

مكافحة الفساد الإداري التجربة الأردنية نموذجًا

- دراسة قانونية -

فيصل عبد الحافظ الشوابكة*

ملخص

يهدف هذا البحث، إلى بيان دور مكافحة الفساد الإداري، في تحقيق التنمية الشاملة، ثم الحديث عن التجربة الأردنية، كنموذج من الناحية القانونية، وقد تحدثت الدراسة عن مفهوم الفساد الإداري لغةً واصطلاحًا، وبيّنت أشكاله، والعوامل المسببة له، وطرحت نموذج التجربة الأردنية في مكافحته، وبيان السند القانوني، لإنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، ودورها في مكافحته، ثم الوقوف على دور ديوان المحاسبة في المكافحة، ثم الخاتمة والتوصيات.

الكلمات الدالة: الفساد، مكافحة الفساد الإداري، التجربة الأردنية، دراسة قانونية.

المقدمة

مع نهاية القرن العشرين، وإطلالة الحادي والعشرين، بدأت دول العالم، تبحث عن حلول للمشاكل الاقتصادية والإدارية، التي باتت تشكل عائقًا حقيقيًا، أمام تحقيق التنمية الاقتصادية، ومن بين هذه الدول المملكة الأردنية الهاشمية، كدولة حصلت على استقلالها، في أربعينيات القرن الماضي، وتسعى من أجل تحقيق التنمية المستدامة، والقضاء على كافة أنواع الفساد، والتي من ضمنها الفساد الإداري، والذي أصبح يشكل خطورة، خوفًا من أن يصل أصحاب الكفاءات العلمية، لمراكز صنع القرار، والعمل على استثناء تلك الكفاءات، من العمل في القطاع العام والخاص، وإحلال الأشخاص الأقل كفاءة منهم، مما يؤثر سلبيًا، على معطيات الإنتاج والتقدم في القطاعين العام والخاص، ومع توقيع الأردن في مطلع القرن الحادي والعشرين، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بدأ بالسعي لمكافحة الفساد الإداري، وقد جاء قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006م غير شامل، بسبب إقراره بصورة عاجلة، من قبل مجلس الأمة، مما جعله يحتاج لمزيد من المواد القانونية، التي تكافح الفساد، وتحقيق العدالة.

ووصولًا إلى تعديلات قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2015م، والذي ضم ديوان المظالم إلى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، بعدما كان ديوان المظالم مستقلاً، وكان الهدف من ضم الديوان للهيئة، هو توحيد الجهود بكافة أشكالها، للقضاء على الفساد الإداري، وقد اشتملت التعديلات القانونية الجديدة، إضافةً لصلاحيات أوسع من قانون رقم (62) لعام 2006 م، غير أن قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2015 م، وكذلك قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952م، استناداً لأحكام المادة (119) من الدستور، لم يلبّ الاحتياجات والمتطلبات الأساسية، لمكافحة الفساد الإداري، بما يتوافق مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي وقع عليها الأردن، فجاعت تلك التعديلات، لتسد تلك الثغرة.

مشكلة الدراسة:

تبرز مشكلة الدراسة، من خلال بروز ظاهرة الفساد الإداري، على مستوى العالم، وما أدت إليه من بروز مشاكل اقتصادية واجتماعية وسياسية، وفي ظل تزايد المطالبات الشعبية، ومنظمات المجتمع المدني، بضرورة إيجاد حل لتلك الظاهرة، ومع تقديم خبراء الاقتصاد والإدارة العامة، لحلول ناجحة، من أجل القضاء على الفساد الإداري، فكان ذلك من خلال إنشاء هيئات النزاهة ومكافحة الفساد، وديوان المحاسبة، ورافق إنشاء هذه الهيئات، وضع خبراء القانون، النصوص والتشريعات القانونية، لمكافحة الفساد الإداري والقضاء عليه، من

* كلية القانون، جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا، الامارات العربية المتحدة.
تاريخ استلام البحث 2016/8/21، وتاريخ قبوله 2016/9/16.

