاريخ 2010/10/8م.

د. قضية الكازينو: قامت الحكومة عام 2007 في اللحظات الأخيرة من عمرها برئاسة الدكتور معروف البخيت بتوقيع اتفاقية مع شركة لإقامة كازينو على البحر الميت بناء على القانون البريطاني ووقعت الحكومة شرط جزائي بقيمة مليار ونصف في حال تراجعت الحكومة عن الاتفاقية ولمدة خمسين عاماً، وقد قامت الحكومة التي تلتها باكتشاف الموضوع وتراجعت عن الاتفاقية بسبب مخالفتها الدستور والقوانين الأردنية مقابل إعطاء المستثمر عشرات من الدونمات من الأراضي الأردنية تقدر قيمتها بالملايين، ودانت لجنة تحقيق برلمانية كلاً من رئيس الوزراء الدكتور معروف البخيت ووزير السياحة أسامة الدباس ووزراء وموظفين كبار بتهم متفاوتة بين التزوير ومخالفة الدستور والقوانين الأردنية والإهمال بالواجبات الوظيفية، والمسؤولية السياسية لحكومة البخيت الأولى، وبعد ذلك صادق مجلس النواب على تبرة رئيس الوزراء البخيت من الاتهام بالفساد في قضية الكازينو، وأبقى على إدانة وزير السياحة الأسبق أسامة الدباس، وقرر المجلس مخاطبة الحكومة للتحقيق ومحاكمة موظفين رأت لجنة التحقيق التي شكلها المجلس أنهم مذنبون بتهم متفاوتة في القضية التي شغلت الرأي العام الأردني.

وهذه القضية كان لها الأثر الكبير على الاستثمارات الأجنبية وعدم الثقة بالاتفاقيات بشكل عام وقطاع السياحة في الأردن بشكل خاص⁽¹⁾.

هـ. إنشاء المؤسسات المستقلة والتعيينات: الأساس في إنشاء الهيئات المستقلة تحقيق غايات وأهداف محددة تسعى من خلالها الحكومة المركزية إلى إعطاء استقلالية ولا مركزية لقرارات محددة وفق ضوابط ورقابة ومتطلبات وتطبيقات عالمية معروفة مثل البنك المركزي وهيئة الأوراق المالية وهيئة تنظيم قطاع الاتصالات ومؤسسة الضمان الاجتماعي، وقد أنشئت بعض المؤسسات كبديل للوزارات لترشيح حجم الحكومة المركزية، لكن جل هذه الأهداف لم تتحقق فالبنك المركزي انتهكت استقلالية مؤخراً بإقالة المحافظ فارس شرف تعسفاً، والوزارات بقية جنباً إلى جنباً مع الهيئات المستقلة وبدلاً من نقل موظفي الوزارات إلى المؤسسات المستقلة أصبحت تلك مجالاً للتعيين والتجاوز على النظام المالي والإداري للدولة وتهريب العقود الضخمة، ووصف الدكتور خالد الوزني، في مقال هيكلية المؤسسات المستقلة⁽²⁾، عملية تفريخ المؤسسات والهيئات المستقلة التي تمت في السنوات القليلة الماضية والتي بلغت (63) مؤسسة بأنها جاءت ضمن عملية شبهة فساد قام بها مسؤولون بالاتفاق على الدستور والقانون وتسخير الموارد لصالحهم لعدد كبير من تلك المؤسسات

(1) محاضر جلسات مجلس النواب لعام 2010.

(2) جريدة العرب اليوم الأردنية الصادرة بتاريخ 2011/12/14م

التي لا لزوم للكثير منها، حيث يُفسر جزء كبير منها أسباب المديونية المتراكمة على الدولة وتنامي العجز نتيجة إنشاء هذه المؤسسات، والتي تجاوز عجز هذه المؤسسات المليار دينار عام 2011م؛ لأن تلك المؤسسات ملست إنفاقاً خارج خطة الدولة وهي الموازنة، وأن نظام هذه المؤسسات المستقلة والقوانين الخاصة التي تم وضعها في هذا الصدد خلقت نظاماً وظيفياً خاصاً للعاملين فيها خارج نظام الخدمة المدنية، تم تعيينهم من أبناء الذوات الذين يعملون في تلك المؤسسات بعيداً عن معيار الخبرة والكفاءة والإنجاز فحصلوا على رواتب وحوافز وعلاوات أضعاف ما يتقاضاه نظراؤهم في ديوان الخدمة المدنية رغم تشابه الإنجاز والوصف الوظيفي لهما معاً .

وهذا ما أكدته وزير تطوير القطاع العام الدكتور خليف الخوالدة⁽¹⁾ إن الوزارة كشفت من خلال دراسة حكومية لواقع الموارد البشرية في المؤسسات المستقلة وجود مخالفات في عمليات الاختيار وآليات التعيين في هذه المؤسسات لا تستند إلى تخطيط وظيفي ومعايير واضحة، وبرواتب مرتفعة مشير إلى أن نسبة المؤهلين من موظفي الرواتب المرتفعة والذين يشغلون وظائف قيادية وتخصصية 25%، وقال إن الدراسة التي أعدتها وزارة تطوير القطاع العام بعد قيام فرق العمل الفنية بزيارة هذه المؤسسات للوقوف على واقع الحال والتشوهات في الرواتب أن الوضع السابق أدى إلى اكتظاظها بالموظفين غير المؤهلين والذي تم تعيينهم بعيداً على الأسس الوظيفية في هذا الشأن، وأوضح أن من أهم المشكلات في هذه المؤسسات عدم وجود هيكل تنظيمية في عدد منها وتسير أعمالها دون وضوح خطوط اتصال أو معالم تنظيمية بحيث أنعكس ذلك على الهيكل الوظيفي للمؤسسة والمسميات الوظيفية، إضافة إلى عدم وجود بطاقات وصف وظيفي يتم من خلالها الاختيار والتعيين في هذه المؤسسات، وعدم وجود تحليل وتقييم وظيفي ليتم وفقاً لذلك تحديد الراتب لشاغل كل وظيفة، كما أشار إلى وجود إساءة لاستخدام بعض المواد والنصوص القانونية لوضعها في غير موضعها وذلك خالفت التشريعات النازمة في عملية الاختيار والتعيين مثل التعيين في الوظائف المساندة على بند العقود الشاملة مثل: وظيفة مراسل، سائق، أو التعيين على بند شراء الخدمات ولفترة تصل إلى سنوات دون رقابة أو مراجعة وكذلك وجود شهادات علمية غير مصدقة أو معادلة ووجود أكثر من شاغل وظيفة قيادية لنفس المسمى الوظيفي الواحد، وأقرت الدراسة بحجم العبء المالي التي تسببه هذه المؤسسات على الموازنة العامة بحيث إن كافة إيرادات هذه المؤسسات مجتمعة لا تغطي 80% من نفقاتها، وأن كلفة رواتب موظفيها تفوق كلفة رواتب نصف موظفي الخدمة المدنية، ويقدر عدد موظفي الخدمة

(1) جريدة الرأي الأردنية الصادرة بتاريخ 2011/11/14 م .

المدنية حوالي 210 آلاف موظف في حين يبلغ عدد موظفي المؤسسات المستقلة حوالي 10 آلاف موظف.

ويرى الباحث أن التوسع الكمي في أجهزة الخدمة المدنية وأعداد الموظفين لم يكن دائماً متوازياً مع تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين وخفض تكلفتها وتبسيط إجراءاتها بل على العكس ظهرت آثار سلبية على التنمية كنتيجة التضخم الوظيفي الذي يشارك بصورة مباشرة في الحد من استغلال طاقات الفرد، فإننتاجية الموظف في هذه الحالة تكون في واقع الأمر أقل من قدرته الحقيقية، فإسهامه في الإنتاج في موقع عمله أقل مما ينبغي نتيجة لهذه الظروف التي يخلفها التضخم الوظيفي، والأمر بطبيعة الحال لا يقف عند هذا الحد وإنما يمتد إلى وحدة العمل أو الإنتاج الذي ينتمي إليه الموظف، فالأثر السلبي للتضخم الوظيفي يمتد من نطاق عمل الموظف الواحد إلى الوحدة التي يعمل فيها إلى القطاع الذي تنتمي له الوحدة ومن ثم إلى الاقتصاد بأكمله، ويعني ذلك أن انخفاض إنتاجية الفرد كنتيجة التضخم الوظيفي تمتد آثاره إلى انخفاض في إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، ويقود ذلك بالتالي إلى تأثير سلبي على التكوين الرأسمالي، لأن مجالات الادخار والاستثمار تتناقص مع استمرار تزايد نطاق التضخم الذي يؤثر سلباً على زيادة الإنتاج والدخل، والنتيجة الحتمية لذلك سوء استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وينعكس ذلك بالتالي على ما نراه من سلبيات وتسبب وفساد في أداء الأعمال وما يتبعه من تعطيل للعمل وتراخٍ وتسويق وعدم مبالاة وتعويق لمصالح المواطنين وتكلفة كبيرة تتحملها الدولة دون داعٍ ومن ثم انحسار الدفعة التنموية، علاوة على انعكاسات التضخم الوظيفي على الدولة في تحميل ميزانية الدولة النامية بحجم أجور يمثل نسبة كبيرة من حجم الإنفاق العام، هذا الحجم الكبير كان من الممكن الاستفادة به في استثمارات هامة وتحسين جودة الخدمات للموظفين والمواطنين.

و. الخصخصة: أعدت اللجنة الوطنية العليا للمتقاعدين العسكريين أبرز قطاعات القطاع العام التي تم خصخصتها والتي تحتوي على شُبهات فساد على النحو التالي⁽¹⁾:

1. شركة مناجم الفوسفات: أعطيت الشركة حقوق التعدين في مناجم الرصيفة والحسا والشيدية والوادي الأبيض، ويقدر الاحتياطي المثبت والمحتمل حتى عام 2008 لكافة المناجم بـ(1459) مليون طن علماً بأن السعر العالمي لطن الفوسفات لعام 2009 هو (280 ديناراً) وبذلك يكون المبلغ الاحتياطي بالدينار الأردني للشركة ما يقارب (40 ألف

(1) المؤتمر الوطني للجنة الوطنية العليا للمتقاعدين العسكريين، عمان، 2011م

مليار دينار) حيث تمت خصصتها وبيعت حصة الحكومة بمبلغ (88 مليون دينار) وقد حققت الشركة ربحاً مقداره (238) مليون دينار خلال عام 2008 أي أن أرباح الشركة لسنة واحدة تعادل ما يقارب ثلاثة أضعاف المبلغ الذي بيعت به.

2. شركة البوتاس العربية: أعطيت لشركة (PCS Jordan) حق الامتياز حصرياً لاستخراج الأملاح والمواد الكيماوية في كامل منطقة البحر الميت وشاطئ البحر لمسافة 1 كم حيث بيعت حصة الحكومة للمستثمر الكندي بمبلغ (126) مليون دينار وقد وصلت أرباح الشركة عام 2008 إلى (311.400) ثلاثة مائة وأحد عشر مليون وأربعة مائة دينار أي أن أرباح الشركة لعام واحد قد قاربت ثلاثة أضعاف المبلغ الذي بيعت به. وبلغ سعر الطن الواحد من البوتاس ما يقارب (320) دينار عام 2008.

3. شركة الإسمنت: لقد باعت الحكومة حصتها عام 1998 إلى مجموعة لافارج الفرنسية حيث يوجد لها مصنعان أحدهما في الفحيص والآخر في الرشادية بمبلغ (70 مليون) دينار أردني وقد حققت الشركة ربحاً عام 2008/2007 مقداره (118) مليون دينار أي إن الأرباح قاربت ضعف ما بيعت به الشركة.

وباختصار فان هذه الثروة الوطنية للشركات الثلاث بيعت بمبلغ (284) مليون دينار وحققت أرباحاً خلال سنة واحدة مبلغ (667.400) ستمائة وسبعة وستين مليون وأربعمائة ألف دينار.

4. شركة أمنية: باعت الحكومة الترخيص الخاص بشركة أمنية للاتصالات بـ(4ملايين)دينار، وقد باعها صاحب الترخيص بعد أقل من عام إلى مستثمر آخر بمبلغ (415مليون)دينار أي أن هذه الصفقة قد حرمت خزينة الدولة مبلغ (411 مليون) دينار لا يعرف أحد أين ذهب هذا المبلغ حيث إن الملف ما زال مغلقاً وغامضاً .

5. شركة الكهرباء: بيعت هذه الخدمة الوطنية بمبلغ (52) مليون دينار لشركة دبي كابيتال مع أن ممتلكات هذه الشركة من مبانٍ ومعدات قُوتت من قبل خبراء في وزارة الطاقة بأكثر من مليار دينار.

6. ميناء العقبة: تم سلخ قطعة من أرض الوطن وسميت منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة حيث تخلت الحكومة بموجب القانون الخاص بهذه المنطقة عن كافة صلاحياتها على أرض العقبة إلى مجلس مفوضي العقبة، وهنا نسأل ما هي القيمة المضافة التي حققها هذا القانون للاقتصاد الوطني حيث يقول المسؤولون في المفوضية أن حجم الاستثمار تجاوز (16) مليار دينار علماً بأنه على أرض الواقع لم يتجاوز (2) مليار دولار، ولقد بيعت شواطئ العقبة كاملة بهذا المبلغ علماً أن هذه الثروة لا يجوز بيعها؛ لأنها الشاطئ الوحيد

للأردن، فقد بيعت منطقة ميناء العقبة بمبلغ (500) مليون دينار لشركة المعبر الدولية للاستثمار علماً بأن ثمن أرض الميناء الحقيقية تزيد عن (4مليارات) دينار كما بيعت أرض الشاطئ الجنوبي لمشروع تالابيه بسعر لا يتجاوز (5000) دينار للدونم الواحد علماً بأن قيمة الدونم الحقيقية (مليون دينار) ومع تعثر هذه المشاريع والأسعار الوهمية التي بيعت بها فإن النتيجة أن هناك علاقات منفعية ما بين المستثمر والمجموعة التي قامت بخصصتها في الأردن، مما حرم الخزينة من عائدات السياحة.

7. شركة الاتصالات: كانت تدر دخلاً يومياً لخزينة الدولة يقدر بمئات الآلاف من الدنانير حيث بيع ما نسبته 88% إلى شركة فرانس تيليكوم بمبلغ (508 مليون دولار) علماً بأن أرباح الشركة السنوية تتعدى قيمة ما بيعت به.

8. الملكية الأردنية: تم إلغاء المؤسسة الأردنية وحولت إلى شركة استثمارية قابضة وتم فصل نشاط الطيران عن النشاطات المساندة بعد أن تمت خصصتها حيث بيعت مجمعات صيانة محركات الطائرات وتمويل الطائرات ومركز التدريب والأسواق الحرة وأكاديمية الطيران لشركات أجنبية بمبلغ (122 مليون دولار) كما أن مطار الملكة علياء الدولي وكافة مرافقه تديره شركة فرنسية علماً بأن السعر الحقيقي لهذه البيوع يزيد عن (600 مليون دينار) كما تم بيع كامل حصة الملكية من شركة عالية للضيافة وفندق عالية ورويال تورز إلى مستثمرين أجانب حيث بيعت بثمن بخس.

نلاحظ بأن الدولة قد خصصت معظم مقدرات المؤسسات والقطاعات الإستراتيجية للأردنيين من دون سداد المديونية. بل مع زيادتها. ولصالح زمرة معروفة تمكنت من تكوين ثروات فاحشة، وفي هذا الصدد يشير الخبير الاقتصادي الدكتور خالد الوزني أن الأرقام الرسمية المنشورة تشير إلى أن عوائد التخاصية منذ نهاية عقد التسعينيات وحتى نهاية العقد الماضي قدرت بحوالي (2080) مليون دينار أردني، وتشير ذات الإحصائيات إلى أن نحو مليار ونصف المليار منها استخدم في شراء وسداد الديون الخارجية، بيد أن المحير بعد ذلك أن المديونية الخارجية منذ عام 2006 حتى نهاية العام الماضي انخفضت بنحو 542 مليون دينار فقط، ما يعني في حقيقة الأمر أن المديونية الخارجية ارتفعت بمبلغ مليار دينار برغم التخلي عن عوائد التخاصية وبيع أهم أصول وممتلكات الوطن، اللغز المحير عند قراءة وتحليل الأرقام المرتبطة بالعجز المالي والمديونية العامة والتصرف بعوائد التخاصية يتمثل في أن المديونية العامة الإجمالية للدولة (داخلية وخارجية) ارتفعت بين الأعوام 2006 - 2010 من (8) مليارات دينار تقريباً إلى نحو (13.5) مليار دينار، أي بزيادة مطلقة تصل إلى نحو (5.5) مليار دينار، فإذا ما أضفنا إليها ملياراً ونصف المليار من عوائد

التخاصية التي تم هدرها في تسديد ديون بأسعار خصم (أي عوائد تسديد) متدنية نسبياً بدلاً من استخدامها في مشاريع مدرة للدخل والوظائف، فإن مجموع السيولة التي تم حقنها رسمياً خلال الفترة من الاقتراض والتخاصية هي حوالي (7) مليارات دينار، أما العقدة الكبرى في اللغز السابق فتتمثل في أن المفترض أننا نقترض لسداد العجز المالي للخرينة، فإذا ما راجعنا أرقام العجز المالي التراكمي للحكومة والمؤسسات المستقلة مجتمعة خلال الفترة نفسها 2006-2010 فإن الرقم الذي يظهر هو حوالي (5) مليارات دينار، والسؤال الذي يطرحه هذا اللغز هو أين ذهب الفرق الذي يكاد يقترب من ملياري دينار أردني أو ما يقرب من (2.5) مليار دولار أمريكي تسربت خارج الموازنة الرسمية للدولة؟! إنه في نظري سؤال الملياري دولار كما يقولون، بيد أن هذا السؤال يجب أن تتم الإجابة عليه بشكل واضح وصريح فنحن نتحدث عن مبلغ يشكل ما يقرب من ثلث الموازنة العامة للدولة، ناهيك عن أنه يكفي لحل مشكلتي الفقر والبطالة مجتمعين في بلادنا، نحن نتحدث عن مبلغ هائل تم التصرف به خارج الموازنة، من دون أي اكتراث بالمادة 115 من الدستور المعدل وغير المعدل التي تمنع الصرف خارج الموازنة، ألا يستحق ذلك لجنة تقصي للحقائق، ومراجعة للحسابات الختامية، ولجان سماع لشهادات القائمين على الأمر في حينه، علناً نجد جواباً للغز المليارين الضائعين؟! (1).

ز. قطاع الإنشاءات في شركة الموارد: وهي إدارة صندوق المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بوزارة الدفاع وأن أهم مشاريعها هو مشروع العبدلي على مساحة (447 دونماً) وتطوير معسكرات الزرقاء على مساحة (25000 دونم) ومن ضمنها مدينة الملك عبد الله بن عبد العزيز، وقد قرر مجلس هيئة مكافحة الفساد مخاطبة رئيس الوزراء لتحويل ثلاث قضايا من قضايا صندوق المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بالقوات المسلحة والأجهزة الأمنية إلى النيابة العامة في محكمة أمن الدولة سناً للصلاحيات المناطة به بموجب قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 وقانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتشمل هذه القضايا مشروع جدار عمان في وادي صقرة، ومشروع منتجع وادي العنبر/خشم جعوان في البحر الميت ومشروع مبنى نادي ضباط القوات المسلحة في دابوق، وأن قضية جدار عمان (وادي صقرة) تتلخص في قيام صندوق المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بالقوات المسلحة والأجهزة الأمنية بالتعاقد مع عدد من الشركات الاستشارية والمقاولين لإقامة مجموعة من المباني والأبراج في منطقة أسفل وادي صقرة حيث تم شراء مجموعة من قطع

(1) جريدة العرب اليوم الأردنية الصادرة بتاريخ 2011/11/14 .

الأراضي بمبلغ يتجاوز ثلاثة ملايين دينار لتضاف إلى أراضي أخرى يملكها الصندوق كما تم التعاقد مع شركة عالمية للحصول على حق استخدام علامة (بودا بار) لتقديم خدمات الطعام والشراب، وقد تم انجاز التصاميم للأبراج والفنادق المراد بناؤها وكذلك حفر الأرض وبناء بعض الأساسات إلا أنه لم يتم تسويق المشروع حيث توقف العمل به بعد دفع مبالغ طائلة للعديد من الشركات الاستشارية والخدمية والهندسية فيما لم تتبع أصول العطاءات الصحيحة وإجراءاتها حيث كانت تستدعي الشركة أو الشخص ويتم التعاقد معه مباشرة، وبلغ مجموع المبالغ المصروفة على المشروع الذي لم ير النور منه سوى الحفريات حوالي (30) ثلاثين مليون دينار، أما قضية مشروع المنتجع السياحي/خشم جعوان/البحر الميت فتتلخص في أن المشروع يتمثل برغبة الصندوق إنشاء منتجع سياحي في منطقة خشم جعوان الكائنة على الشاطئ الشرقي للبحر الميت وفي منطقة تسبق منطقة الفنادق وبطريقة تختلف عن منتجع شاطئ سويمة السياحي (O-Beach) بحيث تحتوي فندقاً سياحياً، وقد تم التعاقد مع إحدى شركات التعهدات للقيام بالحفر صرف لها مبلغ مليون و 257 ألفاً و 774 ديناراً، كما تم التعاقد مع مكتب للتصاميم الهندسية لغايات وضع التصاميم دفع له مبلغ مليون و 486 ألفاً و 709 دينار، وكذلك التعاقد مع شركة عالمية للمنتجعات والفنادق للقيام بدراسة جدوى تشغيلية دفع لها مبلغ (193500) دولار مقابل الدراسة ولقاء إنشاء نادي صحي، كما تم دفع مبلغ (141030) دولاراً لصالح شركة عالمية مقابل تقديم خدمات ومبلغ (123966) ديناراً لصالح شركة أخرى للإدارة الهندسية مقابل أتعاب ترخيص مساحات ورسوم تدقيق لجان وتحضير مخططات، وتتلخص قضية مشروع مبنى نادي الضباط/دابوق بقيام الصندوق بإجراء الدراسات والتصاميم لإنشاء نادي للضباط في الموقع المحدد لإنشاء القيادة العامة في دابوق، وقد أبرم المهندس أكرم أبو حمدان المفوض العام للصندوق عدة اتفاقيات مع شركات محلية وتركية لإعداد تصاميم هندسية للمشروع على قطع من الأرض مساحتها بحدود (40) دونماً وبمساحة بناء تقدر بحدود (23000) متر مربع وقد بلغت تكلفة هذه الدراسات حوالي (1800000) دينار وتدل القراءات الأولى للجنة الخبراء المشكلة لتقييم هذه الدراسات وتحديد تكلفتها إلى وجود مبالغة فيها بحدود (600000) دينار أردني، وإن التحقيقات بينت ارتكاب العديد من المخالفات في هذه القضايا أهمها عدم اتباع الإجراءات التي يحددها نظام الصندوق وتعليماته بخصوص إحالة العطاءات على المقاولين والمستشارين وكان التعامل يتم بشكل مباشر معهم بدعوتهم مباشرة حيث لوحظ تكرار نفس الأسماء في هذه المشروعات ومشاريع الصندوق الأخرى وهذا يؤكد غياب مبدأ الشفافية والرقابة والإشراف من هيئة إدارة الصندوق والمفوض العام المهندس أكرم أبو حمدان مما

جعله يتصرف بهذه المبالغ وبهذه المشاريع وكأنها مشاريع خاصة وليس مال عام، وتعتبر هذه المخالفات جرائم يعاقب عليها القانون بجرم استثمار الوظيفة خلافاً للمادة (175) من قانون العقوبات والمساس بالمال العام خلافاً للمادة (5/د) من قانون الهيئة، وتقع المسؤولية عن صرف هذه المبالغ إضافة إلى المهندس أبي حمدان على كل من مديرة المشاريع ومدير الدراسات، ومساعد المفوض لشؤون المشاريع والمحاسب الرئيسي في الدائرة المالية والمدير المالي، كما تقع مسؤولية عدم الرقابة والإشراف ومخالفة أنظمة الصندوق على هيئة إدارته .

ي. أما القضايا الأخرى التي يوجد بها شبهات فساد فهي:

1. برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي: والذي أنفق عليه مبلغ (356 مليون) دينار من خلال مشاريع شكلية ووهمية لم يلمس نتائجها أي مواطن أردني وكانت خارج الموازنة باعتبارها صاخر على الدستور ودون رقابة البرلمان، وتم تشكيل لجنة برلمانية لتحقيق منذ عام 2008م ولم تظهر نتائج التحقيق بعد.

2. المبادرة الوطنية للإسكان (سكن كريم لعيش كريم) لذوي الدخل المحدود وقد تفاجأ الأردنيون بأن هذا المشروع قد أُفرغ من مضمونه حيث أعلنت الحكومة عن تخصيص (420 مليون دينار) لبناء (8000) شقة سكنية، والواقع أن سعر بناء المتر قد ضرب بثلاثة أمثاله (فسعر بناء متر البناء الشعبي لا يزيد عن المائة دينار) علماً بأن غالبية الأرض التي بنيت عليها الشقق تعود لأموال الدولة، وما زال المشروع يلاقي فشلاً ذريعاً نتيجة الكلفة العالية المبالغ فيها التي ذهبت لحبوب المقاولين وشركاهم وتضخيم التكاليف مما رتب فوائد فاقت قيمة ثمن الشقة إضافة إلى المشكلات الفنية في الأبنية والمواصفات السيئة للهياكل والتشطيبات، وقد انعكس هذا المشروع لصالح أرصدة المتعهدين والبنوك والمقاولين بدل أن ينعكس لصالح ذوي الدخل المحدود، وهذا ما يؤكد الخبير الاقتصادي عصام الدرعاوي⁽¹⁾ بأنه ونتيجة التأخر الكبير في المشروع سارعت الحكومة حينها إلى تلزيم (18) عطاء من المبادرة في مختلف المحافظات إلى أعضاء في مجلس النواب مقابل (220) دينار للمتر في خطوة لاسترضاء النواب بدورهم باعوا عقود التلزيم إلى مقاولين آخرين، وإذا ما أضيفت تكاليف أراضي الخزينة فإن السعر يتضاعف إلى مستويات قياسية، وفي المحصلة كان الإنجاز مع نهاية عام 2010 (8) آلاف شقة بقيمة كلفت الخزينة (420) مليون.