خلال الالتزام بقواعد الوظيفة العامة والخاصة، وتنفيذ العقوبة الرادعة، لمن يثبت عليه الفساد الإداري.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى ما يلي:

1. بيان التجربة الأردنية، في مكافحة الفساد الإداري من الناحية القانونية.
2. عقد مقارنة واضحة وشفافة، بين قانون إنشاء هيئة مكافحة الفساد في الأردن عام 2006 م، وبين قانون إعادة تنظيم هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، ودمج ديوان المظالم مع الهيئة عام 2015م.
3. بيان أشكال الفساد الإداري، والآثار السلبية لهذه الأشكال، على التنمية المستدامة.
4. التطرق إلى عوامل الفساد الإداري، وما لها من آثار سلبية، من تفشٍ للفوضى، وغياب العدالة والشفافية.
5. بيان دور ديوان المحاسبة، كمؤسسة وطنية رديفة لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، في تحقيق الهدف المنشود، وهو مكافحة الفساد الإداري، بكافة الوسائل والسبل المتاحة.

الدراسات السابقة:

- بعد الاطلاع والبحث، وجدنا العديد من الدراسات والأبحاث العلمية، التي تحدثت عن هذه المشكلة بشكل مباشر، أو غير مباشر، ومن هذه الدراسات:
1. مكافحة الفساد، في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني، رقم 62، لسنة 2006 م، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، للباحثين، د.حمدي القبيلات، ود.فيصل شطناوي.
 - وهو بحث منشور في مجلة: دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية - الأردن، المجلد 35، العدد 2، تشرين الثاني 2008 م، وهذا البحث تحدث عن الفساد بشكل عام، واختص بقانون هيئة مكافحة الفساد، رقم: 62، لسنة 2006 م.
 2. أبحاث الملتقى الوطني: ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر، وسبل مكافحتها ومعالجتها، أيام 5-6 ديسمبر 2010 م، بحوث منشورة في مجلة: المعيار: دورية علمية محكمة، تصدرها جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، العدد 25، الجزء الأول + الجزء الثاني، 1431هـ/2010م، قسنطينة/الجزائر. وجاءت البحوث متعلقة بالحالة الجزائرية بشكل خاص، دون أن تكون بشكل عام.
 3. أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، والذي عقدته أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة /فيينا، بمقر الأكاديمية بالرياض في الفترة من 10-12/8/1424هـ، الموافق 6-8/10/2003 م، الجزء الأول + الجزء الثاني، وجاءت غالبية الأبحاث، تتحدث عن مكافحة الفساد من منظور إسلامي، دون التطرق إلى الجانب القانوني.
 4. مكافحة الفساد الإداري والمالي في ضوء التشريعات الأردنية، دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003م، ضامن محمد عقلة الهاشم، رسالة ماجستير في القانون العام، غير منشورة، نوقشت في كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة الإسراء الخاصة، الأردن 2010م، جاءت الدراسة تتحدث عن هيئة مكافحة الفساد بشكل عام، وديوان المظالم، والفرق بين اختصاصات ديوان المظالم والجهات الرقابية الأخرى، وتقويم عمل ديوان المظالم.

الجديد في هذا البحث:

بالرغم من المكانة العلمية للأبحاث السابقة، وصلتها بالواقع المعاصر، وأنها تعتبر إضافة جديدة للمكتبة القانونية، فقد جاءت هذه الدراسة، التي قمت بها، والمعنونة: (مكافحة الفساد الإداري، التجربة الأردنية نموذجًا، دراسة قانونية) فريدة، من حيث حديثها عن الفساد الإداري، والتطرق لقانون إنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2015 م، ودمج ديوان المظالم مع هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وكذلك الحديث عن دور الهيئة في مكافحة الفساد الإداري، و الحديث عن السند القانوني لديوان المحاسبة، ودوره في مكافحة الفساد الإداري، مما جعل الدراسة، تعالج مشكلة الفساد الإداري، في المملكة الأردنية الهاشمية، في الواقع المعاصر.

منهجية البحث وخطته:

اتبعت في هذا البحث، المنهج الاستقرائي، باستقراء النصوص القانونية، لإنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وديوان المحاسبة،

وكذلك المنهج التحليلي، بتحليل تلك النصوص، والوصول إلى النتائج والتوصيات العلمية. أما خطة البحث، فقد جاءت على النحو التالي:

- المبحث الأول: مفهوم الفساد الإداري، وأشكاله وعوامله، وقد انقسم إلى ثلاثة مطالب:
- المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري، لغةً واصطلاحًا.
- المطلب الثاني: أشكال الفساد الإداري.
- المطلب الثالث: عوامل الفساد الإداري.
- المبحث الثاني: التجربة الأردنية، في مكافحة الفساد الإداري، من الناحية القانونية، وانقسم هذا المبحث إلى مطلبين:
- المطلب الأول: التنظيم القانوني، لإنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، ودورها في مكافحة الفساد الإداري.
- المطلب الثاني: دور ديوان المحاسبة، في مكافحة الفساد الإداري.
- ثم خاتمة بأهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

مفهوم الفساد الإداري، وأشكاله وعوامله:

سوف ندرس من خلال هذا المبحث، ثلاثة مطالب، تعتبر الركيزة الأساسية، للدخول إلى صلب الدراسة:

المطلب الأول: مفهوم الفساد الإداري، لغةً واصطلاحًا.

المطلب الثاني: أشكال الفساد الإداري.

المطلب الثالث: عوامل الفساد الإداري.

المطلب الأول:

مفهوم الفساد الإداري، لغةً واصطلاحًا:

لا بد لنا من تحديد مفهوم الفساد الإداري من الناحيتين: اللغوية والاصطلاحية.

أولاً: مفهوم الفساد لغةً: صاحب تاج العروس: "مصدر من الفعل الثلاثي، فسد فقال: (فَسَدَ، يَفْسُدُ وفسد: (كَنَصَرَ، وَعَقَدَ، وكرم). الأولى هي المشهورة المعروفة، وعليها اقتصر جماعة، كصاحب المصباح، وابن القوطية، ونقل المصنّف في (البصائر) عن ابن دريد: فسَدَ يَفْسُدُ، مثل عَقَدَ يَعْقِدُ، لغةً ضعيفة، قال شيخنا: وأغرب في وزن الثانية بعقد، فإنه ليس من أوزانه المشهورة، ولو وَرَثَهُ بضرب كان أقرب - (فسادًا)، مصدر الباب الثالث و(فُسُودًا) بالضم، مصدر الباب الأول، (ضد صَلَحَ)، قال شيخنا: وقد اختلفت عباراتهم في معناه، فقيل: فسد الشيء: بطل واضمحَلَّ، ويكون بمعنى تَغَيَّرَ، ومن الأول عند الأكثر: (لو كان فيهما آلهة إلا الله لفسدنا)⁽¹⁾، (فهو فاسد وفسيد)، فيهما من قوم فُسُدَى، كَسَكْرَى، كما قالوا: ساقط وسقطى. قال سيبويه: جمعه جمع هلكى، لتقاربهما في المعنى، (ولم يسمع) عنهم (أنفسد) في مطاوع فسد، وإلا فالقياس لا يأباه (والفساد: أخذ المال ظلماً) بغير حق، هكذا فسّر مسلم البطين، قوله تعالى (للذين لا يريدون علوًا في الأرض ولا فسادًا)⁽²⁾، ويقال: أفسدَ المال، يُفسدُه إفسادًا، وفسادًا، (والله لا يحب الفساد)⁽³⁾، وقوله عز وجل: (ظهر الفساد في البر والبحر)⁽⁴⁾، الفساد هنا: (الجذب) في البر، والقحط في البحر، أي في المدن التي على الأنهار، وهذا قول الزجاج. (والمفسدة ضد المصلحة)، وقالوا هذا الأمر مفسدٌ لكذا، أي فيه فساد"⁽⁵⁾.