3. تأجير أراضي الديسي والجفر لعدد من الأشخاص المتنفذين بمبلغ (10 قروش) للدونم الواحد المروي علماً بأن العقد قد اشترط أن تكون زراعة هذه الأراضي بالحبوب والأعلاف، وقد خالف هؤلاء المستثمرون ذلك بزراعة الخضروات واستنزفوا مياه الديسي ولم يقوموا بدفع

(1) جريدة العرب اليوم الأردنية الصادرة بتاريخ 2011/2/16م.

حتى المبالغ الزهيدة للحكومة لغاية الآن، علماً بأن هذه الشركات تؤجر الدونم الواحد بـ(300دينار) للمزارعين من أهل المنطقة، محققاً ربحاً قدره 300 دينار إلا عشرة قروش في الدونم الواحد.

4. الدين العام وسندات الائتمان: سداد ما يقارب من (2مليار دولار) من صندوق الخصخصة إلى الدائنين بسعر خصم ضئيل لم يتعد 11% كان له أثر سلبي على الاقتصاد حيث إن سداد هذه الديون لم يؤثر في تخفيض مستوى الفوائد المترتبة عليه حيث إن المسؤولين الذين وقعوا لسداد هذه الديون لم تكن عندهم التجربة والخبرة الكافية للتفاوض مع أصحاب الدين أو أنهم قبضوا ثمن اتفاق مجحف بحق الوطن، وقد تخطت المديونية حاجز الخطر بزيادتها عن خط 60% من الناتج المحلي الإجمالي وقد زادت المديونية الأردنية عن (17 مليار دولار).

5. الآبار الارتوازية: تؤكد التصريحات الرسمية بأن هنالك أكثر من (850) بئراً ارتوازياً غير مرخصة في الأردن تشكل نزفاً خطيراً في الاحتياطي المائي للمملكة، في وقت تعاني فيه البلاد من نقص حاد في الموارد المائية، ويمكن القول إن الوساطة هي التي لعبت الدور الأساسي في حفر هذه الآبار والتعاضي عنها باعتبارها نفذت لصالح مسؤولين كبار.

6. التهرب الضريبي والجمركي: تسببت الوساطة والمحسوبية في الأردن بهدر موارد الدولة المالية عن طريق التهرب الضريبي والجمركي ودخول مستثمرين ضعاف، مما ينعكس سلباً على أداء الكفاءة الاقتصادية ويكون ذلك تأثير سلبي مباشر على الأمن الاقتصادي والذي يشكل جزءاً أساسياً من الأمن الوطني وسيتم التطرق لهذا الموضوع لاحقاً.

نلاحظ مما تقدم، ومهما تعددت مكونات الفساد وأسبابه فإن نتائجه تصب في وعاء واحد ألا وهو الهدر الاقتصادي للموارد المادية والمالية للمجتمع، ون لهذا الهدر آثار مباشرة وغير مباشرة على الاقتصاد الوطني، فالآثار المباشرة تتمثل بالهدر وغير المباشرة تتمثل بالخسائر الاقتصادية المحتملة التي كان من الممكن الحصول عليها عن طريق استغلال المبالغ التي تم هدرها، فالمبالغ المهذرة بسبب الفساد لو تم استثمارها فستؤدي إلى إنفاقات استهلاكية متتابعة تؤدي بدورها إلى خلق دخول متراكمة تصل إلى ما يزيد عن أربع مرات من حجم المبالغ المستثمرة وذلك بتأثير المضاعف، وتؤدي إلى خلق دخول كثيرة وزيادة في الناتج، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار تحفيز الإنفاق الاستهلاكي للطلب الاستثماري لمواجهة الطلب الاستهلاكي، وبالتالي يتزايد الاستثمار مما يخلق المزيد من الدخل والناتج ويرفع من معدلات النمو الاقتصادي، حيث أن معدلات النمو الاقتصادي تعتبر انعكاساً لمقدار الإنتاج المتدفق (التدفقات العينية) من القطاعات الاقتصادية التي تأخذ بدورها مساراً

تصاعدياً إذا ما توفرت لها الموارد المالية الكافية لاستغلال الموارد المادية استغلالاً من شأنه أن يزيد تلك التدفقات، وهذا القول يتفق مع ما صرح به وزير المالية أمية طوقان أمام مجلس النواب بأن ما بين (15-20)% من الناتج المحلي الإجمالي يذهب هدر بسبب الفساد⁽¹⁾.

المطلب الثاني

مؤشرات قياس الفساد في الأردن

إن تقدير حجم الدخل غير المشروعة بشكل دقيق أمر صعب تحقيقه في ظل غياب الإحصائيات الدقيقة والطرق الملائمة لتقدير حجم الفساد، وتشير الدراسات إلى أن هنالك العديد من الطرق لتقدير قياس الفساد أبرزها:

أ. طريقة البيانات المجمعّة بوساطة الضرائب فهي تعتمد على المعطيات الإحصائية المقدمة من مصالح الضرائب من حيث الغش والتهرب الضريبيين، وفي الأردن قدرت معطيات رسمية حجم التهرب من دفع ضريبة الدخل بين 20-30 مليون دينار سنوياً، إلا إن حجم التهرب الضريبي العام يصل إلى نحو 5% من الناتج المحلي الإجمالي والجدول رقم(4) يوضح المبالغ التي تم فقدانها نتيجة التهرب الضريبي من عام(1996-2010).

(1) جريدة الراي الأردنية الصادرة بتاريخ 2012/3/2.

جدول رقم(4)

مقدار التهرب الضريبي في الأردن من عام 1996-2010 - / الوحدة بالمليون دينار

السنة	الناتج المحلي GDP	مقدار التهرب 5% من GDP
1996	4035.2	201.76
1997	4180.2	209.01
1998	4309.0	215.45
1999	4447.0	222.35
2000	4660.1	233.005
2001	4930.1	246.5
2002	5251.3	262.565
2003	5476.5	273.825
2004	5952.5	297.625
2005	6404.2	320.21
2006	6919.597	345.9799
2007	7419.862	370.9931
2008	7914.358	395.7179
2009	8083.357	404.1679
2010	8358.172	417.9086
المجموع	88341.446	4417.0674

المصدر: إعداد الباحث اعتماداً على إحصائيات الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق الثابت الصادر عن التقرير السنوي للبنك المركزي الأردني لسنوات مختلفة.

وهذه ما أكده رئيس اللجنة المالية في مجلس النواب أيمن المجالي أن حجم التهرب الضريبي في الأردن بنحو 800 مليون دينار⁽¹⁾.

كما أشار في هذا الصدد وزير المالية سليمان الحافظ على ضرورة دراسة ظاهرة التهرب الضريبي وان تقديرات التهرب الضريبي في الأردن تقدر بحوالي 800 مليون دينار، ولا بد من وضع حد لها، وأن قانون ضريبة الدخل بوضعه الحالي لا يمكن القبول به، ولا بد من انسجامه مع الدستور و تفعيل مبدأ التصاعدية فيه. حيث يرى خبراء اقتصاديون في التهرب الضريبي عقبة حقيقية في وجه نمو الاقتصاد الوطني بتفرعاته و عنوانا رئيسيا لزيادة حجم العجز في الميزانية العامة الذي وصل بدوره إلى حد تخفيض التصنيف الائتماني للأردن⁽²⁾.

(1) جريدة الرأي الأردنية الصادرة بتاريخ 2012/5/30.

(2) www.albaladnews.net/more-48141-22

ب. طريقة البيانات الاقتصادية الكلية تعتمد على تقدير حجم ظاهرة الاقتصاد الخفي (السري) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) الرسمي، وإن الاقتصاد الخفي يشتمل على أنشطة عديدة منها ما هو شرعي ومنها غير ذلك، وإن الدخل غير المشروعة تمثل نسبة محددة من حجم الاقتصاد الخفي، واعتماداً على بعض مؤشرات مصر أحاول تقدير حجم الدخل غير المشروعة المرتبطة بالفساد الاقتصادي في الأردن، فنجد في مصر أن نسبة الاقتصاد الخفي إلى (GDP) تعادل 22.5%، وأن نسبة الدخل غير المشرع إلى حجم الاقتصاد الخفي يعادل 60%، واعتمدنا مصر في اختيار النسب لأن ترتيب الدول العربية قريبة من بعضها في مؤشر الفساد، ومنه المبالغ المقدرة هي الحد الأدنى فقط، وما خفي يفوق بكثير، ونوضح ذلك من خلال الجدول رقم (5):

جدول (5)

تقدير حجم الدخل غير المشروعة في الاقتصاد الأردني للفترة (1996-2010). الوحدة/بالمليون دينار

السنة	الناتج المحلي GDP	حجم الاقتصاد الخفي 22.5%	الدخل غير المشروع 60%
1996	4035.2	907.92	544.752
1997	4180.2	940.545	564.327
1998	4309.0	969.525	581.715
1999	4447.0	1000.575	600.345
2000	4660.1	1048.523	629.1135
2001	4930.1	1109.25	665.55
2002	5251.3	1181.543	708.9255
2003	5476.5	1232.213	739.3275
2004	5952.5	1339.313	803.5875
2005	6404.2	1440.945	864.567
2006	6919.597	1556.909	934.1456
2007	7419.862	1669.469	1001.681
2008	7914.358	1780.731	1068.438
2009	8083.357	1818.755	1091.253
2010	8358.172	1880.589	1128.353
المجموع	88341.446	19876.805	11926.0806

المصدر: إعداد الباحث اعتماداً على إحصائيات الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق الثابت الصادر عن التقرير السنوي للبنك المركزي الأردني لسنوات مختلفة.

نلاحظ من الجدول السابق ارتفاع نسبة الدخل غير المشروع إلى حجم الاقتصاد الخفي، وهذه ما أكده رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدكتور جواد العناني، أن هناك اقتصاداً مخفياً في المملكة يقدر بنحو 30 مليار دينار، في حين قدر حجم الأموال الضائعة والمهدورة في البلاد ما بين 500 . 600 مليون دينار، وأن الحكومة لا تعلم أي شيء عن هذه الاقتصاد وهو غير مرخص وليس مسجلاً⁽¹⁾، والتي بدون شك ستظهر انعكاساتها على التنمية الاقتصادية في الأردن.

ج. طريقة دراسات وبحوث المنظمات الدولية وتعمد في قياس الفساد على المنظمات الدولية، وتشمل نوعين من الدراسات: الأولى تحكّمها المنظمات الدولية بناءً على طلب

(1) الموقع : www.ammonnews.net/article.aspx?articleno=134193

الدول الأعضاء لتدعيم جهود تلك الدول في مكافحة الفساد، والثانية دراسات تجريها هذه المنظمات بشكل منفرد دون طلب تلك الدول، وهناك عدد من المؤسسات على مستوى العالم تهتم بقياس ظاهرة الفساد من خلال تطوير مؤشرات كمية، وتستند معظم هذه الدراسات على استقصاء آراء الخبراء واستطلاعات الرأي لعدد من الشركات دولية النشاط، حول درجة تعقيد الإجراءات الحكومية وضرورة دفع عمولات ودرجة المخاطرة للاستثمار وذلك بالاعتماد على انطباعاتهم من واقع ممارستهم العملية، ومدى تفشي ظاهرة الفساد في مختلف الدول وسنتناول أبرز مؤشرات قياس الفساد في المنظمات الدولية والخاصة بالأردن كالآتي:

1. مؤشر منظمة الشفافية الدولية: المشكلة الأساسية التي يواجهها الباحثون في

محاولتهم تقييم الآثار الناتجة عن الفساد كمياً تتمثل في عدم توافر مقياس ملائم للفساد يغطي فترة زمنية طويلة بما فيه الكفاية، وبدأت بوادر وجود حل لهذه المشكلة عندما بدأت منظمة الشفافية الدولية Transparency International ابتداءً من عام 1996 بإصدار مؤشر ترتيبى للفساد لمعظم دول العالم، قائم على دراسات مسحية تستند إلى استبيان تفصيلي يأخذ بعين الاعتبار كافة عناصر ومؤشرات الفساد، حيث يقوم فريق من الباحثين باستجواب عينة كبيرة من الأفراد ورجال الأعمال حول مختلف أبعاد الفساد، ويسمى هذا المؤشر بمؤشر الفساد المدرك Corruption Perceived Index (CPI)، ويأخذ هذا المؤشر قيمةً بين صفر وعشرة حيث يشير الفساد المدرك الرقم صفر إلى أعلى حالة فساد في حين يشير الرقم 10 إلى أقل حالة فساد، واستخدم هذا المؤشر في كثير من الدراسات القياسية باستخدام بيانات تطلعية للتعويض عن قصر الفترة الزمنية المتاحة، ونظراً لاقتصار مجال هذه الدراسة على الاقتصاد الأردني فإن البيانات المتاحة عن هذا المؤشر والتي تغطي الفترة 1996-2010 والجدول رقم (6) يبين تطورات هذا المؤشر في الأردن خلال تلك الفترة:

جدول رقم (6)

تطور مؤشر مدركات الفساد في الأردن 1996-2010

الرتبة	السنة	قيمة المؤشر	عدد المسوحات	ترتيب الدولة	عدد الدول
9	1996	4.31	5	30	54
7	1997	4.5	6	31	62
5	1998	4.7	6	38	85
8	1999	4.4	6	41	99
6	2000	4.6	5	39	90
4	2001	4.9	4	37	91
7	2002	4.5	5	40	102
6	2003	4.6	7	43	133
2	2004	5.3	9	37	145
1	2005	5.7	10	37	158
2	2006	5.3	7	40	163
5	2007	4.7	7	53	179
3	2008	5.1	7	47	180
3	2009	5.0	7	49	180
5	2010	4.7	6	50	178

المصدر: منظمة الشفافية الدولية Transparency International لسنوات مختلفة

نلاحظ من الجدول السابق حصول الأردن على مؤشر قريب من المتوسط في درجة الخلو من الفساد، كما يلاحظ حدوث تذبذب في قيمة درجة الخلو من الفساد حيث شهد تحسناً محدوداً خلال تلك الفترة فارتفع من 4.31 عام 1996 حتى وصل 5.7 عام 2005 بترتيب (37) من أصل (158) دولة، ولكنه عاد للتراجع وصولاً إلى درجة 4.7 عام 2010 وأصبح الترتيب (50) من أصل (178) دولة.

2. مؤشرات الحاكمية في الأردن: تطور مؤشرات الحاكمية في الأردن خلال الفترة 1996-2008، إضافة إلى معاملات الاتجاه العام الخطي المقدر، كما هو مبين في الجدول رقم (7)

جدول رقم (7)

مؤشرات الحاكمية في الأردن 1996-2008

السنة	السيطرة على الفساد	القانون والقضاء	المساءلة والمحاسبة العامة ⁽¹⁾	الكفاءة الحكومية	جودة التنظيم
1996	0.15-	0.46	0.37-	0.11	0.29
1997	0.03-	0.43	0.37-	0.06	0.38
1998	0.10	0.39	0.37-	0	0.47
1999	0.10	0.38	0.32-	0	0.4
2000	0.10	0.37	0.26-	0	0.32
2001	0.08	0.29	0.52-	0.07	0.21
2002	0.06	0.21	0.77-	0.13	0.09
2003	0.39	0.32	0.68-	0.24	0.22
2004	0.44	0.39	0.57	0.15	0.36
2005	0.34	0.44	0.49-	0.06	0.25
2006	0.35	0.47	0.6-	0.16	0.39
2007	0.38	0.51	0.68-	0.22	0.35
2008	0.41	0.49	0.71-	0.27	0.34
تقدير معامل الاتجاه العام	0.045 (0.00)	0.006 (0.33)	0.037- (0.01)	0.017 (0.00)	0.003- (0.71)

المصدر: البنك الدولي مؤشرات الحاكمية 1996-2008

يتضح من الجدول السابق بأن مؤشر السيطرة على الفساد حدث تقدم جيد على صعيد مكافحة الفساد حيث إن معامل الاتجاه العام المقدر كان الأكبر حجماً (0.045) و ذو معنوية إحصائية عالية مقارنة مع المؤشرات الأخرى، كذلك فإن مؤشر الكفاءة الحكومية قد أشار إلى معدل تحسن سنوي ولكن بمعدل أقل من (2%) خلال الفترة، أما فيما يتعلق بنوعية التنظيم والتشريع وتطبيق القوانين فلم تحقق أي اتجاه إيجابي ذي دلالة إحصائية، بالمقابل فإن مؤشر المساءلة العامة هو الأسوأ حيث أخذ قيم سالبة خلال الفترة مشيراً إلى

(1) تم تقدير معامل الاتجاه العام البسيط، الأرقام بين الأقواس تشير لمستوى المعنوية الدقيق.

According to Wikipedia encyclopedia Accountability as term related to governance, is frequently described as an account-giving relationship between individuals, e.g. "A is accountable to B when A is obliged to inform B about A's (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct".

وضع ضعيف جداً على صعيد الشفافية والمساءلة العامة كما أن معامل الاتجاه العام المقدر يشير إلى تدهور في الشفافية والمساءلة العامة بمعدل (-3.7)% سنوياً .

3. مؤشرات الفرعي للفساد في الدليل الدولي للمخاطر القطرية: يندرج المؤشر الفرعي للدليل الدولي للمخاطر القطرية الذي يُمعنى بقياس الفساد ضمن المجموعة الفرعية للمخاطر السياسية ويحظى بست نقاط مخاطر، ويقيس درجة الفساد الإداري في أوساط صناعات القرار، كما تعكس العمولات والرشاوى التي ينبغي تقديمها لصانعي القرار ليقوم بواجباته الرسمية، هذا وتتراوح قيم المؤشر من صفر لتعكس حالة تفشي واسع للفساد مما يعني مخاطر مرتفعة للاستثمار إلى (6) لتعكس حالة إنعدام الفساد مما يعني مخاطر متدنية للاستثمار.

تُبرر مجموعة خدمات المخاطر السياسية إدراج المؤشر الفرعي للفساد ضمن المجموعة الفرعية للمخاطر السياسية، بملاحظة أن الفساد داخل النظام السياسي يمثل تهديداً للاستثمار الأجنبي؛ لأنه يشوه البيئة الاقتصادية والتمويلية، ويؤثر سلباً على كفاءة الدولة وقطاع الأعمال، خصوصاً فيما يتعلق بالتعيين في المناصب الإدارية وربما ترتب عليه عدم الاستقرار السياسي.

ويوضح الجدول رقم (8) مؤشرات الفرعي للفساد في الدليل الدولي للمخاطر القطرية للأردن من الفترة 1996-2010 ولكافة شهور السنة، والذي نلاحظ من خلاله حصول الأردن على مؤشر متوسط في درجة الخلو من الفساد، يبلغ المؤشر 3 وأن التغيير خلال فترة نقاط المخاطر تساوي صفراً .

جدول رقم (8)

المؤشرات الفرعية للفساد في الدليل الدولي للمخاطر القطرية للأردن للفترة 1996-2010

السنة/شهر	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1996	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
1997	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
1998	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
1999	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2000	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2001	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2002	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2003	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2004	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2005	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2006	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2007	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2008	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2009	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2010	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3

المصدر: مجموعة خدمات المخاطر www.Prsgroup.com/ICRG

4. مؤشرات النزاهة وسجل الأداء: وضعت منظمة الشفافية الدولية في نظام النزاهة الوطني نهج شامل كوسيلة لتقييم فعالية مكافحة الفساد للدول حسب القطاع تتيح إجراء تحليل دقيق للجهود الوطنية للقضاء على الفساد. وقد وجاءت تقرير منظمة النزاهة الدولية لعناصر منظومة النزاهة الوطنية الأردنية لعام 2009 كما في الجدول رقم(9):

جدول رقم (9)

مؤشرات النزاهة وسجل الأداء لعناصر منظومة النزاهة الوطنية الأردنية لعام 2009

الفئة	الموضوع	الدرجة	التقدير
	التقدير العام بترتيب 73 \ 104 دول	55	ضعيف جدا
1	المنظومة القانونية	64	ضعيف
2	الواقع التطبيقي	44	ضعيف جدا
3	الفجوة التطبيقية (بين 1 و 2)	20	معتدلة
أولا	المجتمع المدني والمعلومات والإعلام	62	ضعيف
1 : 1	منظمات المجتمع المدني	54	ضعيف جدا
2 : 1	وسائل الإعلام	53	ضعيف جدا
3 : 1	وصول الجمهور إلى المعلومات	79	معتدل
ثانيا	الانتخابات	34	ضعيف جدا
1 : 2	التصويت ومشاركة المواطنين	79	معتدل
2 : 2	نزاهة الانتخابات	10	ضعيف جدا
3 : 2	التمويل السياسي	13	ضعيفة جدا
ثالثا	المساءلة والمحاسبة	39	ضعيفة جدا
1 : 3	المساءلة للجهاز التنفيذي	27	ضعيف جدا
2 : 3	المساءلة للجهاز التشريعي	33	ضعيف جدا
3 : 3	المساءلة للجهاز القضائي	50	ضعيف جدا
4 : 3	الموازنة	48	ضعيف جدا
رابعا	دوائر الخدمة المدنية	55	ضعيف جدا
1 : 4	نظام الخدمة المدنية	43	ضعيف جدا
2 : 4	تدابير حماية المبلغين	67	ضعف
3 : 4	المشتريات العامة	54	ضعيف جدا
4 : 4	الخصخصة	57	ضعيف جدا
خامسا	دوائر الرقابة	59	ضعيفة جدا
1 : 5	ديوان المظالم	63	ضعف
2 : 5	ديوان المحاسبة	76	معتدل
3 : 5	الضرائب والجمارك	67	ضعف
4 : 5	المؤسسات المملوكة للدولة	13	ضعيف جدا
5 : 5	ترخيص وتنظيم الأعمال	73	معتدل
سادسا	مكافحة الفساد وسيادة القانون	82	قوي
1 : 6	قانون هيئة مكافحة الفساد	100	قوية جدا
3 : 6	سيادة القانون	72	معتدل
4 : 6	إنفاذ القانون	77	معتدل

المصدر: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table:

المطلب الثالث

مظاهر الفساد في الأردن

الأردن كغيره من الدول تنتشر فيه كافة مظاهر الفساد ولكن بنسب مختلفة وتقوم دائرة مكافحة الفساد بإصدار تقرير سنوي يتضمن أهم مظاهر الفساد التي يتم اكتشافها، وقد بينت هيئة مكافحة الفساد أنها تعاملت في عام 2010 مع (1026) قضية فساد منها (844) في القطاع العام، (182) في القطاع الخاص، بالإضافة إلى (625) قضية مدورة من عام 2009، ويبين الجدول رقم (10) مظاهر الفساد المحالة إلى الهيئة حسب نوعها والقطاع لعام 2010م.

جدول رقم (10)

مظاهر الفساد حسب نوعها والقطاع لعام 2010م *

الرقم	النوع	قطاع عام	قطاع خاص	المجموع	النسبة المئوية%
1	احتيال	8	29	37	3.61
2	اختلاس	16	3	19	1.85
3	استثمار وظيفة	38	5	43	4.19
4	انتحال صفة	0	4	4	0.39
5	إخلال بواجبات الوظيفة	107	6	113	11.01
6	إساءة استعمال السلطة	400	43	443	43.18
7	إساءة أمانه	4	1	5	0.49
8	تزوير	28	42	70	6.82
9	رشوة	29	6	35	3.41
10	سرقة	15	8	23	2.24
11	مصدق كاذبة	2	1	3	0.29
12	هدر مال عام	98	28	126	12.28
13	وساطة ومحسوبية	99	6	105	10.23
	المجموع	844	182	1026	100.00

* المصدر: تقرير هيئة مكافحة الفساد 2010

نلاحظ من الجدول السابق أن النسب المئوية لأبرز أربعة أنواع من القضايا التي تعاملت معها الهيئة خلال عام 2010 كانت إساءة استعمال السلطة بنسبة 43% وهدر المال العام بنسبة 12% و إخلال بواجبات الوظيفة بنسبة 11% والوساطة والمحسوبية بنسبة 10%، وهذا دليل واضح على حجم قضايا الفساد المالي والإداري التي تتعامل معها الدولة الأردنية، والتي سيكون لها انعكاسات على مجمل النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

ووفقاً لمصادر محلية فقد نجحت جهود مكافحة الفساد في الأردن من استعادة ما تصل قيمته حوالي مليار دولار خلال الفترة 2001-2007⁽¹⁾.

وقد قدر مدير دائرة الوقاية في الهيئة قاسم الزعبي حجم الفساد في الأردن بمليار دينار سنوياً منها 600 مليون دينار تدفع كرشاوى، إذ تم تطبيق تقديرات البنك الدولي بخصوص الرشاوى البالغة 3 %، وأن دراسة أجريت لصالح مكافحة الفساد بينت أن انخفاض مؤشر مدركات الفساد بمقدار نقطة مئوية يرفع الناتج المحلي الإجمالي بمقدار 0.57% وما يعادل 114 مليون دينار سنوياً، بينما أشارت الدراسة إلى أنه إذ انخفض مؤشر مدركات الفساد بخمس درجات مئوية فإن معدل النمو يرتفع بنسبة 2.75% أي ما يعادل 57000 مليون دينار⁽²⁾.

كما بين ديوان المحاسبة في تقريره السنوي لعام 2011 ان مجمل المبالغ غير المحصلة من قضايا الاعتداء على المال العام منذ أربعين عاماً يبلغ نحو مليار دينار، أي ان المملكة شهدت ومنذ كانون الثاني عام 1972 وحتى نهاية كانون الأول من عام 2010 (2248) قضية اعتداء على المال العام منها 1028 قضية منظورة امام القضاء بينما فصل في 1220 قضية. وأن اجمالي المبالغ المحصلة من قضايا الاعتداء العام طوال تلك الفترة بلغ 4 801 مليون دينار فيما بلغ اجمالي المبالغ غير المحصلة نحو 983 مليون دينار. وتركزت اساليب الاعتداء على المال العام حسب تقرير الديوان من خلال قيام عدد من الجباة والمحاسبين وامناء الصناديق ومعتمدي الصرف باختلاس الاموال العامة عن طريق التزوير او التلاعب بأصول القبض، وقيام عدد من المكلفين بدفع الضرائب والرسوم المستحقة بتقديم شكاات مكتبية بدون رصيد. حيث بلغ اجمالي ما تم تحصيله خلال عام 2010 (941) الف دينار وبنسبة تصل الى 11% من اجمالي القضايا المطروحة للتنفيذ⁽³⁾.