ثانيًا: مفهوم الفساد الإداري، اصطلاحًا: وردت تعريفات عديدة لمصطلح الفساد الإداري، ومن هذه التعريفات: تعريف المستشار القانوني، أمير فرج يوسف، بقوله: (هو إساءة استعمال السلطة العامة، أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، ويحدث الفساد عادة، عندما يقوم موظف بقبول أو طلب رشوة، لتسهيل عقد، أو إجراء طرح لمناقصة عامة. كما يمكن للفساد أن يحدث، عن طريق استغلال الوظيفة العامة، من دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب، ضمن منطوق (المحسوبية والمنسوبية)، أو سرقة أموال الدولة مباشرة)⁽⁶⁾.

وعرف السيد علي شتا، الفساد الإداري بقوله: (إنّ الفساد بعامة، والإداري بخاصة، على علاقة وظيفية بالتغيير، إذا ما استشرى في المجتمع والمنظمات، إذ أنه نتيجة لصور عديدة من التفاوت والخلل في النظام، الذي يصبح عرضة للنقد والرفض، من بعض المشاركين فيه، والذين يتخذون من صور الفساد المتفشية في النظام، سندهم وتبريرهم لرفضه، الذي أصبح غير قادر على القضاء على صور الفساد تلك)⁽⁷⁾، وقد ورد تعريف الدكتور فارس البياتي بشكل أوسع، حيث قال: (ويتعلق بسلوك الموظف العام، من استخدام الموارد العامة، لتحقيق مصالح أو أغراض شخصية، أو التغاضي عن أنشطة غير قانونية، أو الاختلاس أو الرشوة)⁽⁸⁾. وقد عرف صندوق النقد الدولي (IMF) الفساد الإداري، بأنه: (علاقة الأيدي الطويلة الممتدة، التي تهدف إلى استحصال الفوائد، من هذا السلوك لشخص واحد، أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد)⁽⁹⁾.

وكذلك تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري بأنه: (كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام، لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية، لنفسه أو جماعته)⁽¹⁰⁾.

وذكر عز الدين روان، تعريفاً آخر للفساد الإداري، فقال: (ظاهرة توجد، نتيجة لغياب المعايير والأسس التنظيمية والقانونية وتطبيقها، وسيادة مبدأ الفردية، مما يؤدي إلى استغلال الوظيفة العامة وموارد الدولة، من أجل تحقيق مصالح فردية، أو مجموعاتية أو حزبية، على حساب الدور الأساسي للجهاز الحكومي، مما يؤثر في مبدأ العدالة وتكافؤ الفرص، لدى المواطنين، وطالبي الخدمة العامة)⁽¹¹⁾. وعرفه مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد الإداري، بأنه: (القيام بأعمال تمثل أداءً غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة، بما في ذلك أفعال الإغفال، توقعاً لمزية، أو سعياً للحصول على مزية يوعد بها، أو تعرض، أو تطلب بشكل مباشر، أو غير مباشر، أو أثر قبول مزية ممنوحة، سواء للشخص ذاته، أو لصالح شخص آخر)⁽¹²⁾.

وقد عرّف فقهاء القانون، الفساد الإداري بقولهم: (تصرف وسلوك وظيفي سيء فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام، والخروج على النظام، لمصلحة شخصية)⁽¹³⁾.

وأضافوا كذلك تعريفاً قانونياً آخر بقولهم: (نية استعمال الوظيفة العامة، بجميع ما يترتب عليها من هبة ونفوذ وسلطة، لتحقيق منافع شخصية، مالية أو غير مالية، وبشكل منافٍ للقوانين والتعليمات الرسمية)⁽¹⁴⁾.