(1) معهد الأرشيف العربي، "مكافحة الفساد : دور المجتمع المدني في تعزيز الشفافية"، عمان، 2009.

(2) www.assabeel.net/.../7748

(3) <http://www.gerasanews.com/index.php?page=article&id=88600>

2010

المبحث الثاني

علاقة الفساد بالتنمية في الأردن

سنقوم في هذا المبحث ببحث العلاقة ما بين الفساد والتنمية الاقتصادية في الأردن من منطلق الإدراك الكامل بأن هنالك علاقة تبادلية بين الفساد كظاهرة سلوكية ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وإدارية وبين عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كون الفساد يعد من المظاهر المصاحبة لعملية التنمية في بعض الأحيان، كما الفساد بأنواعه وأنماطه المختلفة يعد معوقاً لعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية مما يلقي بانعكاساته بشكل أو بآخر على نتائج عملية التنمية في كافة الدول ومنها الأردن، وذلك من خلال دراسة المطالب التالية:

المطلب الأول: الفساد المصاحب لعملية التنمية.

المطلب الثاني: الفساد كمعوق للتنمية.

المطلب الثالث: الفساد ومحدداته في الأردن.

المطلب الأول

الفساد المصاحب لعملية التنمية

إن جميع الدول النامية ومنها الأردن تعيش واقعاً يعاني الكثير من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية تتعلق بالعمالة والتوظيف والتدهور السريع في الطاقات الإنتاجية والبنى الأساسية والأجهزة الإدارية والعجز عن إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين، وعدم العدالة في توزيع الدخل والثروة بين الأفراد والأقاليم وبين الريف والمدن واتساع الهوة بين الأغنياء والفقراء وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي والأمني، وكل هذه العوامل تعد أرضاً خصبة لظهور وانتشار بل استمرار حالات التسبب والفساد، والذي يمكن تبرير وجوده ونفسيه لما يعانيه المجتمع من مشاكل اقتصادية واجتماعية، ومن هنا تأخذ الدول ومنها الأردن بالأخذ بأسباب التنمية والتطوير للقضاء على مسببات الفساد والتسبب المتفشية في المجتمع، وهي إذ تعمل من أجل ذلك تجد نفسها أمام معضلة وتناقض ناتج عن عدم الاستعداد لمواكبة لتطور الحضاري السريع مما يخلق نوعاً من التصادم وعدم التجانس واختلال التوازن في المواقف والسلوك الذي تفرزه ظروف التنمية كانعكاس للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الجارية.

والمعروف أن التنمية وما يصاحبها من تصنيع وتحضر والحراك السكاني والهجرة والتحويلات والتغيرات الناجمة - كالتغيرات التي تحدث في العلاقات السائدة بين الأعضاء

والجماعات، والتغير في الأدوار والمكانات الاجتماعية والاقتصادية، والتغير في الأنماط الثقافية للمجتمع والعادات والتقاليد، والتغير في النظم التي من شأنها أن تحدد معايير السلوك المقنن لضبط سلوك الأفراد والجماعات - قد تساعد على ظهور وانتشار حالات فساد وتسبب جديدة ترتبط بظروف التغيرات الاقتصادية والاجتماعية كرد فعل عن عمليات التنمية التي تحدث في المجتمع مع المضي في تنفيذ خطط ومشاريع التنمية.

فهذه التغيرات تخلق تحركاً إنسانياً من المجتمعات المحرومة باتجاه المجتمعات القادرة مع ما يرافق هذا التحرك من المظاهر الإنحرافية التي تترتب على إقتلاع الإنسان من بيئته وتحلله من معايير الضبط السلوكي والخضوع لإغراءات التكسب والأعمال غير المشروعة التي تستهدف تذليل الصعوبات التي يمكن أن تضعها الدولة بطريقة مقصودة من قبيل إجراءات الضبط والتنظيم ولأي غرض آخر، ويطرح هذا الواقع فساداً وتسبباً وممارسات أخرى للسلوك الإنحرافي في ساحة التنمية.

ويمكن أن نؤكد أن التنمية الاقتصادية لا تؤدي بالضرورة إلى انخفاض معدل السلوك الإنحرافي، فالنشاط الاقتصادي المتنامي والرخاء المعيشي الاجتماعي من شأنه أن يقلل أنماطاً من الجرائم والإنحراف وقد يقضي عليها، لتظهر في الوقت نفسه أنماط جديدة والتي يصنفها رجال الاقتصاد والقانون بالإنحرافات أو التسبب المصاحب للنمو الاقتصادي، ومن أبرز هذه الانحرافات الاحتيال والسرقات والسطو والتزيف والرشوة والتهرب والتلاعب بالأسعار وخلق السوق السوداء ولخفاء المواد (الاحتكار) والمنتجات والكسب غير المشروع من وراء بيعها بأعلى من سعرها والتفاحس والتكاسل والتهرب وتعطيل العمل والتخريب في المؤسسات الإنتاجية والتعامل بالعملة بصورة غير قانونية... وما إلى ذلك.

ومن الأمثلة التي تحدثها عملية التنمية الاقتصادية في البلدان النامية ومنها الأردن ظاهرة الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر، فمن بين الآثار التي تحدثها عملية التنمية الاقتصادية في الأردن هو ما نلاحظه من تغيرات على العمالة من حيث تأثيرها المباشر على نوعية العمالة وعلى مواقعها الجغرافية والاقتصادية، وذلك أن عوامل الجذب الناتجة من التطور الاقتصادي في بعض قطاعات الاقتصاد لنوعيات معينة من القوى العاملة يؤدي إلى تحركها بين قطاعات الاقتصاد، حيث تتضافر عوامل جذب العمالة من الريف إلى المدن مع اتساع سوق العمل واتساع قاعدة التنمية.

فقد كشفت دراسة بحثية⁽¹⁾ في الأردن أن 88 ألف نسمة انتقلوا في هجرات داخلية في المملكة، أي نحو 1% من مجموع سكان الأردن، ونحو 2.4% من سكان المدن، وهناك دوافع كبيرة وكثيرة جعلت من بعض القرى والمدن الأردنية طاردة للسكان، ولعل من أهم أسباب الهجرة هو توزيع مكتسبات التنمية بين المحافظات والألوية، والمركزية والاعتماد على العاصمة عملن مركزاً رئيساً للمصانع والشركات والمؤسسات سواء أكانت الحكومية أم الخاصة، كما أن الهجرة من الريف إلى المدن لها علاقة بسلوك العاملين وبخاصة الذين يلتحقون بوظائف رسمية تتقيد بمواصفات بيروقراطية معينة وهذا يولد في بعض الأحيان تعارضاً أساسياً بين السلوك المتوقع والسلوك الحقيقي مرده حالة الصراع الفكري والثقافي بسبب صعوبة التكيف مع الحياة الحضرية، مما أفرزت هذه الظاهرة انتشاراً لسلبات كثيرة أهمها التسبب والفساد.

ومن بين أنواع التسبب والفساد المصاحب للنمو الاقتصادي هو ما نلحظه من الزيادة الضخمة في الحجم المالي لجرائم اقتصادية تقليدية معينة كالتهريب من الضرائب أو التحويلات غير المشروعة لرأس المال أو الغش في النقل الواسع النطاق للسلع الحيوية حيث يمكن أن يكون الأثر العام كبيراً بحيث يهدد الاستقرار الاقتصادي لبلدان بأكملها، وقد تكبدت شركات عامة وخاصة خسائر فادحة من جراء الاختلاسات والغش بادعاء زيادة الإنتاج، والاستيلاء على المنتجات وبيعها بأعلى من سعرها الحقيقي، وتزوير الفواتير وغير ذلك من الممارسات التي تتطوي على الغش.

وكنموذج للتدليل على صدق ما أوردناه أن معدل الفساد والتسبب ضد ممتلكات الدولة يتزايد بالفعل ويتزامن مع عملية تحديث وتطوير الاقتصاد والجدول رقم (11) يبين جرائم الاعتداء على الأموال والإدارة العامة في الأردن خلال الفترة 2006-2010م.

جدول رقم (11)

متوسط جرائم الاعتداء على الأموال والإدارة العامة في الأردن خلال الفترة 2006-2010م

السنة	2006	2007	2008	2009	2010
عدد جرائم الواقعة على الأموال	25345	28278	28161	29193	32388
عدد الجرائم الواقعة على الإدارة العامة	1370	1474	1631	1914	1805

المصدر: تقرير إدارة المعلومات الجنائية مديرية الأمن العام 2010م

(1) عمادة البحث العلمي في الجامعة الأردنية، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، العدد الثاني، "الهجرة الداخلية في الأردن: حجمها واتجاهاتها"، 2008.

نلاحظ من الجدول السابق أن فرص الاعتداء على الأموال تزايدت مع عملية التنمية وعنفنا يصبح المجتمع أكثر إنتاجاً وتعقيداً وتحضراً وتصنيعاً، وأن حالات الفساد والتسيب تحدث في فترات النمو الاقتصادي، الأمر الذي يستوجب على الأردن أن تسعى لوضع الخطط والتشريعات اللازمة لعلاج هذه الظاهرة أو الحد منها.

وقد أوضح سميح بينو رئيس هيئة مكافحة في مؤتمر صحفي بأن عمليات التنمية قد صاحبها عمليات فساد وأمست بالأمن الاقتصادي وكما يظهر في الجدول رقم (12)
جدول رقم (12)

تطور حجم جرائم الرشوة والمبالغ المخصصة لذلك 2007-2011م / القيمة بالمليون

المشروع	قيمة المشروع	قيمة التجاوزات
عمليات بيع منتجات شركة الفوسفات المرحلة الثانية	300	152
صندوق المشاريع الخاصة بالقوات المسلحة والأجهزة الأمنية	1.8	0.5
قضية عمولة مبنى القيادة العامة	145	14.5
قضية دراسات الجدوى لمشروع جر مياه الديسي إلى عمان	60	1.9
قضية مشروع منتجع سويمه الشاطئ	28	12
قضية شركة برينسلي لاستخراج الذهب والمعادن الثمينة	20	2.5

المصدر: جريدة الدستور الأردنية الصادرة بتاريخ 2012/8/7

ويظهر من الجدول السابق تغلغل ظاهرة الرشوة بمختلف أشكالها وعلى مستوى مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية من طرف ذوي النفوذ والأيدى الطويلة، في غياب قوانين رديعية وبرعاية إدارة فاسدة كما حصل في برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي والذي أنفق عليه مبلغ (356 مليون) دينار من خلال مشاريع شكلية ووهمية لم يلمس نتائجها أي مواطن أردني وكانت خارج الموازنة باعتداء صارخ على الدستور ودون رقابة البرلمان، وتم تشكيل لجنة برلمانية لتحقيق منذ عام 2008م ولم تظهر نتائج التحقيق بعد.

هذا ولا يقتصر الفساد على الجرائم الاقتصادية فقط بل يتعدى ذلك إلى ظهور حالات من الفساد بين المشتغلين بالتنمية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية كالمدرسين والمحامين والأطباء إذ ترتكب جرائم الاختلاس والتزوير والانتفاع بالمناقصات والممارسات التي تجري في كافة المؤسسات والمرافق العامة للقيام بإنشاءات أو إصلاحات أو توريد أغذية أو أدوات أو مواد خام، وذلك عن طريق الرشوة الصريحة أو غير الصريحة في صور هدايا عينية وما إلى ذلك.

إن الزيادة المستمرة في صور الفساد تقوض بشكل فعال أهم الشروط الأساسية التي لا بد من توافرها للحياة الاجتماعية كالتضامن والضبط الاجتماعي، ويؤدي إلى تهميش قطاعات ضخمة من السكان. وتحدث أضراراً بالغة بالنسبة للعديد من الهياكل المجتمعية والمؤسسات الاجتماعية الهامة، وفضلاً عن ذلك يسود الاعتقاد بأنه مما يعوق التنمية الاجتماعية - الاقتصادية في كثير من البلدان انتشار الفساد وما يصاحبه من جرائم اقتصادية وتساعد العنف بمختلف أنواعه، وكذلك فإن إساءة استعمال السلطة العامة تؤدي إلى وقوع الظلم على أعداد كبيرة من الأفراد يعول عليها ويقدر لها أن تكون هي الوقود المحرك لعملية التنمية.

المطلب الثاني

الفساد كمعوق للتنمية

أوضحنا فيما تقدم أن عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي ترتبط بزيادة معدل الفساد في بعض الحالات، والملاحظ أن العجز عن احتواء مظاهر الفساد الناجمة عن النمو مثل انتشار عمليات السوق السوداء، والتهرب الضريبي، وتهريب رأس المال إلى الخارج يضر ضرراً بليغاً بعملية النمو الاقتصادي ذاتها، إلى الحد الذي يصل إلى درجة يصبح معها الفساد معوقاً لمسيرة التنمية بشقيها الاجتماعي والاقتصادي.

فالفساد يؤدي إلى الاستنزاف المتزايد لموارد التنمية والتي بطبيعتها نادرة نسبيته والتي يكون المجتمع في أمس الحاجة إليها، وهذا يعد أكبر دليل تسهل ملاحظته وقياسه من بين آثار الفساد على جهود التنمية التي تبذل في الأردن وأن تزايد معدلات انتشار الفساد بشكل خاص والجرائم بشكل عام غالباً ما يضطر حكومة الأردن إلى تحويل حصص متزايدة من دخلها القومي إلى نظم محاربة الفساد لديها.

ولعلّ حوادث الفساد التي شهدتها الأردن في الفترة الحالية تعد أساساً نتائج لمشاكل تنموية واجتماعية تعاني منها الأردن كارتفاع نسب البطالة وتزايد تكاليف المعيشة والشعور بالضياع الاجتماعي وغير ذلك تؤدي إلى تكبد خزينة الدولة تكاليف مباشرة باهظة من جراء هذه الجرائم وهذه التكلفة المباشرة تشكل قيمة مجموع الخسائر التي تحملها ضحايا الفساد من فقدانهم لممتلكاتهم الشخصية والتعويضات التي تتكبدها الدولة وشركات التأمين بالإضافة إلى تكاليف الإجراءات الإدارية، فضلاً عن تكاليف انعقاد الجلسات في المحاكم، وقيمة الوقت المستنفذ من قبل الشرطة في التحقيق في هذه الجرائم وأتعاب المحامين، وما إلى ذلك وإذا أضفنا إلى هذه التكاليف غير المباشرة والمتمثلة في الخسارة التي ستعود على مورد هام من

أهم موارد الخزينة وهو السياحة لعلنا إلى أي مدى يمكن أن يعد هذا الفساد معوقاً لعملية التنمية الاقتصادية في الأردن.

ومن بين الأساليب التي يلجأ إليها مختلسون الأموال العامة في محاولاتهم لإخفاء معالم جريمتهم هو تعريض المعدات والمرافق أو المخازن التي تم سرقتها إلى الضرر والتدمير والحرق والتخريب العمد، ويظهر الجدول رقم (13) عدد جرائم الحريق العمد وغير العمد التي وقعت في الأردن للممتلكات العامة في الفترة 2006-2010م.

جدول رقم (13)

إجمالي جرائم الحريق (العمد وغير العمد) في الأردن للممتلكات العامة خلال الفترة 2006-2010م

السنة	2006	2007	2008	2009	2010
عدد جرائم الحريق	256	471	507	746	841

المصدر: تقرير إدارة المعلومات الجنائية مديرية الأمن العام 2010

ونلاحظ من الجدول السابق ارتفاع عدد جرائم تعريض المعدات والمرافق أو المخازن التي تم سرقتها إلى الضرر والتدمير والحرق والتخريب العمد، ولا يخفى أن تكاليف إصلاح واستبدال هذه المنشآت والمعدات التي تتعرض للضرر والتدمير تضاعفت من الاستنزاف السابق ذكره للأموال العامة -التي كان من الممكن استثمارها لتكون عاملاً دافعاً لعملية التنمية الاقتصادية، وسيكون لها مردود سلبي على خطط التنمية في الأردن، ويقلل من إمكانية الاستثمار الإنتاجي.

وكذلك من بين المظاهر التي توضح المردود السلبي للفساد على عمليات التنمية بنوعها الاجتماعية والاقتصادية ما يشاهد من تنامي عمليات التهرب الضريبي والجمركي في الأردن فمن الأمور الملاحظة أن الإيرادات العامة للدولة تلعب دوراً هاماً في تمويل نفقات التنمية الاقتصادية ومن بين أهم مصادر الإيرادات العامة في معظم الدول يأتي بند الضرائب والرسوم الجمركية في المرتبة الأولى ونظراً لغياب السياسات المالية وعدم وضوحها، فإن قدرًا كبيراً من الموارد المالية للدولة يستنزف في شكل عمليات التهرب من الضرائب والجمارك وسواء ذلك الذي يتم من جانب المهربين بمفردهم أو الذي يتم بالاتفاق بين هؤلاء وبعض ضعاف النفوس من موظفي الضرائب والجمارك الذي تثبت التحقيقات تورط الكثير منهم في مساعدة المهربين على تحقيق مآربهم وهذا في حد ذاته يضر ضرراً بليغاً بعملية التنمية، والجدول رقم (14) يبين عدد قضايا التهرب الضريبي والجمركي في الأردن خلال الفترة 2006-2010م.

جدول رقم (14)

عدد قضايا التهرب الضريبي في الأردن خلال الفترة 2006-2010

السنة	2006	2007	2008	2009	2010
عدد جرائم التهرب الضريبي	638	1377	1285	1225	742
عدد جرائم التهرب الجمركي	---	69182	63653	63318	65747

المصدر: محكمة الاستئناف الضريبية - ضريبة الدخل والمبيعات، وتقرير السنوي لدائرة الجمارك العامة لسنوات مختلفة.

ونلاحظ من الجدول السابق ارتفاع عدد قضايا التهرب الضريبي والجمركي والذي يؤثر بدوره على انخفاض حصيلة الدولة من الإيرادات الضريبية والجمركية نتيجة عمليات التهرب يضعف من قدرة الدولة، وبالتالي يقلل من الإنفاق الحكومي الذي ينقسم بدوره إلى قسمين رئيسين الأول إنفاق جارٍ على الخدمات والمرافق والمنشآت التحويلية كمدفوعات البطالة والمرضى مما يؤثر على خطط التطوير الاجتماعي والثاني إنفاق استثماري على المشروعات الجديدة وكل ما من شأنه دفع وتطوير القدرة الاقتصادية للبلاد.

ولا شك أن الإنفاق الحكومي الجاري يعتبر أداءه فعالة في يد الحكومة لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، إلا أن قصور الموارد المالية المتاحة في الأردن كنتيجة للتهرب الضريبي أو الجمركي والذي يلعب الفساد في الأجهزة الإدارية الحكومية دوراً هاماً في تقشيره يعتبر عقبة رئيسية في سبيل استخدام إيرادات الدولة على نطاق واسع في عمليات التنمية في الأردن بعض الأحيان، ناهيك عن أن وجود التهرب على شكل واسع يشكل أثراً اقتصادياً ضاراً أخرى مثل التأثير على تسويق البضائع والمنتجات المحلية والانتافسية، وهذا بطبيعة الحال يؤثر على البناء الأساسي للاقتصاد في الدولة وبما ينعكس سلباً على التنمية الاقتصادية في الأردن.

كذلك أن التعاطي والإدمان على المخدرات لهما دور كبير في انتشار ظاهرة الفساد، وأن الاتجار غير المشروع في هذه العقاقير يمثل مصدر خسائر كبيرة لكثير من البلدان ومنها الأردن لما يحدثه الأثر السيئ لهذه العقاقير في شباب هذه البلاد، خصوصاً أن شباب هذا البلاد يمثلون رأس المال البشري الذي إذا أعد إعداداً جيداً وصالحاً، فإن عائده الاقتصادي ينعكس على الإنتاج بالزيادة والارتفاع هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التكاليف الباهظة التي ترصدها هذه الدول تحت بند مكافحة الجرائم الناجمة عن الإدمان تمثل استنزافاً لموارد مالية كان من الممكن أن تستثمر في بناء ودفع عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والجدول رقم (15) يوضح عدد جرائم المخدرات في الأردن في الفترة 2006-2010م.

جدول رقم (15)

عدد جرائم المخدرات في الأردن في الفترة 2006-2010

السنة	2006	2007	2008	2009	2010
الاتجار بالمخدرات	278	549	533	661	478
تعاطي المواد المخدرة	963	483	369	273	45
حيازة المواد المخدرة	450	1107	1880	2626	2897

المصدر: تقرير إدارة المعلومات الجنائية مديرية الأمن العام 2010

نلاحظ من الجداول السابق ارتفاع حجم قضايا المخدرات سنوياً، وقد قدرت وزارة الصحة الكلفة اليومية لعلاج النزيل في المركز الوطني لتأهيل المدمنين على المخدرات والمؤثرات العقلية بنحو (150) دينار، حيث يخضع النزيل لعلاج ضمن برنامج لمدة (6) أسابيع بكلفة (6300) دينار، ووفق إحصائيات المركز أشار الدكتور جمال عناني مدير مركز علاج إدمان المخدرات، أن المركز عالج (2703) حالة إدمان خلال (8) سنوات الأخيرة من إدمان جميع المخدرات والمؤثرات العقلية ومن ضمن المعالجات هناك زهاء (600) أنثى⁽¹⁾، فإذا علمنا أن رجال مكافحة المخدرات يعتبرون أن نسبة ما يضبط يشكل 10% من نسب ما يستهلك، فإنه بعملية حسابية بسيطة يمكننا معرفة كم هي شرسة تلك الموجة لنشر الإدمان ومن ثم الإنحراف والفساد بين شباب الأردن.

وكذلك فإن تزايد حالات الفساد والتمثلة في الرشوة واستغلال النفوذ واختلاس المال العام له آثار سيئة تعوق عمليتي التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإذا تتبعنا أحد آثار الرشوة والاختلاس فمن الممكن أن نبدأ بأثر الرشوة في التعيين في المناصب الهامة والحساسة، فالمنصب أهمية كبرى في إدارة عملية التنمية في أي بلد، لذلك ينبغي ألا يسند المنصب إلا لذي كفاءة علمية وعملية، ولما كانت الرشوة سبباً في إيصال هذه المناصب إلى غير المستحق لها وحرمان المستحق منها مما يجعل الأمر قد أسند إلى غير أهله، والمناصب في الدولة متعددة الأنواع فمنها القضائية والإدارية والمالية والتعليمية والعسكرية ففي فساد هذه الأنواع خطر عظيم وشوٍ مستطير.

والأمثلة على أثر الرشوة على عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية كثيرة ومتعددة، ويكفي أن نجمل بأن نقشي الرشوة في أي مجتمع من المجتمعات إن لم يتوافر نظام رقابي محكم للحد منها فستؤدي إلى:

- التأخير في الوقت المحدد لتسليم المشروعات وفي هذا هدر وتبذير لجزء من الموارد التي من الممكن تلافيه.

(1) جريدة الرأي الأردنية الصادرة بتاريخ 2011/12/12م،

- سوء الجودة والنوعية مما يترتب عليه ضياع الموارد الاقتصادية للدولة.
- انخفاض الكفاءة الإنتاجية للمشروعات.
- سوء توزيع الدخل القومي فعلى الرغم من أن من بين أهداف عملية التنمية هو تقليل التفاوت في الدخل والثروات بين أفراد المجتمع الواحد إلا إن الرشوة تؤدي إلى أن تحصل فئة من الأفراد على مكاسب بطرق غير مشروعة أكثر من غيرها وهذا يساعد بمرور الوقت على زيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل، والجدول رقم (16) يبين عدد جرائم الرشوة والاختلاس وغيرها في الأردن في الفترة 2006-2010م.

جدول رقم (16)

عدد جرائم الرشوة والاختلاس وغيرها في الأردن في الفترة 2006-2010م

السنة	2006	2007	2008	2009	2010
الرشوة	123	148	169	176	143
الاختلاس	11	8	10	15	15
استثمار الوظيفة	5	5	4	17	13
تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية	8	16	12	16	13
تزييف النقد	76	68	79	103	110
التزوير الجنائي	257	171	169	237	235
الاحتيال	1647	1955	1869	1417	1497
إساءة الائتمان	281	348	386	485	559

المصدر: تقرير إدارة المعلومات الجنائية مديرية الأمن العام 2010

نلاحظ من الجدول السابق أن أعداد جرائم الفساد كثيرة مما يعني أن الأردن يفقد جزءاً كبيراً من الموارد وضياع المال الذي هو أحد أعمدة التنمية وهذا ما أكده وزير المالية أمية طوقان أن نسبة الهدر بالمال العام تقدر بـ(15 - 20%) من نفقات الدولة، واصفاً ذلك بالفساد بسبب سوء الإدارة، مما يؤدي إلى حدوث ضررٍ بالغٍ أو ضعف الدولة في مواردها القومية، ولا شك أن ذلك سينعكس أثره بشكل أزمة مالية أو ضعف موارد العملية التنموية، كما أن الفساد له آثار كبيرة على الدولة في عدد من مناحيها، وأن الأثر الضار الذي يترتب عليه الفساد على جهود التنمية الوطنية لا يتسم بطابع مادي بحت، فالضرر والإحباط اللذان يصيبان جوانب معنوية معينة في الإنسان مثل الكرامة والسمو الروحي والتفاؤل يعتبر عقبة خطيرة تعترض التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لها نفس خطورة الأضرار الأخرى الأكثر مادية، والمواطنون الذين يعيشون بصورة دائمة في ظل الخوف من الإيذاء أو تضعف معنوياتهم بسبب الفساد المنتشر دون عقاب أو بسبب إساءة استعمال السلطة بصورة

فاضحة، من المؤكد أنهم لن يسهموا بأقصى ما في وسعهم في برامج التنمية، وعادة لا تحقق أفضل خطط التنمية أعداداً إلا نجاحاً محدوداً إذا وجد أعضاء المجتمع أنهم غير قادرين على الإسهام تلقائياً في الجهود المشتركة المطلوبة.

المطلب الثالث

الفساد ومحدداته في الأردن

يساهم الفساد في الإتيان على القدرات الاقتصادية والسياسية والثقافية للبلد ويحطم وظائف العديد من المؤسسات الحيوية، وبالتالي فإن دراسة محدثاتها يعتبر أمراً هاماً، وقد بينت الدراسات التي نشرت مؤخراً أن هناك مجموعة كبيرة من المتغيرات المحددة للفساد، ولكن الأمر ما زال غير محسوم خصوصاً عندما يقوم الباحثون باستخدام متغيرات ومقاييس مختلفة على عينات من دول مختلفة.

وقد استخدمت العديد من الدراسات النظرية والتجريبية مجموعة من العوامل المحددة للفساد، ومن أهم هذه العوامل: المستوى الاقتصادي، والحرية الاقتصادية، والانفتاح على العالم، والاستقرار السياسي، والديمقراطية، والموارد النفطية، والرقابة على الفساد، وجودة القوانين والأنظمة، والثقافة والتعليم.

وفي دراسة لعينة من أربع عشرة دولة من الدول العربية هي: الجزائر، البحرين، مصر، الأردن، الكويت، لبنان، المغرب، عُمان، قطر، السعودية، سوريا، تونس، الإمارات واليمن بالإضافة إلى كل من تركيا وإيران، حيث تصنف هذه الدول عالمياً ضمن ما يسمى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENA، وقد أخذت الدراسة مدة ثلاثة عشر عاماً (1996-2008). وهي الفترة التي توافرت عنها البيانات اللازمة لإجراء هذه الدراسة، حيث إن العديد من المؤشرات تم توافرها اعتباراً من سنة 1996، كذلك فإن آخر سنة توافر فيها بيانات عن المؤشرات لكل الدول هي سنة 2008، وتم أخذ المتوسط الفساد ومحدداته في الأردن خلال تلك الفترة وكما هو مبين في الجدول رقم (17).

جدول رقم (17)

متوسط الفساد ومحدداته في الأردن في الفترة 1996-2008

الرقم	محدد الفساد	الرتبة	المتوسط
1	الحرية الاقتصادية	4	65.45
2	قاعدة القانون	6	0.41
3	الاستقرار السياسي	7	0.24-
4	الديمقراطية	3	9.076
5	الانفتاح على العالم	4	66.58
6	مؤشر الفساد	7	45.99

المصدر: نضال الفيومي وآخرون محددات الفساد: دراسة تجريبية على دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، البيانات تم أخذها من مواقع المؤسسات الدولية المنشورة على الإنترنت.

ولمناقشة الجدول السابق لمحددات الفساد في الأردن نلاحظ ما يلي:

1. الحرية الاقتصادية Economic Freedom: وهو مقياس تصدره Heritage Organization وهو مبني على عشرة أبعاد تعكس حرية القيام بالأعمال والتجارة والإنفاق الحكومي والحرية المالية والنقدية وحرية الاستثمار والممتلكات، وهو يقع بين صفر (عدم حرية) إلى 100 (حرية كاملة)، ونلاحظ أن متوسط الحرية الاقتصادية في الأردن بلغ (65.45) وهو فوق المتوسط ويقع في المرتبة الرابعة بين الدول في عينة الدراسة.

2. قاعدة القانون Rule of law: وهذا مؤشر يقيس درجة الثقة والالتزام بالقوانين والأنظمة المطبقة في الأردن، وهذا المؤشر تم قياسه من قبل مشروع مؤشرات الحوكمة حول العالم التابع للبنك الدولي وتتراوح قيمته ما بين 2.5- (ضعف قاعدة القانون) إلى 2.5 (قوة قاعدة القانون)، ونلاحظ متوسط قاعدة القانون في الأردن بلغ (0.41) وضمن المؤشر الايجابي غير مرتفع، ويقع في المرتبة السادسة بين الدول في عينة الدراسة.

3. الاستقرار السياسي Political Stability: وهذا المؤشر تم قياسه من قبل مشروع مؤشرات الحوكمة حول العالم التابع للبنك الدولي وتتراوح قيمته ما بين 2.5- (ضعف الاستقرار) إلى 2.5 (قوي الاستقرار)، ونلاحظ أن متوسط الاستقرار السياسي في الأردن بلغ (0.24-) وضمن المؤشر السلبي في الاستقرار السياسي ويقع في المرتبة السابعة بين الدول في عينة الدراسة، ويعزى ذلك بسبب موقع الأردن وتأثره بالظروف المحيطة مما يترتب عليه أعباء كثيرة، وكثرة التغيرات السياسية مثل حل البرلمان وإعادة تشكيل حكومات جديدة.

4. الديمقراطية **Democracy**: ويتم قياسها بمؤشر Castil وينشره بيت الحرية Freedom House وهو مبني على مؤشرين رئيسيين الحقوق السياسية والحريات المدنية وتتراوح قيمته بين 2 (أكثر ديمقراطية) و 14 (أقل ديمقراطية)، ونلاحظ أن متوسط الديمقراطية في الأردن بلغ (9.076)، وهو ضمن المؤشر الأقل ديمقراطية نسبياً ويقع في المرتبة الثالثة بين الدول في عينة الدراسة ويعزى ذلك لكثرة التغيرات السياسية مثل: حل البرلمان وتشكيل حكومات كثيرة وتأجيل الانتخابات البلدية والنيابية وتضييق على الحريات في بعض الأحيان.

5. الانفتاح على العالم (العولمة) **Globalization**: وهو مؤشر يصدر عن مؤسسة KOF ويتضمن تقدير درجة انفتاح الأردن من خلال قياس ثلاثة أبعاد رئيسية: (الاقتصاد والمجتمع والسياسة) وتتراوح قيمته ما بين صفر (عدم انفتاح) و 100 (انفتاح كامل)، ونلاحظ أن متوسط الانفتاح على العالم (العولمة) في الأردن بلغ (66.58) وهو ضمن المؤشر فوق المتوسط ويقع في المرتبة الرابعة بين الدول في عينة الدراسة، ويعود ذلك كون الأردن يتبع بشكل قريب نظام السوق الحر، وتوقعه على عديد من الاتفاقيات الاقتصادية.

6. مؤشر الفساد **Freedom from corruption**: وهو مقياس تصدره Heritage Organization وهو مبني بصورة رئيسية على مؤشر الفساد corruption perception index الذي تصدره مؤسسة الشفافية الدولية والذي تنحصر قيمته بين صفر وواحد، وقد قامت هذه المنظمة بتعديل هذا المقياس إلى مقياس آخر تنحصر قيمته بين صفر (عدم التحرر من الفساد) إلى 100 (تحرر كامل من الفساد)، ونلاحظ بأن متوسط التحرر من الفساد في الأردن بلغ (45.99) وكان قريباً من المتوسط واحتل الأردن المرتبة السابعة بين الدول في عينة الدراسة، مما يدل على أن الأردن كغيره من دول العالم لا يخلو من الفساد.

وخلص القول يعتبر المستوى العام للفساد انعكاساً لجوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية في بلد معين، كما تعتبر المتغيرات المؤثرة على مستوى الفساد مثل الانفتاح على العالم، والحرية الاقتصادية، والاستقرار السياسي، والديمقراطية، وسيادة القانون، والاستقرار السياسي، مما يستوجب على العديد من دول المنطقة بإجراء العديد من الإصلاحات Reforms السياسية والاقتصادية من أجل إحداث نقلة نوعية تساهم في خفض مستوى الفساد، وتجفيف منابعه، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه الإصلاحات بحاجة إلى تكاتف جميع الأطراف في البلد المعني ولسنوات عديدة.

وهذا ما أجمع عليه خبراء اقتصاديون بأن أي نشاط باتجاه مكافحة الفساد سينعكس بأداء إيجابي على مستوى الاقتصاد الكلي ويعمل على زيادة معدلات النمو الاقتصادي ويعزز الثقة بتدفق الاستثمار المحلي والأجنبي للدولة، وإن من النتائج الإيجابية في مكافحة الفساد هي رفع الكفاءة العالية في استخدام الموارد والابتعاد عن هدر الفرص الاستثمارية واحترام المال العام وعدم الاستيلاء عليه وتوجيهه لغايات تنموية، وتشكيل ثقافة جديدة في المجتمع الأردني تدعو إلى الاعتماد على العمل المنتج، بدل انتظار الفرصة للسطو على المال العام واستبدال ثقافة الكسب غير المشروع بثقافة العمل المنتج، وإنه وحسب بعض الدراسات الاقتصادية فإنه إذا خفضنا من الفساد بنسبة 10% فإن هذا ينعكس على النمو الاقتصادي بنسبة 5.7% في معدلات تحسن الأداء الاقتصادي، وإنه كلما قامت الجهات المعنية بدورها في محاربة أشكال الفساد بشكل فاعل فإن ذلك سينعكس بشكل مرادف في نتائجه الإيجابية بحيث أن مكافحة الفساد ستعمل على إعادة نشر أجواء الثقة وتعمل على استقطاب مزيد من الاستثمارات الخارجية، وبما ينعكس بأداء إيجابي على مستوى الاقتصاد الكلي وسيقلل من الاحتقان الداخلي الناتج عن سوء توزيع معدلات النمو الاقتصادي ومكتسبات التنمية والتي كان أحد أسبابها الفساد، وأن الفساد له نتائجه السلبية في مجال استقطاب الاستثمارات في أي دولة في العالم فكلما ارتفعت نسب الفساد فإنها ترتب على المستثمرين زيادة في حجم الكلف التي ينفقونها على استثماراتهم الأمر الذي يدفعهم إلى حالة من التذمر والغاء بعض استثماراتهم نتيجة تفشي هذه الظواهر، وكلما أمكن تطبيق القانون بشكل شفاف في متابعة القضايا المتعلقة بشبهات فساد ساهم ذلك في انخفاض معدلات الفساد خاصة عندما لا يستثنى أحد، وأن هناك عديداً من الدراسات الاقتصادية التي تثبت أن الفساد سواء أكان مالياً أم إدارياً أم من أنواعه الأخرى يعيق دخول رؤوس الأموال الأجنبية وخاصة الدول التي يوجد بها معدلات فساد عالية، وإنه حسب المعايير الدولية فإن المستثمرين الأجانب يتجهون إلى الدول التي تكون معدلات الفساد فيها أقل الرتب، وأن تدفق الاستثمارات يزيد في الدول التي نسب الفساد فيها قليلة جداً، وعلى مستوى الاستثمار المحلي فإن الدول التي توجد بها محاربة لإشكال الفساد فإن المستثمرين بها يتجهون إلى الاستثمار بها بدلاً من الذهاب إلى الاستثمار خارج بلدهم الأصلي وإن التسهيلات الائتمانية تنشط أيضاً والتي تنعكس على معدلات النمو الاقتصادي الكلي نظراً لزيادة الاستثمارات الداخلية والخارجية، وبالتالي فإن عدم تعزيز محددات الفساد سينعكس بشكل سلبي على التنمية الاقتصادية في الأردن.

المبحث الثالث

التحليل القياسي للعلاقة بين الفساد وبعض المؤشرات الاقتصادية الكلية

سنتناول في هذا المبحث التحليل القياسي لسلسلة متغيرات اقتصادية تكمن فيها مواطن الفساد، ومعرفة مدى انعكاساتها على النمو الاقتصادي في الأردن، حيث تستند المنهجية إلى تحليل سلسلة زمنية للفترة (1984-2010)، لمعرفة أثر مؤشر الفساد في الأردن حسب مؤشر المخاطر الدولية كمتغير مستقل على النمو الاقتصادي في الأردن (الناتج المحلي الإجمالي) كمتغير تابع، حيث اشتملت الدراسة على متغيرات ضابطة للنمو الاقتصادي مثل الإنفاق الحكومي، والاستثمار، والدين العام، والصدمات الاقتصادية والاستقرار السياسي، والمبينة في الملحق رقم (1) وسنتأول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: وصف وتحليل بيانات الدراسة

المطلب الثاني: اختبار فرضيات الدراسة

المطلب الثالث: انعكاسات الفساد على النمو الاقتصادي في الأردن

المطلب الأول

وصف وتحليل البيانات

يشير جدول رقم (18) إلى تحليل وصف البيانات المستخدمة في الدراسة، حيث يقدم ملخصاً لأهم المؤشرات الإحصائية الوصفية، ويتضح من خلاله أن قيمة الوسط الحسابي للناتج المحلي الإجمالي أقل من قيمة الوسيط له، مما يعني أن البيانات ملتوية نحو اليسار في التوزيع الطبيعي، بينما يشير الانحراف المعياري لمتغير الناتج المحلي الإجمالي إلى انحسار البيانات ما بين القيمة العظمى والصغرى في مجال التوزيع الإحصائي الطبيعي، بحيث إذا تحركنا بمقدار انحراف معياري واحد عن الوسط الحسابي (0.6434-8.535)، فإن الناتج محصور ما بين القيمتين العظمى والصغرى (7.8916)، وهذا يعني أن ما نسبته (0.67) من البيانات محصورة بين القيمتين وكذلك الأمر إذا تحركنا بمقدار انحرافين معياريين عن الوسط الحسابي فإن ما نسبته (0.95) من البيانات المتعلقة بالمتغير الناتج المحلي الإجمالي لا تزال في حدود التوزيع الطبيعي للبيانات.

كما أظهر الاختبار الوصفي الإحصائي أن مؤشر الالتواء أقل من مؤشر التفلطح لبيانات متغير الناتج المحلي الإجمالي بمعنى أنها تميل إلى الالتواء إلى اليسار في مجال التوزيع الطبيعي، بينما لاختبار (Jarque-Bera) إلى وقوع قيمته ضمن حدوده الطبيعية (3|3-) في مجال التوزيع الطبيعي حيث بلغ قيمته (1.3229).

وأظهرت بيانات مؤشر الفساد أن قيمة الوسط الحسابي أكبر من الوسيط، وهذا يعني أن بياناته ملتوية نحو اليمين في مجال التوزيع الطبيعي، بينما يشير الانحراف المعياري لمتغير مؤشر الفساد إلى انحسار البيانات ما بين القيمتين العظمى والصغرى في مجال التوزيع الإحصائي الطبيعي بعد طرحه من قيمة الوسط الحسابي، وهذا يعني $(3.667-0.1444) = 3.5229$ محصورة بين القيمتين العظمى والصغرى لبيانات مؤشر الفساد $(-3.586$ $3.871)$ بحيث إذا تحركنا بمقدار إنحراف معياري واحدٍ عن الوسط الحسابي فإن ما نسبته (0.67) من البيانات لمتغير مؤشر الفساد محصورة ما بين القيمتين العظمى والصغرى وملتوية نحو اليمين في مجال التوزيع الطبيعي للبيانات، وهذا ما يؤكد مؤشران الالتواء والتقلطح، بينما دلّ اختبار (Jarque-Bera) إلى وقوع قيمته خارج منطقة القبول الإحصائي بقليل مما يعني أن هنالك مشكلة انحياز ناتجة عن قيم ذات الاتجاه ومرتبطة بعامل الزمن (Time Trent).

بينما تظهر بيانات متغير الإنفاق الحكومي أن وسطه الحسابي أقل من وسيطه وهذا يعني أن بياناته ملتوية نحو اليسار في مجال التوزيع الطبيعي ومحصورة بين القيمتين العظمى والصغرى وكذلك يدل الإنحراف المعياري عند التحرك بمقدار إنحراف معياري واحدٍ أن ما نسبته (0.67) من بيانات متغير الإنفاق الحكومي أيضاً محصورة بين القيمتين العظمتين للبيانات في مجال التوزيع الطبيعي.

جدول رقم (18)

تحليل وصف البيانات

	LNGDP	LNCRT	LNGET	LNITE	LNDL	SI
Mean	8.535154	3.667441	7.567072	7.466554	8.591134	0.296296
Median	8.544322	3.583519	7.576610	7.445593	8.525756	0.000000
Maximum	9.667107	3.871201	8.688386	8.588434	9.302555	1.000000
Minimum	7.554701	3.526361	6.580362	6.519737	8.163656	0.000000
Std. Dev.	0.643440	0.144464	0.595601	0.531928	0.352621	0.465322
Skewness	0.122828	0.517960	0.282099	0.333973	0.751686	0.892218
Kurtosis	1.943795	1.376784	2.108780	2.544521	2.435356	1.796053
Jarque-Bera	1.322906	4.141455	1.251667	0.735315	2.901318	5.212912
Probability	0.516101	0.124217	0.534815	0.692354	0.234416	0.073796
Sum	230.4492	99.02090	204.3109	201.5970	231.9606	8.000000
Sum Sq. Dev.	10.76440	0.542616	9.223261	7.356633	3.232887	5.629630
Observations	27	27	27	27	27	27

وكذلك الأمر بالنسبة لبيانات المتغيرين (الاستثمار والمديونية) فإن الوسط الحسابي لكلاهما أكبر من الوسيط هذا يعني أن بياناتهما ملتوية نحو اليمين في مجال التوزيع الطبيعي ومحصورة بين القيمتين الصغرى والكبرى وكذلك يدل الانحراف المعياري عند التحرك بمقدار إنحراف معياري واحد فإن بياناتهما ضمن نطاق القيمتين الصغرى والكبرى وفي مجال التوزيع الطبيعي.

المطلب الثاني

التحليل الإحصائي واختبار الفرضيات

1. نتائج اختبار جذر الوحدة:

تستخدم الدراسة اختبار جذر الوحدة (ADF) من أجل التعرف إلى طبيعة سلسلة بيانات الدراسة ومدى ثبات هذه البيانات من أجل التحقق من استقرارها وصدق نتائجها حيث يتم توظيف الفرق الأول (I_1) للسلسلة (I_0) فيما إذا كان هناك ارتباط زائف سيكون الفرق (I_0) للسلسلة ليس له دلالة إحصائية، بعدها يتم اختبار الثبات عند (I_1) الفرق الأول للسلسلة.

وقد بينت نتائج الاختبار في الجدول رقم (19) أن هناك دلالة إحصائية وثبات للسلسلة من خلال اختبار (I_1) عند مستوى دلالة (5%) وهذا يعني أننا نرفض الفرضية العدمية ونقبل بالفرضية البديلة والتي تؤكد وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين المتغيرات المستخدمة في الدراسة. كون قيمة T المحسوبة أكبر من قيمة T المجدولة البالغة (1.96) حيث استقرت بيانات الدراسة عند مستوى الفرق الأول للسلسلة وهذا يعني صدق نتائجها وثباتها .

جدول رقم (19)

نتائج اختبار ADF للفترة (1984-2010)

Variable	T-Static	Critical %5	Prob
ADF test statistic LNGDP	1.219	5% Critical	0.53
ADF test statistic LNCRT	26.23	5% Critical	0.000
ADF test statistic LNGET	4.529	5% Critical	0.103
ADF test statistic LNITE	18.420	5% Critical	0.001
ADF test statistic LNDL	21.0969	5% Critical	0.000
ADF test statistic SI	14.287	5% Critical	0.008

Variable	Coefficient	Std-error	T-Static	Prob
LNGDP ₋₁	-0.140	0.055	-5.070	0.000
LNCRT ₋₁	-0.143	0.055	-6.673	0.000
LNGET ₋₁	-0.173	0.04309	-1.198	0.1153
LNITE ₋₁	-0.292	0.0384	-4.891	0.000
LNDL ₋₁	-0.892	0.1861	-5.682	0.000
SI ₋₁	-0.60202	0.7264	-3.700	0.001

2. تحليل نتائج اختبار جرانجر:

عند تقدير المعادلة رقم (3) ظهرت النتائج كما هي في جدول رقم (20)، حيث إذا كانت هناك علاقة موجودة بين المتغيرات فإنه من الممكن التنبؤ بالعلاقة التبادلية من خلال تأثير كل متغير بآخر حيث تكون العلاقة موجودة إذا كان التأثير تبادلي عندئذ يسمّى (Directional Causality) وإذا كان التأثير باتجاه واحد فتسمى العلاقة بين المتغيرات (-Bi Directional Causality) وهذه القاعدة كما أقرها (جرانجر) تحاول معرفة طبيعة العلاقة بين المتغيرات في الأمد القصير.

جدول رقم (20)
نتائج اختبار (Granger Causality) للفترة (1984-2010)

Null Hypothesis:	Obs		F-Statistic	Probability
LNCRT does not Granger Cause LNGDP	27	*	2.09691	0.14902
LNGDP does not Granger Cause LNCRT			0.42124	0.66192
LNGET does not Granger Cause LNGDP	27		1.21592	0.31743
LNGDP does not Granger Cause LNGET			0.50919	0.60856
LNITE does not Granger Cause LNGDP	27	*	4.99309	0.01742
LNGDP does not Granger Cause LNITE			0.67616	0.51982
LNDL does not Granger Cause LNGDP	27		0.66201	0.52676
LNGDP does not Granger Cause LNDL		*	1.95203	0.16811
SI does not Granger Cause LNGDP	27	*	8.89926	0.00172
LNGDP does not Granger Cause SI		*	1.86790	0.18041
LNGET does not Granger Cause LNCRT	27		1.08748	0.35618
LNCRT does not Granger Cause LNGET			1.04419	0.37039
LNITE does not Granger Cause LNCRT	27		0.34222	0.71427
LNCRT does not Granger Cause LNITE			0.30386	0.74131
LNDL does not Granger Cause LNCRT	27		0.32850	0.72381
LNCRT does not Granger Cause LNDL			0.33936	0.71625
SI does not Granger Cause LNCRT	27		0.35915	0.70268
LNCRT does not Granger Cause SI		*	3.10906	0.06672
LNITE does not Granger Cause LNGET	27	*	2.00370	0.16101
LNGET does not Granger Cause LNITE		*	3.17494	0.06346
LNDL does not Granger Cause LNGET	27	*	1.29158	0.29679
LNGET does not Granger Cause LNDL		*	5.01545	0.01716
SI does not Granger Cause LNGET	27		0.29335	0.74892
LNGET does not Granger Cause SI			1.14126	0.33936
LNDL does not Granger Cause LNITE	27	*	4.11864	0.03177
LNITE does not Granger Cause LNDL		*	3.33432	0.05627
SI does not Granger Cause LNITE	27		1.33321	0.28607
LNITE does not Granger Cause SI			0.70744	0.50483
SI does not Granger Cause LNDL	25		0.02543	0.97492
LNDL does not Granger Cause SI		*	1.77856	0.19457

أظهرت النتائج وجود علاقة سببية باتجاه واحد ما بين مؤشر الفساد والنتائج المحلي الإجمالي الممثل للنمو الاقتصادي، وهي علاقة سببية طردية ما بين مؤشر الفساد والنتائج المحلي الإجمالي، بمعنى أن الفساد يؤثر تأثيراً متبادلياً مع النتائج المحلي الإجمالي، فكلما زاد تحسن مؤشر الفساد زاد النتائج المحلي الإجمالي، كذلك نلاحظ وجود علاقة سببية باتجاه

واحد ما بين الاستثمار والناتج المحلي الإجمالي، وبين الناتج المحلي الإجمالي والمديونية، والمديونية وعامل الاستقرار الاقتصادي والسياسي (كمتغير وهمي)، وبين الفساد و عامل الاستقرار الاقتصادي والسياسي (كمتغير وهمي)، ويزداد ذلك التأثير في حالة عدم وجود مناخ استقرار سياسي واقتصادي مستقر.

كما تشير النتائج إلى وجود علاقة سببية باتجاهين ما بين عامل الاستقرار الاقتصادي والسياسي (كمتغير وهمي) والناتج المحلي الإجمالي، وما بين الإنفاق الحكومي والاستثمار، وما بين الإنفاق الحكومي والمديونية، وما بين الاستثمار والمديونية بفعل تأثير مؤشر الفساد.

3. تحليل الانحدار المتعدد:

بعد أن استعرضت الدراسة الإطار النظري في الفصل التمهيدي وتحديد المتغيرات الاقتصادية التي تؤثر وتتأثر في مشكلة الفساد في الأردن، ستلج الدراسة في قياس وتحليل التأثير القياسي للمتغيرات من خلال استخدام معادلات انحدار قياسية، يتم معالجتها بطريقة المربعات الصغرى العادية (OLS) خلال الفترة الدراسية 1984-2010 لمعرفة أثر المتغيرات المستقلة على المتغير التابع واعتماداً على الاختبارات النظرية والإحصائية والقياسية على الاقتصاد الأردني.

تمت مقارنة طريقة (OLS) مع طرق قياسية أخرى مثل Least Square (LS) وطريقة Auto regressive Conditional Heteroskedasticity (ARCH) للتأكد من قدرة طريقة (OLS) بعد إجراء المعالجات القياسية المناسبة للبيانات، وكما هو موضح في نهاية التحليل الإحصائي في تفسير أثر المتغيرات المستقلة على المتغيرات التابعة.

كما وتتوقع النظرية الاقتصادية أن تأثير كل من مؤشر الفساد والإنفاق الحكومي الكلي والاستثمار والمديونية موجب على النمو الاقتصادي الممثل في الناتج المحلي الإجمالي في حين أن تأثير عامل الاستقرار السياسي والاقتصادي (كمتغير وهمي) موجباً أو سالباً.

وبتقدير نموذج الانحدار المتعدد كما هو في المعادلة رقم (17) من خلال ثلاث طرق قياسية مقارنة وبعد معالجة مشكلة الارتباط الذاتي المتسلسل من خلال طريقة (كوكران - أوركات) وطريقة (ثايل - نكار) لفترة الدراسة 1984-2010 أظهرت نتائج التقدير كما هي في الجدول رقم (21)

جدول رقم (21)

نتائج تقدير الانحدار المتعدد للفترة 1984-2010

Variable	OLS		LS		ARCH	
	Coefficient	t-Statistic	Coefficient	t-Statistic	Coefficient	t-Statistic
Constant	0.938	1.310	0.937	1.3090	0.927	2.574
LNCRT	0.116	(1.926)*	0.116	1.390	0.113	(2.060)*
LNGET	1.094	(8.337)**	1.0938	(8.356)**	1.095	(11.119)**
LNITE	0.112	(0.896)	0.112	0.896	0.112	(1.985)*
LNDI	-0.224	(-1.806)*	-0.224	(-1.806)*	-0.224	(-3.460)**
SI	-0.061	(-2.504)*	-0.061	(-2.503)*	-0.038	(-1.770)*
F-Statistic		663.1901	663.190		338.431	
S.E.R		0.056	0.056		0.0628	
VIF	< 5		_____		_____	
R ²	0.99		0.99		0.99	
D.W	1.944		1.945		1.926	
Rest-1	0.068		0.067		0.0710	
Log likelihood	_____		42.525		47.0416	
A kaika	_____		-2.417		-2.817	
GARCH(-1)	_____		_____		1.217 (0.223)	

** ذات دلالة إحصائية عند مستوى 0.01

* ذات دلالة إحصائية عند مستوى 0.05

ونلاحظ من الجدول السابق ما يلي:-

1. دل اختبار (F) على المعنوية العالية للنموذج المقدر على مستوى الاقتصادي الأردني وبالتالي ملاءمة النموذج لتحليل العلاقة بين المتغيرات المستقلة و المتغير التابع.
2. تشير نتائج الدراسة عند اختبار فرضيتها الرئيسية إلى رفض الفرضية العدمية ($H_0: B_0=0$) والتي نصت على: لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي في الأردن، والقبول بالفرضية البديلة ($H_1: B_0 \neq 0$)، والتي تقول توجد علاقة ذات دلالة إحصائية ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي في الأردن؛ لأن قيمة (F) المحسوبة أكبر من قيمة (F) المجدولة.

أما فيما يتعلق باختبار الفرضيات الفرعية المدرجة في النموذج القياسي فيشير اختبار (t-ratio) إلى معنوية معاملات المتغيرات المستقلة وبالتالي نرفض الفرضية العدمية ($H_0: B_0=0$) ونقبل بالفرضية البديلة ($H_1: B_0 \neq 0$)؛ لأن قيمة (t-ratio) المحسوبة

للمتغيرات المستقلة أكبر من قيمته (t-ratio) المجدولة عند مستويات معنوية مقبولة إحصائياً، باستثناء الاستثمار التي لا تختلف إحصائياً عن الصفر بمعنى أننا نقبل فرضية العدم ونرفض الفرضية البديلة.

3. ارتفاع القوة التفسيرية للنموذج المقدر، حيث يشير معامل التحديد (R^2) إلى أن ما نسبته (99%) من المتغيرات في النمو الاقتصادي يمكن تفسيرها من خلال مؤشر الفساد وحجم الإنفاق الحكومي والاستثمار والمديونية والمتغير الوهمي (عامل الاستقرار السياسي والاقتصادي) الذي يمثل الصدمات الاقتصادية ومستوى الاستقرار السياسي في الأردن، وإن ما نسبته (0.01%) من المتغيرات يمكن تفسيرها إما بالخطأ أو بعوامل أخرى لم يتضمنها النموذج القياسي المستخدم في الدراسة.

4. بين اختبار (D.W) القياسي إلى عدم وجود ارتباط ذاتي متسلسل من خلال وقوع قيمته في منطقة القبول الإحصائي حيث اقتربت من (2) المحصورة بين الارتباط الموجب والسالب (-4:4)، كما أن قيمة (D.W) المحسوبة أكبر من قيمة (D.W) المجدولة حيث بلغت المجدولة (1.67).

5. دل اختبار Variance Inflation Factor (VIF) إلى غياب ظاهرة الارتباط الخطي؛ لأن قيمة (VIF) أقل من (5) كما تشير نتائج التقدير الإحصائي.

6. يشير اختبار $GARCH_1$ إلى وجود علاقة مرنة ما بين النمو الاقتصادي ومؤشر الفساد إضافة إلى المتغيرات الضابطة للنموذج حيث بلغت قيمة اختبار $GARCH_1$ بحدود (1.217) وهي أكبر من واحد صحيح.

وفي إطار التحليل الاقتصادي للنموذج المقدر، تبين أن مرونة مؤشر الفساد ذات تأثير إيجابي وموجب، مما يعني أن هناك علاقة طردية ما بين تحسن مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي، بمعنى أن الزيادة الناتج المحلي الإجمالي كمؤشر للنمو الاقتصادي تعني وجود مساحة قليلة من وجود بؤر فساد في قطاعات الاقتصاد المختلفة، وهذا يعني عندما يزداد تحسن مؤشر الفساد بمقدار (1%) يزداد النمو الاقتصادي بمقدار (0.116) وهذا يعني أن الزيادة في النمو في الناتج المحلي الإجمالي تقلل فرص تحقيق منافع شخصية ومكاسب نفعية في الاقتصاد من خلال تضيق حلقات الفساد بكافة صورته وأشكاله في قطاعات الاقتصاد الأردني.

كما أن مرونة الناتج المحلي الإجمالي الأردني بالنسبة إلى الإنفاق الحكومي موجبة وذات دلالة إحصائية بمستوى ثقة (1%) بحيث إن زيادة الإنفاق الحكومي بمقدار (1%)

يزداد النمو في الناتج المحلي الإجمالي الأردني بمقدار (1.094)، ولقد ساهم نمو الإنفاق الحكومي باعتباره متغيراً ضابطاً لمؤشر الفساد في زيادة النمو الاقتصادي كمؤشر اقتصادي وليس كمؤشر تنموي وإن عمليات الفساد المنظمة في الاقتصاد ساهمت في زيادة حجمه بوتيرة متسارعة خلال فترة الدراسة.

أما مرونة الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للاستثمار فهي موجبة ولا تختلف إحصائياً عن الصفر. وبالتالي فإن زيادة الاستثمار بمقدار (1%) يزداد الناتج المحلي الإجمالي بمقدار (0.112) وهذا يعني أن الناتج المحلي الإجمالي يتأثر إيجابياً كلما زادت الإيرادات الحكومية ولكن روافع الناتج المحلي لا يعتمد على الاستثمار بشكل كبير بل إن صافي التعاملات الخارجية هي محور التغير الرئيس في الناتج المحلي الإجمالي إضافة نمو القطاعات الاقتصادية الأخرى.

كما أظهرت نتائج التقدير الإحصائي أن مرونة الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للمديونية الحكومية بشقيها الداخلي والخارجي (الدين العام) سالبة وذات دلالة إحصائية بمستوى ثقة (5%) وبالتالي فإن زيادة المديونية بمقدار (1%) يقل الناتج المحلي الإجمالي بمقدار (0.224) وتعتبر المديونية أحد مثبطات الناتج المحلي الإجمالي وباعتبارها متغيراً ضابطاً، وإن مشكلة الفساد ساهمت بشكل مباشر في زيادة الاقتراض لتغطية النفقات بشكل عام سواء أكانت للمشاريع الرأسمالية أم تأمين الإنفاق الجاري للدولة وتحديث عمليات الفساد الكبرى من خلال القروض التي تمول المشاريع التنموية والتي تنعكس سلباً على مستويات التنمية الاقتصادية؛ لأنها غير موجهة ضمن سياسات واستراتيجيات تنموية مدروسة.

وتشير مرونة الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للمتغير الوهمي بأنها سالبة وذات دلالة إحصائية عند مستوى ثقة (5%) الذي يمثل الصدمات الاقتصادية عبر فترة الدراسة ومستوى الاستقرار السياسي وبالتالي فإن الناتج المحلي الإجمالي حساس وشديد الاستجابة إلى الهزات الاقتصادية والاستقرار السياسي التي تؤدي بدورها إلى تفاقم مشكلة الفساد.

أما بالنسبة إلى الإشارة السالبة في المتغير الوهمي، فإن أثر الصدمات تؤثر على الأساليب القياسية في الاقتصاد، وناتجة عن وجود قيم متطرفة من المشاهدات نظراً لاعتماد التحليل الإنحداري على الوسط الحسابي للمشاهدات الذي يتأثر بالقيم المتطرفة بشكل كبير، وهذا يسحب خط الأتحلر نحو الأسفل حتى يتجاوز المحور الأفقي محدثاً قيماً سالبة للمشاهدات المناظرة⁽¹⁾.

(1) Berndr N. Ernst, The Practice of Econometrics, Adison, Westley Publishing Company Inc, 1991, p.101.

واستناداً إلى أدبيات الاقتصاد القياسي ونظراً لطبيعة البيانات الإحصائية المنشورة من قبل المصادر الحكومية وما تعترضها من أخطاء وقيم متطرفة أحياناً، تم إجراء سلسلة تطبيقات إحصائية لتتفق هذه البيانات مع النظرية الاقتصادية، والتخلص من مشكلة الارتباط الذاتي D.W والخطي VIF في النماذج المقدر.

ولقد استخدمت هذه الدراسة طريقة (ثايل - نكار)⁽¹⁾ لتقدير قيمة (ρ) المبينة أدناه:

$$\rho = \frac{n^2 \left(1 - \frac{d^*}{2}\right) + k^2}{n^2 - k^2} \dots\dots\dots (18)$$

حيث إن:

d^* : درين واطسون (D.W).

n : عدد المشاهدات.

k : عدد المعلمات بما فيها المقطع.

حيث تم تحول المتغيرات الأصلية إلى متغيرات محمولة من خلال طريقة (كوكران أوركات) التالية:

$$M_n^* = n \sqrt{1 - (\rho)^2} \dots\dots\dots (19)$$

M_n^* : القيمة المحملة الجديدة.

n : القيمة الأصلية.

ولقد أثبتت هذه الطريقة نجاعتها في التقدير الإحصائي ومعالجة مشاكل البيانات الإحصائية وأعطت أفضل نتائج تقدير للنماذج المستخدمة في هذه الدراسة.

كما قدرت الدراسة أثر التغير الهيكلي على العلاقة ما بين النمو الاقتصادي ومؤشر الفساد من خلال اختبار (Chow-test) لمعرفة الهزات الاقتصادية عبر فترة الدراسة، حيث قسم الدراسة الفترة الكلية (1984-2010) إلى فترتين، شملت الفترة الأولى (1984-1998) والفترة الثانية (1999-2010).

وقد بينت النتائج أن سياسات التنمية الاقتصادية تتأثر بالهزات الاقتصادية من خلال اختبار (F) وذلك لأن قيمة (F) المحسوبة أكبر من قيمة (F) المجدولة، وهذا يعني رفض فرضية العدم ($H_0: \text{Structural Stability} = 0$) ونقبل بالفرضية البديلة ($H_1: \text{Structural Stability} \neq 0$)، مما يعني أنه لا توجد حالة ثبات بنيوي في النموذج المقدر وأن حدوث الصدمات الاقتصادية والاستقرار السياسي تتعكس آثارها على المتغيرات الاقتصادية، وأظهر النموذج المقدر غياب

(1) وليد السيفو، الاقتصاد القياسي، جامعة الموصل، 1988، صص (282-284).

ظاهرة الارتباط الذاتي المتسلسل والخطي ولا يحتاج إلى معالجة بطريقة (GLS) كون قيمة (D.W) واقعة في منطقة القبول الإحصائي.

4. تحليل اختبار التكامل:

تشير نتائج التقدير في الجدول رقم (22) إلى اختبار تكامل جوهانسون الذي يدرس طبيعة العلاقة ما بين مؤشر الفساد والتنمية الاقتصادية في الأمد القصير والأمد الطويل. فقد اقترحا (Engle and Granger 1987) متغيرات غير ثابتية (Non-Stationary) يمكن تحدث توازن في الأمد الطويل، بعد إجراء اختبار الثبات إن كان موجوداً فإذا لم يكن موجوداً في القيم الأصلية يتم إبطاء المتغير (I_1) أي إيجاد حالة الثبات من خلال الفرق الأول للمتغير من خلال اختبار التكامل الذي يعود الفضل إلى جوهانسون وفق الفرض الذي يعتبر التكامل ثابتاً مع مرور الوقت.

وظفت الدراسة اختبار تكامل (جوهانسون) (Johanson, 1991) لتحديد عدد مرات التكامل من خلال اختبار (Eigen Vaule) و (Trace test) كمعلومات للنموذج المقدر ما بين مؤشر الفساد و النمو الاقتصادي للفترة الدراسة الممتدة من (1984-2010). يفسر اختبار تكامل (جوهانسون) العلاقة ما بين المتغير المستقبل والتابع في الأمدين القصير والطويل خلال فترة الاختبار، حيثُ بينت نتائج الاختبار أن كلا الاختبارين (Eigen Value) و (Trace test) يشيران إلى وجود على الأقل تكامل واحد عند مستوى ثقة 5% كما يوضح ذلك الجدول رقم (22)، وهذا يعني أن هناك علاقة تكامل في الأمد القصير والطويل ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي أي أن العلاقة تكاملية كلما زاد أحدهما زاد الآخر والعكس صحيح.

تخلص نتائج الدراسة إلى وجود علاقة تكاملية ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي في الأردن في الأمدين: القصير والطويل خلال فترة الدراسة.

جدول رقم (22)

نتائج تقدير اختبار التكامل للفترة (1984-2010)

Variable	Eigen Value	Trace Statistic	Critical Value 0.05	Prop*	Hypothesized No. of CE(s)
LNGDP	0.884956	136.0202	95.75366	0.0000	None
LNCRT	0.811063	81.95923	69.81889	0.0039	At most 1 *
LNGET	0.485628	40.30063	47.85613	0.2119	At most 2
LNITE	0.433517	23.68043	29.79707	0.2143	At most 3
LNDL	0.301544	9.472706	15.49471	0.3235	At most 4
SI	0.019828	0.500636	3.841466	0.4792	At most 5

Max – Eigen Value test

Variable	Eigen Value	Trace Statistic	Critical Value 0.05	Prop*	Hypothesized No. of CE(s)
LNGDP	0.884956	54.06098	40.07757	0.0007	None *
LNCRT	0.811063	41.65859	33.87687	0.0048	At most 1 *
LNGET	0.485628	16.62020	27.58434	0.6127	At most 2
LNITE	0.433517	14.20772	21.13162	0.3482	At most 3
LNDL	0.301544	8.972070	14.2660	0.2885	At most 4
SI	0.019828	0.500636	3.841466	0.4792	At most 5

- Trace test indicate 2 Co integrating egn(s) at 0.05 level.
- * Denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level.
- ** Mackinon – Haug – Michelis (1999) ρ – Value.

5. نتائج اختبار نموذج تصحيح الخطأ (ECM)

يهدف هذا الاختبار في التحقق من العلاقة قصيرة الأجل وطويل الأجل بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي من خلال هذا الاختبار يستخدم أسلوب (Lags) حيث يصل إلى (Lag 6) بعدد معلمات النموذج المستخدمة في الدراسة والهدف من التحقق لهذه السلسلة للحصول إلى حالة الثبات والتأكد من طبيعة العلاقة بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي وهذا الاختبار يؤكد كذلك على نتائج اختبار التكامل فإذا كان هناك تكامل في السلسلة التي يتم اختبارها فلا بد من استخدام اختبار نموذج الخطأ (ECM) من خلال استخدام البواقي للملاحظات المستخدمة في الدراسة.

فإذا كان اختبار التكامل موجوداً فالخطوة الأخرى لا بد من استخدام اختبار (ECM). أظهرت نتائج اختبار (ECM) في الجدول رقم (23) لسلسلة الدراسة أن كلا المعلمتين (δ, ϵ) لهما دلالة إحصائية عند مستوى معنوية مقبولة إحصائياً وهذا يعني أن هناك علاقة طويلة الأمد بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي. ولتحقق من العلاقة قصيرة الأمد تم اختيار (Lag 6) حيث بينت نتائج الاختبار أن هناك علاقة قصيرة الأمد بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي وللمتغيرات الضابطة المستخدمة في النموذج عند (t-2) و (t-4) و (t-5) وبدلالة إحصائية مقبولة.

جدول رقم (23)

نتائج اختبار نموذج تصحيح الخطأ (ECM) للفترة (1984-2010)

Dep	δ, ϵ	B ₁	B ₂	B ₃	B ₄	B ₅	B ₆	F Statistic
Δ GDP	0.067	0.116	1.083	0.112	-0.224	-0.061	0.937	663.19
T-statistic	2.471	1.356	8.356	0.896	-1.806	-2.503	1.309	0.000
Δ CRT	0.025	0.113	1.095	0.112	-0.224	-0.385	0.927	338.43
T-statistic	3.53	2.060	11.119	1.1856	-3.460	-1.770	2.574	0.000

خلاصة التحليل الإحصائي دلت النتائج على وجود علاقة تبادلية بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي وهذا ينسحب على باقي متغيرات الدراسة، ولقد أكدت النتائج سلامة ودقة اختبار المتغيرات المدرجة في الدراسة وملاءمتها في التعريف بالظاهرة وتحليلها من خلال تحليل اختبار فرضيات الدراسة في كافة النماذج القياسية التي وظفت في تحليل طبيعة العلاقة في الأمد القصير و الأمد الطويل وفقاً لمنهجيات إحصائية متقدمة لم تسبق هذه الدراسة أية دراسة استخدام النماذج القياسية من خلال قدرتها على اختبار طبيعة العلاقة بين ظاهرة الفساد والنمو الاقتصادي.

المطلب الثالث

انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية في الأردن

بعد استعراضنا أشهر قضايا ومظاهر وطرق قياس الفساد في الأردن ومحدداته وعلاقة الفساد بالتنمية والتحليل القياسي للعلاقة بين الفساد وبعض المؤشرات الاقتصادية الكلية في الأردن، ولربط ما تم دراسته مع الدراسات الحديثة والتي توصلت إلى وجود ارتباط سالب بين الفساد والتنمية نخلص إلى أن الفساد له انعكاسات على التنمية الاقتصادية في الأردن من خلال قنوات متعددة أهمها:

1. الفساد والاستثمار

إن الفساد يؤدي إلى تقليل الربح وخفض حوافز الاستثمار، ذلك أن مدفوعات الفساد الكثيرة إما تمثل عبئاً على المشروع وتزيد من تكاليفه، بل يعتبرها البعض بمثابة ضريبة ضاره على الاستثمار نظراً لسريتها واستهدافها مصالح خاصة، وأن هناك علاقة سلبية بين مستوى الفساد ومستوى الاستثمار في الاقتصاد القومي، أي كلما زادت درجة الفساد قل حجم الاستثمار وبالعكس كلما قل الفساد زاد حجم الاستثمار وأن تخفيض الفساد بنسبة 30% سيزيد من نسبة الاستثمار بنسبة 50%، وهذه ما أكدت دراسة (ماورو Mauro) إذ تبين أن هنالك علاقة ثابتة بين الاستثمار والفساد وأثبت بأن ارتفاع مؤشر الفساد من (4-6) يؤدي إلى زيادة قدرها (4%) في معدل الاستثمار و(5%) في معدل النمو السنوي للدخل الفردي، وهذا يعني أن الفساد يستطيع أن يؤثر بشكل كبير في النمو الاقتصادي من خلال قناة الاستثمار، وفي دراسة وجد Shang-Jin Wet أدلة واضحة على أن الفساد في البلدان المضيفة يثبط الاستثمارات الأجنبية، وأن أثر ذلك على جذب الاستثمارات الأجنبية سيكون مساوياً لتخفيض نسبة الضريبة على الشركات بنسبة 22%، وبما أن الفساد يخفض الاستثمار المحلي ويقلل الاستثمار الأجنبي فمن الطبيعي أن يكون الفساد مخفضاً للنمو الاقتصادي.

2. الفساد وجودة الخدمات

ينعكس الفساد على التنمية الاقتصادية من خلال الهبوط بجودة البنية الأساسية، ذلك أن جزءاً من الموارد الذي كان ينبغي أن توجه إلى المشروعات العامة لإقامة بنية أساسية تدعم الإنتاج يتم توجيهها من خلال علاقات الفساد إلى الاستهلاك الخاص للمنفذين في الأجهزة الحكومية التي تقوم بتلك المشروعات، الأمر الذي يزيد من تكلفتها ويهبط بمستوى جودتها، كما لاحظنا أنه قد تم تنفيذ كثير من المشروعات ذات المردود الاقتصادي المنخفض استجابة لعلاقات الفساد حيناً ولعائدها السياسي حيناً آخر، بل أن نشأة الفساد في

الأردن كانت مرتبطة بالمشروعات العامة وتنفيذها، فالفساد يكون أكثر ميلاً إلى المشروعات التي يكون ووجوه الإنفاق فيها يسهل الحصول على الرشوة وإخفائها، وذلك لصعوبة تحديد سعرها في السوق أو؛ لأن إنتاجها أو شراءها يتم من قبل مؤسسات محدودة مثل الإنفاق العسكري والإنفاق على الجسور والطائرات والأجهزة الطبية ومشروعات البنية الأساسية الكبيرة، في حين يقل الإنفاق على الخدمات التعليمية والصحية التي تقل فيها فرص الفساد وإن كانت لا تتعدى كذلك، فعلى سبيل المثال وجد أن تحسن مؤشر الفساد من 6 إلى 8 في أي دولة ينتج عنه ارتفاع في حجم الإنفاق على التعليم والصحة بنسبة 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي مما يؤدي بدوره إلى ارتفاع معدل النمو الاقتصادي بسبب الاستثمار البشري عن طريق النهوض بالتعليم وتحسين المستوى الصحي.

3. أثر الفساد على المالية العامة

يؤدي الفساد إلى خفض الإيرادات العامة، حيث يعمل الفساد على مجاملة دافعي الضرائب الذي يستطيعون بفضل المعاملة الخاصة التي يتلقونها من مفتشي الضرائب خفض قيمة التزاماتهم الضريبية، أو التهرب الكامل من دفع الضرائب، فضلاً عن التطبيق غير السليم للإعفاءات الضريبية، وأن تراجع الإيرادات الحكومية نتيجة الفساد له آثار غير مباشرة على الأداء الاقتصادي مثل تخفيض الاستثمارات التي تنفذها، وعرقلة مشاريع الدولة في بناء مشروعات البنية الأساسية وتدني الخدمات التعليمية والصحية، ورفع سعر الضريبة المفروضة، وفرض ضريبة جديدة لتعويض الحكومة عن النقص الحاصل نتيجة التهرب، واضطرار الحكومة إلى سداد العجز الناتج عن التهرب من خلال اللجوء إلى القروض الداخلية والخارجية وهذا يوقعها في مأزق تسديد القروض ودفع الفوائد المترتبة عليها، وعدم تحقق العدالة الضريبية، بحيث يدفع الضريبة قسم من المكلفين، ولا يدفعها الآخرون بسبب قوتهم على التهرب، مما يؤدي إلى تأثير على المنافسة بين المشروعات: فالشركة التي لا تدفع الضريبة تقل تكلفتها إنتاجها بالنسبة لتكلفة إنتاج الشركات الدافعة للضريبة؛ لأن أموال الضريبة غير المدفوعة تذهب كربح وإيراد لها وهذا يجعل لها ميزة تنافسية على حساب غيرها، مما يساهم في تكوين النشاطات الاقتصادية غير القانونية أو ما يسمى بالاقتصاد الخفي *underground economy*، إذ يعمل هذا الاقتصاد خارج القانون وخارج سيطرة الضريبة.

كما يؤدي الفساد إلى تشويه عناصر النفقات العامة، إذ يكون من المتوقع أن يبذل السياسيون المرتشون موارد عامة أكثر على البنود التي يسهل ابتزاز رشاوى كبيرة منها مع الاحتفاظ بسريتها، من ذلك مثلاً المنتجات التي يتم إنتاجها في أسواق درجة المنافسة فيها

منخفضة، والبنود التي يصعب مراقبة قيمتها، لذلك يتجه السياسيون المرشحون إلى الإنفاق على الطائرات المقاتلة ومشروعات الاستثمار واسعة النطاق أكثر مما ينفقون على التعليم والصحة والبحث العلمي، كما يقلل الفساد من الإنفاق على برامج التشغيل والصيانة اللازمة لصعوبة الحصول على عمولات كبيرة في مجال الصيانة والتشغيل، ويعد الأردن وحسب الاحصاءات المنشورة والمتعلقة بالإنفاق العسكري خامس اعلى دولة بالعالم من حيث حجمة كنسبة من حجم الناتج المحلي الاجمالي، وقد اعترى موضوع الانفاق العسكري في الأردن جدل واسع لدى الساسة والمعنيين بالشؤون الاقتصادية، وسط تساؤلات خجولة عن الحجم الضخم الذي تخصصه الحكومة الاردنية في كل عام للانفاق العسكري بالرغم من العجز المضطرد الذي تمنى به موازنة الدولة عاما بعد عام. ويشكل الانفاق العسكري في الاردن من حجم الانفاق الحكومي الكلي نسبة تصل الى 30%، ولا شك ان انفاق الدولة الاردنية على مناحي الحياة الاخرى هو اقل بكثير من انفاقها على الدفاع وهي نسبة اكبر من نسب انفاق الحكومة على التعليم والصحة والعمل مجتمعين، وتشير الاحصاءات الى ان الاردن ينفق ما مقداره 11% على التعليم و نسبة 10% على الصحة و 2% على العمل. والحديث عن الانفاق العسكري يسوقنا إلى الحديث اقتصاديا عن نظرية الفرصة المضاعة او ما يسمى أيضا بالتكلفة البديلة، وفرص العوائد الذي ستجنهها الدولة اذا قررت توجيه جزء من هذا الإنفاق لمشاريع استثمارية منتجة، ناهيك عن حجم المضاعف في دورة الحياة الاقتصادية الذي سيعظم المنفعة للمجتمع ككل. حيث يرى العديد من الاقتصاديين في الأردن أن جزءا كبيرا من نفقات الدفاع يمكن استثمارها وتنميتها بل وتوجيهها إلى مناحي الإنفاق الرأسمالي والجاري في الأردن والتي بالمحصلة ستزيد من حجم الادخار وتمويل الاستثمار وهذا مدعاة لخلق فرص عمل جديدة وزيادة العمالة وتخفيض مستويات الفقر والبطالة⁽¹⁾. كما تؤكد إحدى الدراسات أن ارتفاع مؤشر الفساد في بعض البلاد كان مرتبطاً بالإنفاق الرأسمالي على حساب المشروعات العامة وانخفاض الإنفاق على التشغيل والصيانة.

4. التضخم

يؤدي الفساد إلى زيادة تكلفة الأعمال نتيجة ما تدفعه المشروعات من رشاوى وعمولات حتى يسمح لهم ببدء النشاط، وما تدفعه عند القيام بالإجراءات المختلفة المرتبطة بالمشروع، كما يؤدي إلى زيادة تكاليف الخدمات الحكومية، مما يترتب عليه رفع أسعار

[http://satelnews.com/\(1\)](http://satelnews.com/(1))

السلع والخدمات، حيث يعتمد المستثمرون إلى إدخال المدفوعات الناجمة عن الفساد أو الوقت الضائع في ضمن التكاليف مما يزيد من التكلفة الإجمالية للإنتاج. ويترتب على ذلك سوء تخصيص الموارد والتأثير سلباً على الكفاءة الإنتاجية داخل الاقتصاد، فالمستهلك يدفع سعراً للسلعة أعلى من تكلفتها الحقيقية بسبب مدفوعات الفساد الإضافية، وتتأثر بذلك الكفاءة التوزيعية، لأن جزءاً هاماً من السعر الذي يدفعه المستهلك والاقتصاد عموماً لا يقدم لمنتجي السلعة أو الخدمة أو حتى الحكومة وإنما إلى وسيط بينهما يستحوذ على مبالغ إضافية بسبب موقعه في علاقة التبادل.

5. عدم عدالة التوزيع

يقلل الفساد من فرص الفقراء على الكسب لعدم مقدرتهم على المنافسة في ظل انتشار الفساد وذلك تقتصر فرص الربح على ذوي المناصب الرفيعة دون باقي أفراد المجتمع مما يزيد من نسبة المهمشين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ويؤدي إلى تثبيط الهمم وانخفاض الحافز لدى الشرفاء، طالما أن ثمار التنمية لن يتم توزيعها بصورة عادلة، ويؤدي ذلك كله إلى انخفاض ثقة الأفراد في الحكومة، مما يؤدي إلى حدوث اضطرابات وقلق تهدد الأمن والاستقرار، كما يترتب على ذلك تغير الحوافز والدوافع السلوكية بحيث تسود الأنشطة غير الإنتاجية الساعية إلى الربح السريع كالمشروعات الخدمية والسياحية والمضاربة على العملات.

6. زيادة حدة الفقر وسوء توزيع الدخل

يؤدي الفساد إلى إثراء القلة على حساب الكثرة مما يساعد على تعميق الفجوة بين ما يملكون ومن لا يملكون وتصبح الخدمات العامة مسالة خاضعة للبيع والشراء، مما يؤدي إلى خلق حالة من التمييز والطبقية وعدم العدالة داخل المجتمع وهذا الأثر يتم عبر عدة طرق من أهمها:

أ. إن زيادة معدل النمو الاقتصادي تساعد على زيادة الرفاهية الاقتصادية لجميع فئات المجتمع وإن تفاوتت درجة الاستفادة، وبما أن الفساد يؤدي إلى تراجع المستويات المعيشية وهذا التراجع يضر بالدرجة الأولى وبشكل كبير الفئات الفقيرة في المجتمع.

ب. عند استخدام الضرائب التصاعدية وتكون الإدارة بعيدة عن الكفاءة أو تنفسي في ظل النظام الضريبي المتصاعد ظاهرتا الاستثناءات والتهرب، فإن الاستفادة ستكون في صالح أصحاب النفوذ لأن هذا النظام يفقد قدرته على تقليص الفجوة بين الفئات ذات الدخل المرتفع والفئات الفقيرة مما يعمل على تعميق الفجوة بين الأغنياء والفقراء.

ج. عندما يساء استخدام برامج الدعم للسلع والخدمات الاجتماعية الهادفة إلى رفع المستوى المعيشي للفقراء من قبل الأغنياء فإن ذلك يعمق الفقر ويساعد على ديمومة التفاوت المعيشي بين أفراد المجتمع.

د. يزيد الفساد من كلفة الخدمات الحكومية مثل التعليم والصحة والسكن... إلخ مما يقلل من حجم الخدمات ونوعيتها سلباً على الفئات الأكثر حاجة. وهذا ما يتفق مع الدراسة التي تبين أن زيادة معدل الفساد بوحدة انحراف معياري نقطتين ونصف على مؤشر مدركات الفساد ينتج عنه ارتفاع في معامل جيني بخمس نقاط ونصف النقطة في عدالة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع.

7- **التحيز الحضري والفقير:** إن الرغبة في الحصول على رشاوى يشوه التصرف بطرق مختلفة، لا سيما في المشاريع العامة التي لم تحصل على ميزانية كافية، وإن كانت قيمتها الاجتماعية مرتفعة، فمشاريع الدفاع الكبيرة الحجم غالباً ما تتأثر خطوة بين السياسيين والبيروقراطيين بسبب حجمها وسرية غالبيتها وتكون عقودها غالباً على حساب ميزانية الصحة الريفية والعيادات المختصة بالصحة الوقائية والمعروف أن سكان الريف عادة أقل دخلاً من نظرائهم سكان المدن، وأن الفساد الذي تسببه سياسة الانحياز في تحويل الموارد بعيداً عن الريف قد يزيد من سوء توزيع الدخل، كما يؤدي الفساد إلى تفاقم الفقر في المدن كما تراه روز - أكرمان 1977، حيث إن الفقراء لديهم وسائل أقل في رشوة المسؤولين والسلطة السياسية بشكل عام، لذا فهم يتعرضون للضرر جراء الفساد:

- أ. سيعاني الفقراء من انخفاض مستوى الخدمات الاجتماعية.
- ب. الاستثمار في البنية الأساسية ستكون متحيزة ضد المشاريع التي تساعد الفقراء.
- ج. قد يواجه الفقراء ضرائب أعلى أو أقل من الخدمات.
- د. الفقراء محرومون من بيع ما لديهم من منتجات زراعية.
- و. عدم قدرتهم على مغادرة حالة الفقر باستخدام المشاريع الأهلية صغيرة الحجم، إضافة إلى تقليل فرص التعليم للفقراء.

8. أثر الفساد على التنافسية

تعرف التنافسية بأنها تحليل لقدرة المشروع أو الدولة ككل في إدارة إجمالي ما لديها من مهارات وكفاءات لتحقيق الربح للمنشأة والرفاهية والازدهار للدولة، وبشكل عام يمكن تعريف التنافسية بأنها المقدرة على تحقيق النجاح في الأسواق مما يقود إلى مستويات معيشية أفضل.

ووفقاً لـبورتر فإن تحسن ترتيب الدولة مقاسه بمؤشر الفساد المدرك بمقدار درجة سيؤدي إلى تحسن ترتيبه التنافسي العالمي بمقدار 20 درجة وفقاً لمقياس التنافسية الدولي (GCI Global Competitiveness Index).

ويقاس هذا المؤشر التنافسية من ثلاثة أبعاد: جودة البيئة الاقتصادية الكلية وحالة المؤسسات العامة ومستوى الاستعداد التكنولوجي، وتصدر بيانات هذا المؤشر بشكل سنوي من خلال التجمع الاقتصادي العالمي World Economic Forum والجدول رقم (24) يبين العلاقة الارتباطية بين مؤشر الفساد ومؤشر التنافسية الدولية كما عرفت أعلاه للسنوات 2003، 2004، 2005 على التوالي:

الجدول رقم(24)

العلاقة بين الفساد والتنافسية

العلاقة	القيمة
2003	0.923
2004	0.920
2005	0.916

المصدر: Studies in Business and Economics, Jell classification C16

ويتضح من الجدول رقم (24) بأن معامل الارتباط بين الفساد والتنافسية قوي جداً وقد وصل إلى أكثر من 91% في جميع السنوات، متضمناً وجود علاقة إيجابية بين الفساد والتنافسية على المستوى العالمي.

وعلى صعيد الاقتصاد الأردني فقد تم حساب معامل الارتباط باستخدام البيانات المتاحة بين مؤشري النمو للتنافسية والفساد المدرك والنتيجة كما هي في الجدول رقم (25) ويتضح من هذه النتيجة أنه بالرغم من أن معامل الارتباط قد جاء موجباً وذا دلالة إحصائية إلا إنه قد انخفض من حيث الحجم إلى ما يقارب 0.6، ويعود ذلك ربما لمشكلة تغير طريقة القياس ومحدودية البيانات المتاحة حول دولة منفردة (لا مجال لاستخدام عينة تقاطعية أكثر من دولة)، وتتضمن هذه النتيجة أن الطريق للسيطرة على الفساد وتخفيض مستوياته يتطلب تعزيز البيئة التنافسية بما فيها زيادة وفرة المعلومات والشفافية.

جدول رقم (25)

مؤشر نمو التنافسية ومؤشر الفساد المدرك في الأردن 1996-2009

السنة	قيمة المؤشر CPI	قيمة المؤشر GCI
1996	4.31	
1997	4.5	0.8 =54/43
1998	4.7	0.63 =54/34
1999	4.4	0.68 =59/40
2000	4.6	0.8 =59/47
2001	4.9	0.69 =59/41
2002	4.5	0.55 =80/44
*2003	4.6	4.58
2004	5.3	4.58
2005	5.7	4.28
2006	5.3	4.25
2007	4.7	4.32
2008	5.1	4.37
2009	5.0	4.3

المصدر: مؤتمر آثار الفساد على التنمية الاقتصادية في الأردن ورقة عمل قدمها الدكتور طالب عوض، الجامعة الأردنية، عمان، بعنوان أثر الفساد على النمو والتنافسية، ص10.

9. الجوانب الاجتماعية والأخلاقية

تظهر آثار الفساد أكثر خطورة في الخلل الكبير الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، ومحاولة تبرير الفساد والعمل على استمراره واتساع نطاق مفعولة في الحياة اليومية، وتصبح العمولة والرشوة تدريجياً أحد أهم معوقات نظام الحوافز الجديد، وتصبح الدخول الخفية الناجمة عن الفساد هي الدخول الأساسية وتفوق في أحيان كثيرة قيمة الدخول الشرعية، مما يؤدي إلى فقدان الثقة في أهمية العمل وقيمه، والتفريط التدريجي في معايير الأداء الصحيحة، وتكون المحصلة النهائية فقدان القانون هيئته في المجتمع؛ لأن المفسدين يملكون تعطيل القانون ووقف تنفيذ القرارات، وتصبح مخالفة القانون هي الأصل واحترامه استثناءً، ومتى نشأ النظام الفاسد واستقرّ كانت هناك أغلبية تعمل داخله، فلن يكون هناك حافز لدى الأفراد لمحاولة تغييره أو للامتناع عن المشاركة فيه مما يؤدي إلى انعدام الأمانة وأداء الواجب والذي يقدم أجيالاً تمتهن الاحتيال والنصب والمخدرات والتلاعب بالقوانين وإشاعة تقبل حالة الفساد عند المجتمع والانسجام معه.

خلاصة الفصل

يعد الأردن واحداً من الدول النامية التي تعاني من ظاهرة الفساد حيث إنه لا يوجد بلد في العالم خالٍ من الفساد، والأردن يعترف بوجود الفساد فيه بشجاعة، وبدأ باتخاذ خطوات في مكافحة هذه الظاهرة التي تعد من أهم التحديات الضاغطة التي تواجه الأردن في الوقت الحاضر.

وقد لاحظنا أن هنالك بعض قضايا الفساد كان لها الأثر السلبي الكبير على كافة مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، مما أدى إلى إنشاء أجهزة رقابية عديدة تقوم بإعداد تقارير شهرية عن واقع الفساد وكافة أشكاله ومظاهره وتقوم بتحويل المتورطين إلى الجهات المختصة، كما قام الأردن بتوقيع اتفاقيات ثنائية ودولية من أجل التصدي لهذه الظاهرة الخطيرة.

والأردن يمر في مرحلة تحديث وتطوير فقد صاحب عملية التنمية حالات فساد تمثلت في الخصخصة والاستثمارات والعطاءات والتي كانت معوّق لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأردن، الأمر الذي يتطلب تعزيز محددات الفساد من انتهاج وسائل رقابية محكمة وتعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة والحكم الرشيد ولا أحد فوق القانون مهما علت مراتبه. وعرجنا في الفصل إلى إجراء تحليل قياسي لبعض المؤشرات الاقتصادية والتي تكمن فيها مواطن الفساد اعتمدت أسلوب التحليل القياسي من خلال اختبار متغيرات نوعية ومنهجية إحصائية متقدمة تستخدم سلاسل زمنية تم التأكد من ثباتها واختبارات السببية، حيث تم اختبار طبيعة العلاقة قصيرة الأمد وطويلة الأمد بين مؤشر الفساد والتنمية الاقتصادية في الأردن، وقد تم تقسيم الفترة الزمنية إلى فترتين لتأكد من أثر المتغيرات الاقتصادية والسياسية على موضوع الدراسة.

وخلصنا إلى أن للفساد انعكاسات سلبية تمثلت في خفض الاستثمار المحلي والأجنبي وخفض معدل النمو وضعف جودة الخدمات، وتشويه بنود الإنفاق الحكومي، وعدم عدالة التوزيع والتضخم، وزيادة حدة الفقر والبطالة والحد من التنافسية بالإضافة إلى آثاره الاجتماعية والأخلاقية.

الاستنتاجات والتوصيات

أ. الاستنتاجات

بعد أن استعرضنا مظاهر وأشكال الفساد المختلفة وآثاره على كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتي تنعكس بدون شك على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأردن يخلص الباحث إلى الاستنتاجات التالية:

1. استخدمت الدراسة اختبارات تحليل البيانات للتأكد من ثباتها واستقرارها ليتم الأخذ في نتائجها حيث بين اختبار (ADF) ثبات البيانات واستقرارها عند استخدام الفرق الأول (I₁).
2. اختبرت الدراسة التأثير التبادلي اعتماداً على سببية (جرانجر) حيث بينت الدراسة وجود علاقة سببية باتجاه واحد ما بين مؤشر الفساد والنتائج المحلي الإجمالي الممثل للنمو، بينما كان هنالك علاقة سببية باتجاهين بين الناتج المحلي الإجمالي والاستقرار السياسي والاقتصادي.
3. بينت نتائج الدراسة وجود علاقة موجبة وطردية ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي بمعنى كلما تحسن مؤشر الفساد زاد النمو الاقتصادي في الأردن بحيث إذا تحسن مؤشر الفساد بمقدار 1% فإنه يؤدي إلى زيادة في النمو الاقتصادي بمقدار 0.116.
4. بينت الدراسة أن هنالك علاقة تكاملية ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي اعتماداً على اختبارات التكامل قصيرة وطويلة الأمد خلال فترة الدراسة.
5. بينت الدراسة رفض الفرضيات العدمية وقبول الفرضيات البديلة بأن هنالك علاقة بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي والانفاق الحكومي والمديونية والاستقرار السياسي والاقتصادي والقبول بالفرضية العدمية فيما يتعلق بالاستثمار.
6. بينت الدراسة أن هنالك علاقة قصيرة وطويلة الأمد بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي من خلال استخدام نموذج تصحيح الخطأ (ECM).
7. بينت نتائج الدراسة أن هناك أثراً هيكلياً في العلاقة ما بين النمو الاقتصادي ومؤشر الفساد ومن خلال استخدام اختبار (CHOW- TEST).
8. بينت نتائج الدراسة أن الفساد مرتبط ارتباطاً وثيقاً بعامل الاستقرار الاقتصادي والسياسي، حيث إن الفساد هو المحرك الأساس للتقلبات الاقتصادية والسياسية في الأردن.
9. إن الفساد معوق رئيس للتنمية في الأردن بسبب انعكاسات السلبية على إيرادات الدولة ومعدلات الاستثمار المحلي والأجنبي، مما يضعف النمو الاقتصادي من خلال انعكاس

الرشوة على الكلفة الاجتماعية والاقتصادية للمشروعات بما يرفع من تكلفتها وضعف مردوها.

10. الفساد يؤدي إلى تكديس الثروات بأيدي أصحاب النفوذ والسلطة على حساب تهميش بقية أفراد المجتمع، مما يزيد من مستوى الفقر والبطالة، ويؤدي إلى عدم العدالة في توزيع الثروة و الدخل بين أفراد المجتمع.

11. إن انخفاض حجم الإيرادات العامة التي تجنيها الدولة من المكلفين من الضرائب والجمارك تؤدي إلى تخفيض الاستثمارات العامة والمشاريع التي تنفذها الدولة بما ينعكس سلباً على التنمية الاقتصادية.

12. يؤثر الفساد على المنافسة بين المشروعات والشركات التي لا تدفع الضريبة تقل تكلفة إنتاجها بالنسبة للشركات الدافعة للضريبة وهذا يجعل لها ميزة تنافسية على حساب غيرها وتحقق ربح أكثر على حساب الكفاءة الإنتاجية.

13. يشوه الفساد تكوين الإنفاق الحكومي بعيداً عن التشغيل والصيانة اللازمين من أجل الإنفاق على معدات جديدة، وكذلك يشوه النفقات العامة بعيداً عن الصحة والتعليم؛ لأن هذه النفقات بالمقارنة مع الإنفاق العسكري وقامة الجسور أقل سهولة على المسؤولين في انتزاع الربح.

14. يؤثر الفساد في الجانب الاجتماعي والأخلاقي المتمثل في إنعدام الأمانة وأداء الواجب والذي يقدم أجيالاً تمتهن الاحتيال والنصب والمخدرات والتلاعب على القوانين ولشاعة تقبل حالة الفساد عند المجتمع والانسجام معه، مما يؤدي إلى انتشار الجريمة غير المنظمة نتيجة انهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

15. يؤدي غياب الشفافية والمساءلة القانونية والحاكمية الرشيدة دوراً رئيساً في استثناء الفساد وعدم تجفيف منابعه، وإضعاف المحددات الرئيسية له، والتي تنعكس سلباً على مستوى الاقتصادي الكلي وتعمل على خفض معدلات النمو الاقتصادي وتقلل الثقة بتدفق الاستثمارات المحلية والأجنبية.

16. يقود الفساد إلى العديد من النتائج السلبية على التنمية الاقتصادية منها الفشل في جذب الاستثمارات المحلية والخارجية لان يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة، كما يؤدي إلى هدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية: المشاريع التنموية والكلفة المادية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة نتيجة لهدر الإيرادات العامة ويؤدي إلى استفحال هجرة الكفاءات الاقتصادية نظراً لغياب التقدير وبروز المحسوبية والمحاباة في التعيين في المناصب العامة.

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

ب. التوصيات

وفي ضوء الاستنتاجات السابقة يوصي الباحث بما يلي:

1. إن علاج الفساد في الأردن يتطلب البدء بإصلاحات سياسية تتمثل في مشاركة جميع فئات المجتمع في عملية صنع القرار ومواكبة هذه المشاركة السياسية بإصلاحات إدارية واقتصادية واجتماعية، تتمثل في تبويب وفهرست البيانات الاقتصادية واعتماد معايير محددة في الإنفاق الحكومي وتحصيل الضرائب من خلال استخدام أساليب الشفافية والمساءلة.

2. العمل على التطوير المستمر في القوانين والتشريعات المناهضة للفساد وضمان فرض العقوبات المناسبة والصارمة على جميع الفاسدين ولا أحد فوق المساءلة مهما علت مراتبهم.

3. تفعيل دور القضاء والمحافظة على استقلاليته ونزاهته وعدم خضوعه للضغوطات، إضافة إلى تدليل عقبات كشف ومحاسبة المتورطين بقضايا الفساد على الأمدين القصير والطويل.

4. تشجيع وسائل الإعلام والصحافة الحرة على كشف الفساد والكشف عن مرتكبيه واستخدام مصادر المعلومات الصحيحة والدقيقة في كشف التجاوزات والمخالفات المرتكبة بعيداً عن اغتيال الشخصية وتصفية الحسابات والابتزاز.

5. إعطاء الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الأردن المزيد من الاستقلالية والحصانة والصلاحيات لتخفيف من حدة الضغوطات الخارجية عليها، مع ضرورة التنسيق بين كافة الأجهزة المعنية بالمكافحة لحل مشكلة التداخل والتعارض في الصلاحيات.

6. الترسخ العملي لمبدأ الشفافية والمساءلة والحاكمية الرشيدة من خلال تعزيز مبدأ المنافسة الشريفة أمام جميع المستثمرين في المناقصات الحكومية والعقود والمشاريع التنموية.

7. التنسيق التام ما بين الجهود المحلية والدولية في مكافحة الفساد والالتزام بالاتفاقيات والمعاهدات المبرمة ما بين الدول بمنع تهريب وغسيل الأموال والجريمة المنظمة والتهرب الضريبي والجمركي.

8. ضرورة تبني سياسة وطنية شاملة تهدف إلى تعزيز الوازع الديني وارساء المبادئ والقيم المثلى بين كافة مكونات المجتمع الأردني كوسائل وقائية ضد الفساد بحيث يتم تنفيذ هذه السياسة على جميع المستويات سواء أكانت الإدارة أم البيت أم المدرسة أم الجامعة أم مكان العمل أم أماكن العبادة وذلك لتفعيل الرقابة الذاتية.

9. تحقيق العدل في توزيع الثروات والدخول وتكافؤ الفرض والتعيين حسب معياري الخبرة والكفاءة ووضع الإنسان المناسب في المكان المناسب بعيداً عن الوساطة والمحسوبية واقتلاع الحرمان من جذوره باعتباره المورد الأساسي للفساد.
10. توفير بيئة تنافسية حرة والتي تشكل أساساً لاستقطاب الاستثمارات المحلية والأجنبية، وتحدّ من هروب رؤوس الأموال خارج البلد واستغلالها في إقامة مشاريع اقتصادية وتنموية تخدم المواطنين وتُحدّ من الفقر وتوفر فرص عمل.
11. تغليظ العقوبات، وقوينة الأنظمة والتعليمات والإجراءات العقابية التي تكافح الفساد، وجعلها جزء من منظومة المناهج التربوية في المدارس والجامعات.
12. تحسين رواتب الموظفين من خلال ربط الأجور بسلم التضخم المالي وهبوط القيمة الشرائية للعملة الوطنية، ودفع هذه الأجور في موعدها المحدد، مما سيبطل حجة هؤلاء في قبولهم للرشوة أو تقاعسهم عن العمل أو اعتدائهم على المال العام بالاختلاس والسرقة.
13. تشجيع الباحثين على دراسة مسببات الفساد في المؤسسات العامة والقطاع الخاص وتحديد انعكاساته على مختلف المؤشرات الاقتصادية والجوانب الحياتية.

خاتمة الدراسة باللغة العربية

انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية -دراسة حالة الأردن-

إشراف الأستاذ الدكتور علي

الطالب: خالد عيادة عليما

خالفي

يعد الفساد ظاهرة اقتصادية واجتماعية وجدت على مر التاريخ، وموجود في كافة المجتمعات وبدرجات متفاوتة، وقد تحول في الوقت الحاضر إلى مشكلة رئيسة تواجه النظام العالمي الجديد، نتيجته صورته وأساليبه ومستوياته، وأشد أنواع الفساد يتجذر في الدول النامية، إذ يحول الموارد من مجالات التنمية ويقوض ثقة المجتمع في السلطة الحاكمة.

ونظراً لاتساع نطاق ظاهرة الفساد في السنوات الأخيرة ولخطورة آثاره الاقتصادية وتبعاته عند الدول النامية ومنها الأردن، فقد دفعني الفضول العلمي أن أسهم مع غيري من الباحثين على اختلاف مناهجهم في بحث انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية دراسة حالة الأردن. وللوقوف على هذا الموضوع فقد سعت هذه الدراسة إلى بحث العلاقة بين الفساد كظاهرة سلوكية ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وادارية وبين عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأردن والتحقيق هذه الغاية فقد قسمت الدراسة إلى فصل تمهيدي وأربعة فصول دراسية.

فقد تناولنا في الفصل التمهيدي بحث إشكالية الدراسة وأهدافها وأهميتها ومنهجيتها والفرضيات التي بنيت عليها والمفاهيم الرئيسية التي تخدم الدراسة ومحدداتها، بالإضافة إلى دراسة وتحليل الدراسات السابقة التي عالجت هذا الموضوع وما خلصت إليه وما يميز هذه الدراسة عن غيرها من الدراسات.

وتناولنا في الفصل الأول دراسة التنمية الاقتصادية من حيث ماهيتها وأهدافها وأهميتها، ومؤشرات قياسها ومصادر تمويلها، وأوضحنا الاختلاف ما بين النمو الاقتصادي و التنمية الاقتصادية والعلاقة بينهم، وتطرقتنا لأهم النظريات التي بنيت

عليها التنمية الاقتصادية، بالإضافة إلى تحديد أهم العوائق والتحديات التي تواجه مسيرة التنمية، كما تم التعرّيج على مؤشرات وخطط التنمية الاقتصادية في الأردن.

أما الفصل الثاني فقد تطرقنا إلى ماهية الفساد ومناهجه وأشكاله ومظاهره وأسبابه والآثار الناجمة عنه وطرق قياسه وتكلفته وعلاقته بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ورأينا أن الفساد قد يكون احد المظاهر المصاحب للنمو الاقتصادي، كما قد يكون الفساد المعوق الرئيس لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وهذه النتيجة الرئيسية تتشابه في حقيقة الحياة العملية وكثير ما يتعذر التفرقة بينهما عمليا وذلك أن علاقة الفساد بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية هي علاقة ديناميكية دائرية يصبح السبب نتيجة والنتيجة سببا مع استمرارية العلاقة وتعقيدها وتشابكها عبر فترة التنمية.

أما الفصل الثالث فقط عرجنا على آليات وطرق مكافحة الفساد، من حيث التعرف على المتطلبات الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة ورأينا أن قوة الدولة والمجتمع تتحقق إذا ما اتسم عمل الدولة بالشفافية وإذا ما خضع القائمون على إدارتها للمساءلة وإذا ما اتصفت الدولة بالحكم الرشيد، وهذه الشروط الثلاثة مرادفا لمكافحة الفساد بكافة صورته وأشكاله، كما تطرقنا إلى الأطر النظرية والعملية والاستراتيجيات المتبعة للحلول الوقائية والعلاجية للحد من الفساد والتخلص من بعض آثاره الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما تطرقنا إلى الجهود الدولية والمحلية المبذولة لتصدي إلى هذا الداء الخطير، حيث اعتبرت المنظمات الدولية أن سبب عدم نجاح الإصلاحات الاقتصادية المدعومة يرجع لطبيعة التنفيذ وليس للبرامج المقدمة، وبذلك تغيّر مفهوم البنك والصندوق الدوليين من "المشروطة" إلى "الانتقائية" التمويلية".

أما الفصل الرابع فقد هدف إلى دراسة انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية في الأردن، حيث تم ربط موضوع الفساد بالتنمية الاقتصادية في ظل انتشار ظاهرة الفساد وفشل المشروع التنموي في البلدان العربية ومنها الأردن، حيث اعتمدت على الأسلوب الوصفي التحليلي والمنهج التحليل القياسي من خلال تحليل

أثر سلسلة متغيرات اقتصادية تكمن فيها مواطن الفساد مثل الإنفاق الحكومي والاستثمار والمديونية والاستقرار السياسي والاقتصادي للفترة الزمنية من عام 1984-2010 وانعكاساتها على التنمية الاقتصادية في الأردن.

ويمكن تلخيص أبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة إلى ما يلي:-

1. وجود علاقة سببية باتجاه واحد ما بين مؤشر الفساد والإنفاق الحكومي، بينما كان هنالك علاقة سببية باتجاهين بين مؤشر الفساد والاستقرار السياسي والاقتصادي، كذلك وجود علاقة موجبة وطردية ما بين مؤشر الفساد والنمو الاقتصادي بمعنى كلما تحسن مؤشر الفساد زاد النمو الاقتصادي وهذا يدل على رفض الفرضيات العدمية وقبول الفرضيات البديلة بان هنالك علاقة بين مؤسر الفساد والنمو الاقتصادي والإنفاق الحكومي والمديونية والاستقرار السياسي والاقتصادي والقبول بالفرضية العدمية فيما يتعلق بالاستثمار.
2. . هنالك علاقة قصيرة وطويلة الأمد بين الفساد والنمو الاقتصادي، بالإضافة إلى العلاقة التكاملية بينهم اعتماداً على اختبارات التكامل قصيرة وطويلة الأمد خلال فترة الدراسة.
3. أن الفساد مرتبط ارتباطاً وثيقاً بعامل الاستقرار الاقتصادي والسياسي، حيث إن الفساد هو المحرك الأساس للتقلبات الاقتصادية والسياسية في الأردن.
4. إن الفساد معوّق رئيس للتنمية في الأردن بسبب انعكاسات السلبية على إيرادات الدولة ومعدلات الاستثمار المحلي والأجنبي، مما يضعف النمو الاقتصادي، من خلال انعكاس الرشوة على الكلفة الاجتماعية والاقتصادية للمشروعات بما يرفع من تكلفتها وضعف مردودها.
5. الفساد يؤدي إلى تكديس الثروات بأيدي أصحاب النفوذ والسلطة على حساب تهميش بقية أفراد المجتمع، مما يزيد من مستوى الفقر والبطالة، ويؤدي إلى عدم العدالة في توزيع الثروة و الدخل بين أفراد المجتمع.
6. يشوه الفساد تكوين الإنفاق الحكومي بعيداً عن التشغيل والصيانة اللازمين من أجل الإنفاق على معدات جديدة، وكذلك يشوه النفقات العامة بعيداً عن الصحة والتعليم.
7. يؤثر الفساد في الجانب الاجتماعي والأخلاقي المتمثل في إنعدام الأمانة وأداء الواجب والذي يقدم أجيالاً تمتهن الاحتيال والنصب والمخدرات والتلاعب على القوانين

وإشاعة تقبل حالة الفساد عند المجتمع والانسجام معه، مما يؤدي إلى انتشار الجريمة غير المنظمة نتيجة انهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص.

8. يقود الفساد إلى العديد من النتائج السلبية على التنمية الاقتصادية منها الفشل في جذب الاستثمارات المحلية والخارجية لأن يتعارض مع وجود بيئة تنافسية حرة، كما يؤدي إلى هدر الموارد بسبب تداخل المصالح الشخصية المشاريع التنموية والكلفة المادية الكبيرة للفساد على الخزينة العامة نتيجة لهدر الإيرادات العامة، كما يؤدي استفحال الفساد إلى هجرة الكفاءات الاقتصادية نظراً لغياب التقدير وبروز المحسوبية والمحاباة في التعيين في المناصب العامة.

وعلى ضوء هذه النتائج أوصى الباحث بما يلي :

1. إن علاج الفساد في الأردن يتطلب البدء بإصلاحات سياسية تتمثل في مشاركة جميع فئات المجتمع في عملية صنع القرار، ومواكبة هذه المشاركة السياسية بإصلاحات إدارية واقتصادية واجتماعية.
2. تفعيل دور القضاء والمحافظة على استقلاليته ونزاهته وعدم خضوعه للضغوطات، إضافة إلى تذليل عقبات كشف ومحاسبة المتورطين بقضايا الفساد.
3. إعطاء الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في الأردن المزيد من الاستقلالية والحصانة والصلاحيات لتخفيف من حدة الضغوطات الخارجية عليها، مع ضرورة التنسيق بين كافة الأجهزة المعنية بالمكافحة لحل مشكلة التداخل والتعارض في الصلاحيات.
4. الترسخ العملي لمبدأ الشفافية والمساءلة والحاكمية الرشيدة من خلال تعزيز مبدأ المنافسة الشريفة أمام جميع المستثمرين في المناقصات الحكومية والعقود والمشاريع التنموية.
5. التنسيق التام ما بين الجهود المحلية والدولية في مكافحة الفساد والالتزام بالاتفاقيات والمعاهدات المبرمة ما بين الدول بمنع تهريب وغسيل الأموال والجريمة المنظمة والتهرب الضريبي والجمركي.
6. تشجيع وسائل الإعلام والصحافة الحرة على كشف الفساد والكشف عن مرتكبيه واستخدام مصادر المعلومات الصحيحة والدقيقة في كشف التجاوزات والمخالفات المرتكبة بعيداً عن اغتيال الشخصية وتصفية الحسابات والابتزاز.

ويقترح الباحث ضرورة تبني سياسة وطنية شاملة تهدف إلى تعزيز الوازع الديني وإرساء المبادئ والقيم المثلى بين كافة مكونات المجتمع الأردني كوسائل وقائية ضد الفساد بحيث يتم تنفيذ هذه السياسة على جميع المستويات سواء أكانت الإدارة أم البيت أم المدرسة أم الجامعة أم مكان العمل أم أماكن العبادة وذلك لتفعيل الرقابة الذاتية.

كما ويتطلع الباحث إلى تشجيع الباحثين على دراسة مسببات ومظاهر الفساد في المؤسسات العامة والقطاع الخاص وتحديد انعكاساته وآثاره على مختلف المؤشرات الاقتصادية والجوانب الحياتية، وأن يتم عمل دراسة مقارنة بين عدد من الدول المتقدمة والنامية لمعرفة مدى انعكاسات مؤشر الفساد على مؤشرات التنمية الاقتصادية، بالإضافة إلى عمل دراسة مقارنة بين مؤشر الفساد وحجم المساعدات والاستثمارات الأجنبية والمحلية لمجموعة من الدول النامية والمتقدمة، وكذلك دراسة انعكاسات تزوير أرادة الشعب على التنمية الاقتصادية.

وختاماً ويبقى الفساد من أكبر تحديات العصر، ويتطلب تضافر الجهود، وما يقال عن الفساد ينطبق عليه قول العماد الأصفهاني "أَنِّي رَأَيْتُ أَنَّهُ لَا يَكْتُبُ أَحَدٌ كِتَاباً فِي يَوْمِهِ إِلَّا قَالِ فِي غَدِهِ لَوْ غَيَّرَ هَذَا لَكَانَ أَحْسَنَ، وَلَوْ زَيْدٌ هَذَا لَكَانَ يُبْتَدَحَسَنُ، وَلَوْ قَدَّمَ هَذَا لَكَانَ أَفْضَلَ، وَلَوْ تَرَكَ هَذَا لَكَانَ أَجْلَى، وَهَذَا مِنْ أَعْظَمِ الْعَرِ، وَهُوَ دَلِيلٌ عَلَى لِسْتِيَاءِ الْقَصِ عَلَى جُمْلَةِ الْبَشَرِ".....

الباحث

ABSTRACT

Effect of Corruption on Economic Development –

-Jordan Case Study-

Researcher: Khaled Iyadeh Olaimat Supervisor: Prof. Ali Khalfi

Corruption is an economic and social phenomenon that existed along history in every society with varying degrees. In the current time, the problem changed into a major issue facing the new world order, as a result of its various forms, methods and levels. The most severe type of corruption is rooted in the developing countries, where it changes the sources of development fields and undermines society's trust in the ruling authority.

Given the recent expansion of corruption phenomenon in the recent years and the risk of its economic impacts and consequences in the developing countries including Jordan, the scientific curiosity encouraged the researcher to contribute with other researchers of various methodologies to investigate the effects of corruption on the economic development in a case study in Jordan. To investigate this issue, the study sought to discuss the relationship between corruption as a behavioral phenomenon, with economic, social and administrative perspectives, and the economic and social development processes in Jordan. In order to achieve this objective, the study was distributed into a preface and four chapters.

The preface chapter discussed the problem of the study, its objectives, significance, methodology, hypotheses, concepts, and limitations. Also, it discussed and analyzed the previous studies that dealt with this issue, together with their conclusions and attributes of this study compared with other studies.

Chapter one discussed the economic development as of its essence, objectives, significance, measurement indicators and sources of

finance. Also, pointed out the difference between the economic growth and the economic development and the relationship between them. This chapter also discussed the main hypotheses of economic development, in addition to defining the main hindrances and challenges facing development. Furthermore, this chapter discussed the economic indicators and plans in Jordan.

Chapter two discussed the core of corruption, methods, forms, phenomena, causes, consequences, measurement methods, cost, and its relationship with the social and economic development. This chapter concluded to that corruption could be one of the major hindrances to economic and social development. This main conclusion intertwines in reality, and more often it is hard to practically distinguish between them, since the relationship between corruption and social and economic development is a circular dynamic, where the cause becomes a result and vice versa, with the continuity and complexity of the relationship through development period.

Chapter three discussed the mechanism and methods of countering corruption, as of defining the basic requirements to achieve the comprehensive development. This chapter revealed that state and society's force are achieved, if state's efforts were transparent, when those in charge were subject to accountability, and if administration was rational. These three rules are equivalent to counter-corruption with all of its forms and methods. This chapter also discussed the theoretical and practical frameworks, and the adopted strategies for preventive and remedial solutions to limit corruption and elimination of some of its dangerous effects on economic and social development. Also, this chapter discussed the international and local efforts to counter this dangerous disease, since international

organizations considered the reason behind the failure of the supported economic reforms is a result of the nature of execution, not the programs provided. This changed the concept of the international bank and the international fund of "conditional" into "selective" financing.

Chapter four aimed to discuss the effects of corruption on the economic development in Jordan, where corruption was linked to economic development in the perspective of the spread of corruption phenomenon in the development project in the Arab countries including Jordan. The researcher adopted the descriptive analysis and the standard analysis to analyze the effect of a series of economic variables where corruption is expected, such as public spending, investment, debt, and the economic and political stability during the period 1984-2010 and its effects on the economic development in Jordan.

The study concluded to the following major conclusions:

1. There is a one-way causal relationship between public spending and corruption indicator, while there is a two-way causal relationship between corruption indicator and the economic and political stability. Also, there is a positive and direct relationship between corruption and economic development, i.e., as the indicator growth increase, the corruption indicator increases with all its forms in Jordan.
2. There is a short and long relationship between corruption and economic development, in addition to the integrated relationship based on the long and short term integration tests during the period of the study.

3. Corruption is closely related with the political and economic stability factor, since corruption is the basic engine of political and economic changes in Jordan.
4. Corruption is a major hindrance of development in Jordan as a result of negative effects on state's revenues and local and foreign investment rates, which weakens the economic growth, through the effect of bribe on projects' economic and social cost, consequently raising its cost and weakens its return.
5. Corruption leads to accumulation of wealth in the hands of influential and powerful people at the expense of marginalizing the rest of the society, which increase the level of poverty and unemployment, leading to the lack of justice in wealth distribution and income among society members.
6. Corruption distorts the formation of public spending away from the required operation and maintenance for spending on new equipment, and distorts public expenditure away from health and education.
7. Corruption affects in the social and moral aspect represented in the absence of trust and duty performance which provides generations of professional frauds, swindling and manipulators of laws, spreading the situation of accepting corruption among society and harmony with it, which leads to the spread of un-organized crime as a result of the collapse of values and lack of equal opportunities.
8. Corruption leads to many negative results on the economic development, such as the failure of attracting local and foreign investments, since it contradicts with the free competitive environment. It also leads to wasting resources as a result of

the conflict between development projects' personal interests and the high financial cost of corruption on the treasury as a result of wasting public income. Furthermore, severe corruption leads to the migration of economic efficacies for the absence of appreciation, favoritism and partiality in public appointments.

In light of these results, the researcher recommended the following:

1. Treatment of corruption in Jordan requires political reforms represented in the participation of all society groups in the process of decision making, and to cope these political participations with administrative, economic and social reforms.
2. Activate the role of justice and maintaining its independence and integrity and to be subject to pressures, and to overcome obstacles of revealing and accounting those involved in corruption cases.
3. Provide the agencies involved in combating corruption in Jordan with more independence, immunity and authorities to alleviate its external pressures, with the necessity of coordination between all the concerned agencies to solve the problem of interference and conflict of authorities.
4. The practical emphasis of transparency, accountability and rational governance through emphasizing the principle of honest competition for all investors in governmental tenders, contracts and development projects.
5. The full coordination between the local and international efforts in countering corruption and commitment to the agreements and treaties concluded between countries to

prevent money smuggling, money laundry, organized crime and tax and customs' evasion.

6. Encourage the media and the free press to expose corruption and detect its offenders and use correct and precise information sources in detecting committed irregularities and violations away from character assassination, settlement of conflicts and extortion.

The researcher suggests the necessity of adopting a comprehensive national policy aiming to enhance the religious restraint and founding principles and high values among all of the Jordanian society components as preventive methods against corruption. This could be done through executing this policy on all levels, administrative, home, school, university, workplace or worshipping places in order to activate self control.

The researcher also expects to encourage the researchers to discuss the causes and aspects of corruption in the public organizations and public sector and determine its effects and impacts on all of the economic indicators and life aspects. Also, to conduct a comparative study between a number of the developed and developing countries, in order to detect the extent of corruption indicators' effects on the economic development indicators. Furthermore, conduct a comparative study between corruption indicators and the volume of foreign and local grants and investments in a group of developing and developed countries.

Finally, corruption is one of the major challenges of the era, requires concerted efforts, and what is said about corruption also applies on what al-Emad al-Asfahani has said: "I found that no-one ever wrote a book one day till he says on the other day, if this is changed would be better, if this is added would be admired, if this is left would be

prettier, which is of the greatest lessons, which is an indication of the prevalence of defect on humans".

The Researcher

المراجع

أ - الكتب

1. القرآن الكريم.
2. السنة النبوية.
3. احمد رشيد، الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات دار الشعب، 1976.
4. احمد شامية، مبادئ التحليل الاقتصادي، دار الثقافة، ط5، عمان، 1992.
5. إسماعيل عبد الرحمن و حربي عريقات، مفاهيم أساسيات في علم الاقتصاد الكلي، دار وائل للطباعة والنشر، ط1، عمان، 1999م.
6. السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة الإشعاع الفنية، ط1، القاهرة، 1999.
7. بوريس، بيجو فيتش، آراء في الفساد الأسباب والنتائج، مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، 2004.
8. بيتر آيغن، شبكات الفساد والإفساد العالمي، ترجمة محمد حديد، دمشق، 2005.
9. جاسم الذهبي الفساد الإداري في العراق وتكلفته الاجتماعية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، بغداد، 2005.
10. جان زيغلر، سادة العالم الجدد، مركز دراسات الوحدة العربية، ترجمة محمد زكريا، مصر، 2002.
11. جون براي، جذب الشركات ذات السمعة الجيدة على المناطق الخطرة شركات النفط والتعدين، نشر في كتاب الموارد الطبيعية والنزعات المسلحة خيارات وتحركات، ترجمة فؤاد سروجي، ط1، الأهلية للنشر، الأردن، 2005.
12. حربي عريقات، مقدمة في التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار الكرمل للنشر والتوزيع، ط2، عمان، 2000.
13. رابح رتيب، التنمية الاقتصادية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، مصر، 1999.
14. رمزي سلامة، اقتصاديات التنمية، الدار الجامعية، الأردن، 1998.
15. سعد الظفيري، يعقوب الرفاعي، الإدارة الحكومية والتنمية، ط1، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 1999.
16. سوزان روزا أكرم، الفساد والحكم، الأسباب، العواقب، والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، الدار الأهلية، ط1، عمان، 2003.
17. صفوت عوض الله، الآثار الاقتصادية لعمليات غسل الأموال ودور البنوك في مكافحة هذه العملية، دار النهضة العربية، مصر، 2003.

18. صفوت عوض الله، التجارة الدولية والتنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
19. صلاح الدين محمود، "الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية"، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994.
20. صلاح عبد المتعال، التغيير الاجتماعي والجريمة في المجتمعات العربية، مكتبة وهبة، القاهرة، 1980.
21. طاهر الغالي، وصالح العامري، المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات العمل، دار وائل للنشر، ط (1)، عمان، 2005.
22. عالية اخو أرشيدة، المساءلة والفاعلية في الإدارة التربوية، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط (1)، عمان 2006.
23. عبد الستار سلمي، حدود تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
24. عبد العزيز مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2000.
25. عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
26. عبد الرحمن بوابجي، التنمية الاقتصادية، دار الكتب الجامعية، دمشق، 1978.
27. عطية أفندي، الإدارة العامة إطار نظري مداخل للتطوير وقضايا مهمة في الممارسة، جامعة القاهرة، القاهرة، 2002.
28. علي أحمد علي، المشكلات السلوكية المساهمة في تخلف الإدارة، القاهرة، مكتبة عين شمس، بلا تاريخ.
29. علي الشرفات، التنمية الاقتصادية في العالم العربي، دار جليس الزمان، عمان، 2010.
30. عمرو محي الدين، التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار النهضة العربية، بيروت، 2000.
31. كامل بكري، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، بيروت، 1986.
32. كيمبرلي آن اليوت، الفساد واقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال أمام، مركز الأهرام، ط1، القاهرة، 2000.
33. لوي العيسى، الفساد الإداري والبطالة، دار الكندي للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2009.
34. ليلي البرادعي، المساءلة في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ط2، جامعة القاهرة، القاهرة، 2008.
35. محمد العماري، التنمية الاقتصادية والتخطيط، مطبعة دار الحياة، ط1، دمشق، 1996.
36. محمد القريوتي، الإصلاح بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، ط1، عمان، 2000.
37. محمد عبد الباقي، المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم، دار الجبل، بيروت، 1407هـ.

38. محمد عجمية و محمد الليثي، التنمية الاقتصادية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2000.
39. محمد عجمية، وإيمان ناصف، التنمية الاقتصادية دراسة نظرية وتطبيقية، الدار الجامعية، القاهرة، 2003.
40. مصطفى حمارنه، فايز الصايغ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز الوحدة العربية، بيروت، 2006.
41. مصطفى كامل السيد، صلاح زرنوقة (محرر)، الفساد والتنمية، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1999.
42. المعجم الوسيط، المجلد الثاني، دار إحياء التراث العربي، مصر، ط 2، 1973.
43. موسى اللوزي، التنمية، دار وائل للنشر، ط2، عمان، 2002.
44. نادر أبو شيخة، ترجمة الفساد في الحكومة، تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية، هولندا، في الفترة 11-15 ديسمبر 1989.
45. هاشم الشمري، أيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي وآثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دار اليازوري للنشر، ط1، عمان، 2010.
46. وليد السيفو، الاقتصاد القياسي، جامعة الموصل، بغداد، 1988.

ب. البحوث

1. إبراهيم شحاتة، ما هي أسباب الفساد الإداري، مجلة المدقق من جمعية المحاسبين القانونيين الاردنيين، عمان العدد 40، 1999.
2. احمد أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب في مكافحة الفساد، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، مجلد 11، عدد 21، 1417هـ.
3. أحمد الجنيدل، "أثر الرشوة في تعثر النمو الاقتصادي وأساليب دفعها في ظل الشريعة الإسلامية"، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1982.
4. أماني غانم، الجهود الدولية لمكافحة الفساد، ورقة قدمت إلى ندوة الفساد والتنمية، مركز دراسات الدول النامية، القاهرة، 1999.
5. أنور شاه ومارك شاكنز، محاربة الفساد: انظر أمامك قبل أن تثب، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، واشنطن، العدد 04، ديسمبر.
6. بشير مصيطفي، الفساد الاقتصادي:مدخل في المفهوم والتجليات، مجلة بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، القاهرة، السنة 13، العددان 36، 37، 2006.
7. تمارا الشخانة، دور هيئة مكافحة الفساد واتجاهات الجمهور الأردني نحوها، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، الأردن، 2010.

8. خالفي علي و خليل عبد القادر، قياس الفساد وتحليل ميكانيزمات مكافحته: دراسة اقتصادية حول الجزائر، مجلة مركز البحث في الاقتصاد التطبيقي والتنمية، العدد 88، الجزائر، السنة 2009.
9. روبرت كليتجارد، التعاون الدولي لمكافحة الفساد، التمويل والتنمية، البنك الدولي، واشنطن، مجلد 35، عدد 1، مارس، 1998.
10. زياد عربية، "الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية"، دراسات اقتصادية، مجلة الأمن والقانون، الامارات، السنة العاشرة، العدد الأول، 2002.
11. سن أبو حمود، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق، دمشق، المجلد الثامن عشر، العدد الأول، 2002.
12. سنان سعيد، دور الإعلام في الوقاية من الجرائم الناجمة عن النمو الاقتصادي، بحث منشور ضمن أبحاث سلسلة الدفاع الاجتماعي، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي، الرباط، العدد السابع، 1983.
13. شادية فتحي، الآثار السياسية للتحويل في روسيا، السياسة الدولية، يناير، 2001.
- شيرشل وجراي ودنيال كوفمان: التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي: واشنطن، آذار، 1998.
14. صبحي الصالح، "الفساد من منظور العولمة: الآثار المالية والاقتصادية"، الإداري، السنة 28، العدد 105، مسقط، 2006.
15. صفاء الدين ابراهيم واكثم الصرايره، "العلاقة بين تدني المستوى المعيشي للموظفين والفساد الإداري"، الإداري، مسقط، السنة 23، العدد 87، 2001.
16. طارق السالوس، "التحليل الاقتصادي للفساد مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي المصري"، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، القاهرة، العدد الثامن، 2003.
17. طلال زعبة والسعد بريكة، الفساد المالي والإداري كمعوق لعملية التنمية والاقتصادية في الجزائر، مجلة المعيار، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، الجزائر، العدد 25 الجزء الأول، 2010.
18. عامر الكبيسي، الفساد الإداري، رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، مسقط، مجلد 20، عدد 1، 2000.
19. عبد الرحمن الهيجان، استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، المجلد 12، العدد 23، محرم، 1418هـ.
20. عبد الله العكايلة، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة جريمة الرشوة، وخطورتها على المجتمع، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1992.
21. عبد الله بن حاسن، "الفساد الاقتصادي أنواعه. أسبابه. آثاره وعلاجه"، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، السعودية، 2005.
22. عبد المجيد حراش، "الفساد الإداري: من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد في القطاع الحكومي الأردني"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، عمان، 2003.

23. عبد خرابشه، الشفافية في الخدمة المدنية تجربة ديوان المحاسبة، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، 1997.
24. علي الشيخ، الشفافية في الخدمة المدنية تجربة وزارة التنمية الإدارية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، 1997.
25. علي عبد القادر، "مؤشرات قياس الفساد الإداري"، سلسلة جسر التنمية، المعهد العربي، الكويت، العدد 70، السنة السابعة، 2008.
26. فايز المجالي، معنى الوساطة وأسبابها لدى الشباب في المجتمع الأردني، دراسة تحليلية من منظور علم الاجتماع، مجلة مؤتة، الأردن، المجلد 21، العدد 3، 1996.
27. ليلي البرادعي، الحكمانية والهيئات الدولية في مجال التعاون التنموي، زحنت مقدم لمؤتمر الحكم الراشد والتنمية، مصر، مارس 2003.
28. ماجد المنيف، التحليل الاقتصادي للفساد وأثره على الاستثمار والنمو، بحوث عربية اقتصادية، القاهرة، 1998.
29. محمد المهاني، آليات حماية المال والحد من الفساد الإداري بحوث و وارق عمل في المؤتمر المنعقد في الرباط مايو، 2008.
30. محمد ذنبيات، اثر الرشوة على النظام الاقتصادي والتنمية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1412هـ.
31. محمود الباز، الركود الريعي، مصر المعاصرة، القاهرة، يناير/ابريل، العددان 441-442.
32. محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، المستقبل العربي، مصر، مارس، 22، العدد 243، مايو 1999.
33. المرسي السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، المستقبل العربي، القاهرة، السنة 12، العدد 266، ابريل 2001م.
34. مي فريد، روية نظرية، السياسة الدولية، عدد 143، يناير 2001.
35. مي قابيل، تكلفة الفساد في روسيا، السياسة الدولية، يناير 2001.
36. نزيه برقاي، الشفافية في عمليات التخاصية، مجلة أخبار التخاصية، عمان، مجلد رقم (1)، عدد (5)، 1988.
37. نوزاد الهيثمي، الفساد والتنمية:التحدي والاستجابة، مجلة الإداري، السنة 23، العدد 86، معهد الإدارة العامة، مسقط، 2001.
38. هشام غربي، الأبعاد والانعكاسات الاقتصادية للفساد، مجلة المعيار، العدد 25، الجزء 2، جامعة الأمير عبد القادر الإسلامية، قسنطينة، الجزائر.
39. يحيى الرشدان، البعد المؤسسي للأجهزة المعنية بالتطوير والرقابة على الأداء الحكومي، دراسة تحليلية، المعهد الوطني للتدريب، عمان، 1996.

40. يوسف خليفة، "الفساد الإداري والمالي: الأسباب والنتائج وطرق العلاج"، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، الكويت، مجلد 30، عدد 2، 2002.

ج. الوثائق و التقارير الرسمية

1. البنك الدولي مؤشرات الحاكمة 1996-2008
2. البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، 1997.
3. البنك المركزي الأردني، نشرات إحصائية لسنوات مختلفة.
4. تقارير ديوان المحاسبة، التقرير السنوي 2006.
5. تقارير هيئة مكافحة الفساد 2010.
6. تقرير إدارة المعلومات الجنائية مديرية الأمن العام 2010م
7. تقارير السنوي لدائرة الجمارك العامة لسنوات مختلفة.
8. تقرير السنوي لمحكمة الاستئناف الضريبية- ضريبة الدخل والمبيعات لسنوات مختلفة
9. جريدة الدستور الأردنية
10. جريدة الرأي الأردنية.
11. جريدة العرب اليوم الأردنية.
12. جريدة الغد الأردنية.
13. رئاسة الوزراء الرسائل الملكية.
14. مجموعة خدمات المخاطر الدولية ICRG
15. محاضر جلسات مجلس النواب الأردني من عام 1989 - 2011.
16. المرصد الاقتصادي في الجامعة الأردنية، نشرة لمؤشرات الاقتصادية الإصدار الثاني، 2010
17. منظمة الشفافية الدولية
18. المؤتمر الوطني للجنة الوطنية العليا للمتقاعدين العسكريين، عمان، 2011م
19. نشرات دائرة الإحصاءات العامة الأردنية لسنوات مختلفة.

د. التشريعات (القوانين والأنظمة)

1. الدستور الأردني، 1952
2. قانون العقوبات، رقم (16) لسنة 1960.
3. قانون ديوان المحاسبة، رقم (28) لسنة 1952.
4. قانون الجرائم الاقتصادية، رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته.
5. قانون محكمة العدل العليا، رقم (11) لسنة 1989.
6. قانون هيئة مكافحة الفساد، رقم (62) لسنة 2006.
7. قانون ديوان المظالم، رقم (11) لسنة 2008.
8. قانون الشركات، رقم (22) لسنة 1998.

9. قانون إشهار الذمة المالية، رقم(54) لسنة 2006.
10. قانون المواصفات والمقاييس، رقم(15) لسنة 1994.
11. قانون مكافحة غسل الأموال، رقم(83) لسنة 2003.

هـ. المواقع الالكترونية

1. www.albaladnews.net/more-48141-22
2. www.assabeel.net/.../7748
3. www.govindicators.org
4. www.Islamonline.net
5. www.myislah.org/prssrev/AN06mars
6. www.nber.org/~wei
7. www. prsgroup.com/ICRG
8. www.Transperency.org.
9. www.undp.org
10. www.usinfo.state.gov
11. www.world.bank.org/htm/extder/Corruption/cor03.htm
11. www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wei.pdf
12. www.audit-bureau.gov.jo

BIBLIOGRAPHY

و. الكتب والأبحاث الاجنبية.

1. A.P. Thriwall, Growth and Development, 6th Edition, Macmillan Press Ltd., 1999.
2. Ades, A. and R. Di Tella, "The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contribution" IDS Bulletin, Vol.27, No.2, 1996.
3. Amimuzzaman, S.M , Accountability and Promotion of Ethics and Standards of Behavior of Public Bureaucracy in Bangladesh", Asian Review of Public Administration, Vol.8, No.1.
4. Barown, Phelps, "Introduction" in Fawzi, S. The Labour Movement in the Sudan, (London: Oxford University Press 1957).
5. C. Gerald E. Caiden & Namoi J. Caiden, Administrative Reform Alln, The penguin press Chicago, 1970.
6. Cheryl W. Gray and Daniel Kaufman, Corruption and Development, Finance and Development, March, 1998.
7. Daniel Kaufman & Cherly W.Gray, Corruption & Development, Finance & Development, Vol 35, No.1, 1998.

8. David Gould & Jose Amaro-Reys, The effects Of Corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries, World Bank Work paper, NO.
9. George Moody-Stuart, The Cost Of Grand Corruption, Center for International Private Enterprise, Washington, D.C, 2003.
10. Goudie, A.W. and D. Stange, "Corruption: The Issues", OECD Development Center Technical Papers No 122, paris: OECD.
11. Gray and D.Kaufmann, Corruption and Economic Development Finance and Development, March, 1998.
12. Hammond, Tinda, Developing Professional Model of Accountability for Our School, Stanford University, New York, 1999.
13. Huntington, S.P. Modernization and Corruption, In Heidenheimer, A.J., Political Corruption, Reading In Comparative Analysis, Holt, Rinehart, N.Y.,.1970,p.450.
14. Little, W., 1996, "Corruption and Democracy in Latin America," IDS Bulletin, Vol. 26, No. 2.
15. London, The Economic Intelligence Unit, Jordan Country Report, No.3, July 1989.
- 16- M.S Alam, Theory of Limits on Corruption, Some Applications Kyklos, Vol. 48, 1995, Fase-3.
17. M.S.Alam, Some Economic Costs Of Corruption In Ldls The JOURNAL Of Development Studies, V27,No1, October 1990.
18. Michael Johnston, Public Officials Privite, Interests And Sustainable Democracy: When Politics and Corrrption meet, In, Kimberly Ann Elliott, Editor, Corruption and the Global Economy, Institute For International Economics, Washington, 1997, p.1.
19. Ouma, "Corruption in Public Policy and Its Impact on Development: The Case of Uganda since 1979", Public Administration and Development, Vol.11, No.5, 1991.
20. Paolo Mauro, The Effects of Corruption on Growth, Investment and Govrnmnt Expenditure: Across-Countrysis, In corruption the Global Economy, 1998..
21. Paolo Mauro, The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: Across-Countrysis, In corruption the Global Economy, 2000.
22. Prateek Goortha, "Corruption Theory and Evidence through Economics in Transition", International Journal of Social Economics, Vol.27, No. 12, 2000.
23. Robert Klitgaard, Interational Cooperation against corruption, Finance and Development, march,1998, p3.
24. Rose- Ackerman,Redesigning the State to Fight Corruption, View Point,(Word Bank), No.75, 1996.
25. Shang-Jin Wei, "Corruption in Economic Development", Harvard University and National Bureau of Economic Research, held in Bangkok, June 29-July 1, 1998, Web page: <http://www.nber.org/~wei>
26. Susan Rose-Ackerman, Corruption: A Study in Political Economy (New York: Academic Press, 1978); George T. Abed and Sanjeev Gupta, eds., Governance Corruption, and Economic Performance (Washington, DC:

- International Monetary Fund, 2002), and Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review Of Issues." Journal of Economic Literature, Vol. 35 (September 1997).
27. Susan Rose-Ackerman, the political Economy of Corruption in Kimberly Ann Elliott, Editor, Corruption and the Global Economy, Institute for International Economics Washington, 1997.
28. Susan Rose-Ackerman, The Political Economy of Corruption in Kimberly Ann Elliott, Editor, Corruption and the Global Economy, Institute for International Economics Washington, 1997.
29. Telman R., Emergence of Bank Market Bureaucracy, Administration Development Of Corruption in New States Public Administration Review, Sep. 1986.
30. Thomas Wolf, Improving Governance & Fighting Corruption in the Baltic & (CIS) Countries, Washington, IMF, 2000.
31. Vito Tanzi and Hamid Davoodi, Corruption Public Investment and Growth, IMF Working Paper No. 139 Washington D.C, October 1997.
32. White, G., 1996, 'Corruption and market Reform in China, IDS Bulletin, Vol. 27, No. 2.
33. World Bank development report, Oxford university press Washington D.C, 1997.
34. World Bank, 1997 b, World Development Report 1997: The State in a Changing World, New York: Oxford University.
35. World Bank, Government That Works, Reforming the public Sector Dhaka Upl,
36. Wraith, R., and Simpkins, E., Corruption In Developing Countries, New York, Norton, 1964.
37. Vaughn, R, Transparency-The Mechanisms, Open Government and Accountability Available on www.usinfo.state.gov, 2002.
38. World Bank, 1997a, Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Washington Dc,: the World Bank.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
1	- صفحة الغلاف
2	- الشكر والتقدير
3	- الإهداء
4	- خطة الدراسة.....
6-37	الفصل التمهيدي: الإطار العام للدراسة (منهجية الدراسة).....
7	1. المقدمة.....
11	2. إشكالية الدراسة
13	3. أهداف الدراسة
13	4. مبررات الدراسة وأهميتها.....
14	5. فرضيات الدراسة
15	6. منهجية الدراسة
15	7. مصادر الدراسة.....
15	8. نموذج الدراسة
21	9. متغيرات الدراسة.....
22	10. التعريفات الإجرائية.....
23	11. الدراسات السابقة
63	12. محددات الدراسة
37	13. حدود الدراسة.....
38-78	الفصل الأول: مدخل لدراسة التنمية الاقتصادية
39	- تمهيد
40	- المبحث الأول: ماهية التنمية الاقتصادية.....
41	- المطلب الأول: مفهوم التنمية الاقتصادية
43	- المطلب الثاني: أهداف التنمية الاقتصادية و أهميتها.....
47	- المطلب الثالث: نظريات التنمية الاقتصادية
52	- المبحث الثاني: متطلبات التنمية الاقتصادية ومعوقاتها.....
52	- المطلب الأول: عناصر التنمية الاقتصادية ومصادر تمويلها
59	- المطلب الثاني: مؤشرات قياس التنمية الاقتصادية
62	- المطلب الثالث: معوقات التنمية الاقتصادية
65	- المبحث الثالث: مؤشرات الأداء الاقتصادي في الأردن
	- المطلب الأول: معلومات أساسية عن الأردن.....

الصفحة	الموضوع
66	المطلب الثاني: خطط التنمية الاقتصادية في الأردن.....
67	المطلب الثالث: المؤشرات الاقتصادية في الأردن.....
70	- خلاصة الفصل
78	
79-145	الفصل الثاني: مدخل لدراسة الفساد
80	-تمهيد
81	- المبحث الأول: ماهية الفساد
81	- المطلب الأول: مفهوم الفساد وخصائصه
87	- المطلب الثاني: أنواع الفساد ومظاهره
99	- المطلب الثالث: أسباب الفساد ودوافعه
108	- المبحث الثاني: الآثار المترتبة على الفساد
109	- المطلب الأول: آثار الفساد الإيجابية
111	- المطلب الثاني: آثار الفساد السلبية
114	- المطلب الثالث: آثار الفساد على المؤشرات الاقتصادية.....
123	- المبحث الثالث: طرق قياس الفساد وتكلفته
123	- المطلب الأول: طرق قياس الفساد
130	- المطلب الثاني: تكلفة الفساد
135	- المطلب الثالث: علاقة الفساد بالتنمية وانعكاساته.....
145	- خلاصة الفصل
146-212	- الفصل الثالث: آليات وطرق مكافحة الفساد
147	- تمهيد
148	- المبحث الأول: متطلبات مكافحة الفساد.....
149	- المطلب الأول: الشفافية
154	- المطلب الثاني: المساءلة
158	- المطلب الثالث: الحوكمة
162	- المبحث الثاني: الإطار الفكري والعملية لمكافحة الفساد
162	- المطلب الأول: الإطار النظري لمكافحة الفساد
165	- المطلب الثاني: الإطار العملي لمكافحة الفساد
172	- المطلب الثالث: استراتيجيات مكافحة الفساد.....
183	- المبحث الثالث: الجهود الدولية والمحلية في محاربة الفساد

الصفحة	الموضوع
183	- المطلب الأول: الجهود الدولية في مكافحة الفساد
188	- المطلب الثاني: المؤسسات المحلية في مكافحة الفساد
201	- المطلب الثالث: التشريعات الأردنية في مكافحة الفساد
213	- خلاصة الفصل
214-273	الفصل الرابع: انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية دراسة حالة الأردن
215	- تمهيد
216	- المبحث الأول: واقع الفساد في الأردن
216	- المطلب الأول: رصد لأشهر قضايا الفساد في الأردن
228	- المطلب الثاني: مؤشرات قياس الفساد في الأردن
238	- المطلب الثالث: مظاهر الفساد في الأردن
240	- المبحث الثاني: علاقة الفساد بالتنمية في الأردن
240	- المطلب الأول: الفساد المصاحب للتنمية
244	- المطلب الثاني: الفساد كمعوق للتنمية
249	- المطلب الثالث: الفساد ومحدداته في الاردن
253	- المبحث الثالث: التحليل القياسي لعلاقة الفساد بالتنمية في الأردن
253	- المطلب الأول: وصف و تحليل بيانات الدراسة
255	- المطلب الثاني: التحليل الإحصائي واختبار الفرضيات
261	- المطلب الثالث: انعكاسات الفساد على التنمية
273	- خلاصة الفصل
274	- استنتاجات
276	- التوصيات
278	- ملخص الدراسة باللغة العربية
283	- ملخص الدراسة باللغة الانجليزية
290	- المراجع
299	- الفهرس
302	- قائمة الأشكال
303	- قائمة الجداول
305	- قائمة الملاحق
303	- الملاحق

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
21	انعكاس الفساد على النمو الاقتصادي	1
93	أشكال الفساد	2
131	منحنيات العائد الحدي من الأعمال الفاسدة وغير الفاسدة	3

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
1	المؤشرات الاقتصادية في الأردن (2000-2009)	71
2	أنواع الرشوة	94
3	نموذج تقسيم تفشي الفساد في الدول النامية (مرتفع، متوسط، منخفض)	181
4	مقدار التهرب الضريبي في الأردن من عام 1996-2010 - / الوحدة بالمليون دينار	229
5	تقدير حجم الدخل غير المشروعة في الاقتصاد الأردني للفترة (1996-2010). الوحدة/بالمليون دينار	231
6	تطور مؤشر مدركات الفساد في الأردن 1996-2010	233
7	مؤشرات الحاكمية في الأردن 1996-2008	234
8	المؤشرات الفرعي للفساد في الدليل الدولي للمخاطر القطرية للأردن للفترة 1996-2010.	236
9	مؤشرات النزاهة وسجل الأداء لعناصر منظومة النزاهة الوطنية الأردنية	237
10	مظاهر الفساد حسب نوعها والقطاع لعام 2010م	238
11	متوسط جرائم الاعتداء على الأموال والإدارة العامة في الأردن خلال الفترة 2006-2010م	242
12	تطور حجم جرائم الرشوة والمبالغ المخصصة لذلك 2007-2011م/ قيمة مليون	243
13	إجمالي جرائم الحريق (العمد وغير العمد) في الأردن خلال الفترة 2006-2010م	245
14	عدد قضايا التهرب الضريبي في الأردن خلال الفترة 2006-2010	246
15	عدد جرائم المخدرات في الأردن في الفترة 2006-2010	247
16	عدد جرائم الرشوة والاختلاس وغيرها في الأردن في الفترة 2006-2010م	248
17	متوسط الفساد ومحدداته في الأردن في الفترة 1996-2008	250

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
18	تحليل وصف البيانات	254
19	نتائج اختبار ADF للفترة (1984-2010)	256
20	نتائج اختبار (Granger Causality) للفترة (1984-2010).	257
21	نتائج تقدير الانحدار المتعدد للفترة 1984-2010.	259
22	نتائج تقدير اختبار التكامل للفترة (1984-2010).	264
23	نتائج اختبار نموذج تصحيح الخطأ (ECM) للفترة (1984-2010).	265
24	العلاقة بين الفساد والتنافسية.	271
25	مؤشر نمو التنافسية ومؤشر الفساد المدرك في الأردن 1996-2009.	272

قائمة الملاحق

الصفحة	العنوان	الرقم
306	بيانات الدراسة القياسية	1
308	اشكال تبين علاقة الفساد مع متغيرات الدراسة	2

KA.DATA.sav

المسحوق
تجارت - استثمار - إنتاج

	Y	GDP	CRT	GET	ITE	dl
1	1984.00	1909.70	36.00	720.80	678.40	3511.00
2	1985.00	1970.60	35.00	805.70	844.80	3622.00
3	1986.00	2240.50	34.00	981.30	905.40	3624.00
4	1987.00	2286.70	36.00	965.90	870.00	3866.00
5	1988.00	2349.60	35.00	1054.00	953.80	3752.00
6	1989.00	2425.40	34.00	1102.30	1083.50	4125.00
7	1990.00	2760.90	36.00	1120.10	1169.70	4503.40
8	1991.00	2958.00	35.00	1234.30	1451.00	4500.10
9	1992.00	3610.50	48.00	1372.50	1358.60	4178.10
10	1993.00	3884.30	47.00	1411.60	1406.30	3752.00
11	1994.00	4358.30	46.00	1587.80	1537.30	4004.70
12	1995.00	4714.70	48.00	1693.90	1620.00	4911.00
13	1996.00	4912.20	45.00	1764.10	1712.30	5164.00
14	1997.00	5137.50	46.00	1952.00	1620.80	4999.00
15	1998.00	5609.80	48.00	2087.70	1732.10	5333.00
16	1999.00	5767.30	46.00	2039.50	1815.90	5501.00
17	2000.00	5989.10	36.00	2054.10	1850.30	5043.00
18	2001.00	6339.00	35.00	2192.30	1968.00	5244.00
19	2002.00	6698.80	36.00	2296.70	2020.80	6345.00
20	2003.00	7143.30	34.00	2542.60	2381.20	5391.80
21	2004.00	8320.40	48.00	3180.50	2147.20	7133.50
22	2005.00	9243.40	36.00	3538.90	2561.80	7422.00
23	2006.00	10932.60	35.00	3912.20	3164.40	7523.00
24	2007.00	12293.80	34.00	4586.50	3628.10	9839.00
25	2008.00	13655.30	48.00	4822.50	3922.30	10255.00
26	2009.00	14155.20	35.00	5244.60	4655.60	10544.00
27	2010.00	15789.60	36.00	5933.60	5369.20	10966.00

16/04/2012 05:10:33 م

- 290 -

1/2

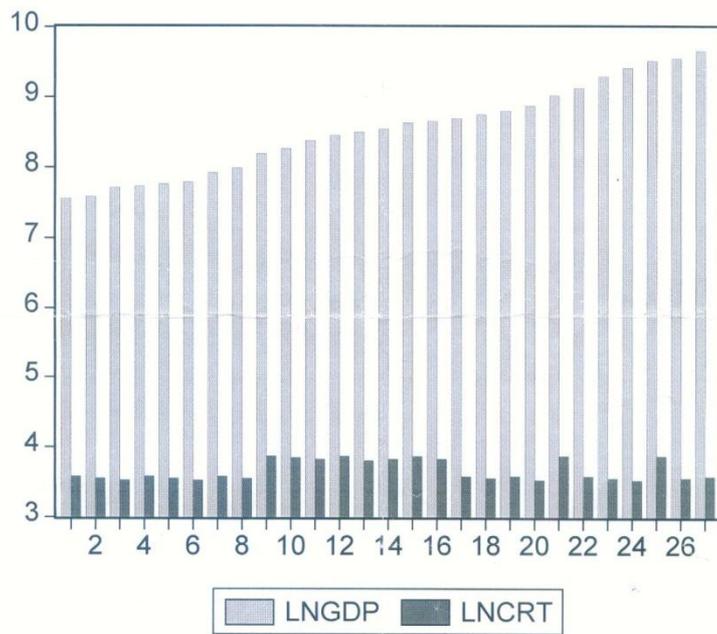
KA.DATA.sav

	Ingdp	Incr	Inget	Inite	Indl	si
1	7.55	3.58	6.58	6.52	8.16	.00
2	7.59	3.56	6.69	6.74	8.19	.00
3	7.71	3.53	6.89	6.81	8.20	.00
4	7.73	3.58	6.87	6.77	8.26	.00
5	7.76	3.56	6.96	6.86	8.23	1.00
6	7.79	3.53	7.01	6.99	8.32	1.00
7	7.92	3.58	7.02	7.06	8.41	1.00
8	7.99	3.56	7.12	7.28	8.41	1.00
9	8.19	3.87	7.22	7.21	8.34	1.00
10	8.26	3.85	7.25	7.25	8.23	.00
11	8.38	3.83	7.37	7.34	8.30	.00
12	8.46	3.87	7.43	7.39	8.50	.00
13	8.50	3.81	7.48	7.45	8.55	.00
14	8.54	3.83	7.58	7.39	8.52	.00
15	8.63	3.87	7.64	7.46	8.58	.00
16	8.66	3.83	7.62	7.50	8.61	.00
17	8.70	3.58	7.63	7.52	8.53	.00
18	8.75	3.56	7.69	7.58	8.56	.00
19	8.81	3.58	7.74	7.61	8.76	.00
20	8.87	3.53	7.84	7.78	8.59	1.00
21	9.03	3.87	8.06	7.67	8.87	1.00
22	9.13	3.58	8.17	7.85	8.91	1.00
23	9.30	3.56	8.27	8.06	8.93	.00
24	9.42	3.53	8.43	8.20	9.19	.00
25	9.52	3.87	8.48	8.27	9.24	.00
26	9.56	3.56	8.56	8.45	9.26	.00
27	9.67	3.58	8.69	8.59	9.30	.00

16/04/2012 05:10:33 م

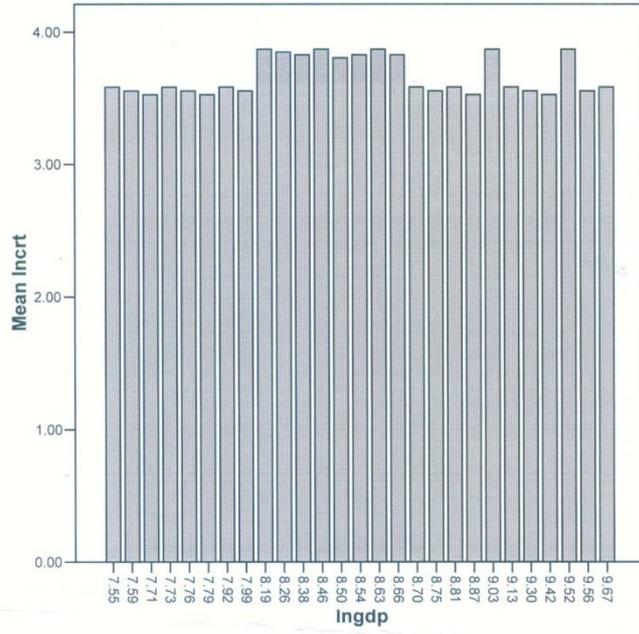
- 291 -

2/2

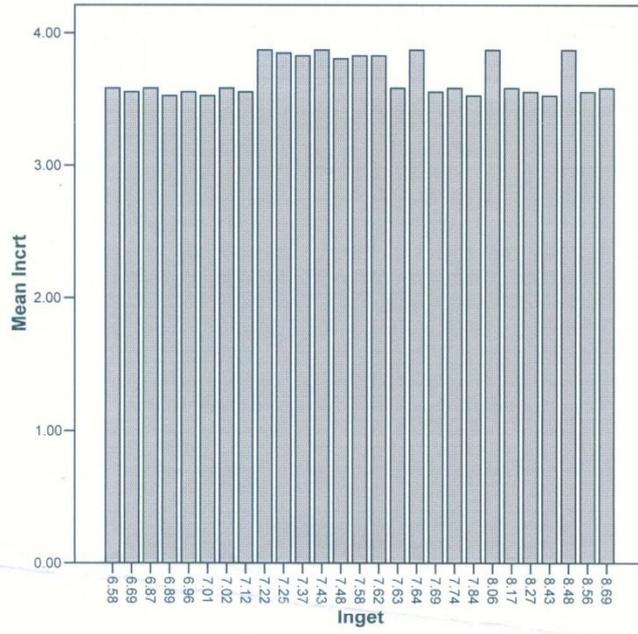


- 292 -

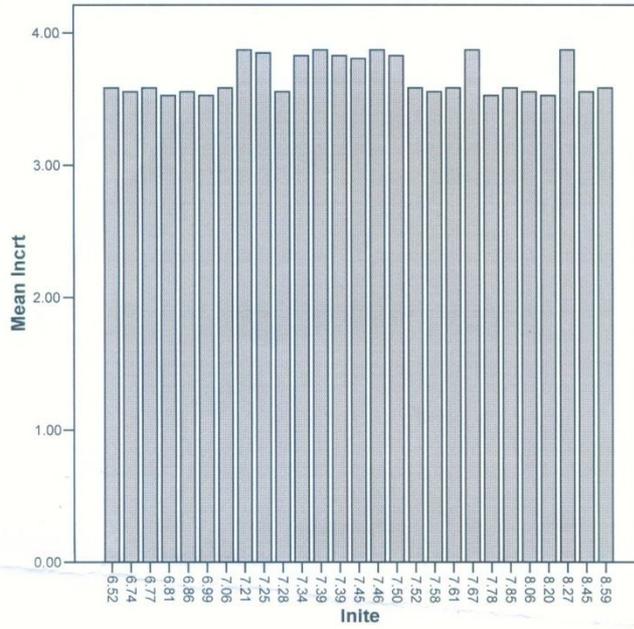
Graph



Graph

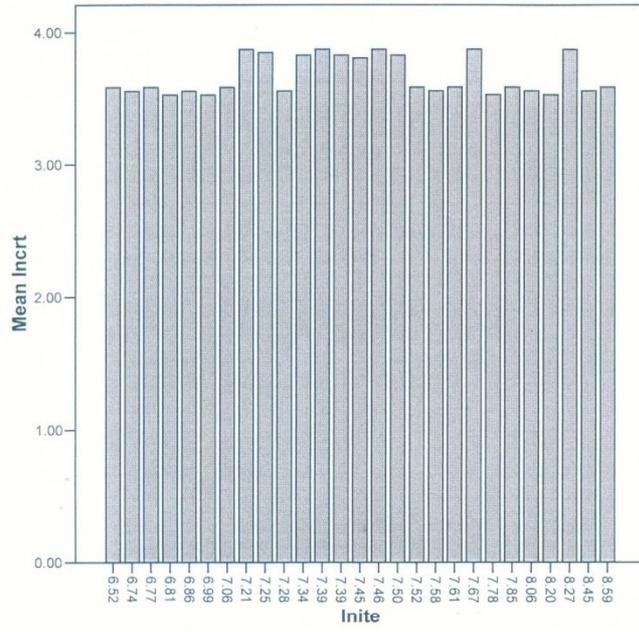


Graph

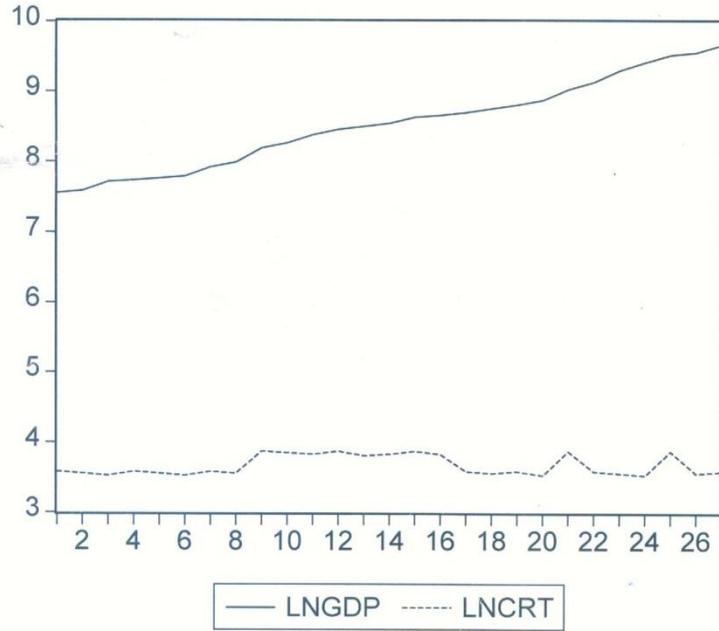


- 295 -

Graph



- 296 -



- 297 -