نلاحظ أنّ: تعريفات الفساد الإداري تلتقي عند مدلول واحد: تغليب المصلحة الشخصية، على المصلحة العامة، تحقيقاً لمنفعة فرد، أو جماعة قليلة، مما يؤدي إلى اختلال موازين العدالة والمساواة بين الأفراد، وطغيان سلطان الظلم، وغياب منظومة الحق، مما يؤدي إلى آثار سلبية، على جميع جوانب الحياة: الاقتصادية، الاجتماعية، الإدارية، والسياسية.

المطلب الثاني:

أشكال الفساد الإداري:

وهذه الأشكال هي:

الشكل الأول: الفساد العمودي

وهو الفساد الذي يمارسه العاملون في وزارات الدولة الرسمية، والذين تكون أجورهم قليلة، ويعتمدون على مبالغ صغيرة من المراجعين، لتلك الوزارات، من أجل توفير احتياجاتهم اليومية، وهو ما يسمى بالرشوة، وتعني: أن يطلب الموظف منفعة مالية، أو عينية، لتمرير أو تنفيذ أعمال، خلاف القوانين أو أصول الوظيفة العمومية.

وقد جاء تعريف الرشوة، في إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة، في المعاملات التجارية الدولية، الذي اتخذته الجمعية العامة، بموجب القرار المؤرخ في 21 فيفري 1997م، على أنها: قيام أي شركة خاصة أو عامة، بما في ذلك أي شركة عبر وطنه، أو أي فرد، بعرض أي مدفوعات أو هدايا، أو أي ميزات أخرى، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أو الوعد بتقديمها. إلى أي مسؤول عام، أو ممثل منتخب لبلد آخر، كعوض غير مشروع، من أجل أداء، أو الامتناع عن أداء الواجبات المنوطة بذلك المسؤول، أو الممثل، بصدد معاملة تجارية دولية، وقيام أي مسؤول عام، أو ممثل منتخب لدولة عضو، بالتماس أي مدفوعات، أو هدايا أو أي ميزات أخرى، أو طلبها أو قبولها أو الحصول عليها بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة.

ولكن لنا وقفة مع ما جاءت به الاتفاقية في نص المادتين 15 و 16 منها وهو مصطلح الكيان الآخر، وتبدو عبارة كيان آخر، ذات أهمية خاصة، لأنها تعني توافر الرشوة، ولو كانت المزية لشخص طبيعي، قريب أو صديق لموظف، وإنما أيضاً، ولو كانت لصالح كيان آخر، والذي يمثل الشخص المعنوي، أو جهة ما، وينطبق نفس الحكم، على الرشوة المرتكبة في القطاع الخاص، وفقاً لمقتضيات

المادة 21، من نفس الاتفاقية. وكما يبدو إنَّ الاتفاقية حاولت قدر الإمكان، التوسع في مفهوم الموظف العام، وذلك لمكافحة الفساد، والتقليل من آثاره، ولا شك أن إضافة الموظفين العموميين، الأجانب والدوليين، في إمكانية مساعلتهم عما يرتكبونه من جرائم الرشوة، وذلك استجابة لما هو حاصل في الوقت الحاضر، من تشابك وتداخل العلاقات والأنشطة، بين المؤسسات الدولية، والدول من ناحية، وبين الكيانات الاقتصادية الدولية، وغيرها من الكيانات⁽¹⁵⁾.

فهذا الشكل من أشكال الفساد، له أثر سلبي في إعاقة النهوض الاقتصادي.

الشكل الثاني: الفساد العالمي، والفساد المحلي :

ويعتبر من أكثر أشكال الفساد اتساعاً، خاصةً بعد الثورة المعلوماتية، وما صاحبها من تطور، وهو ما عبّر عنه بعض الباحثين بقولهم: (يقصد بالفساد الدولي، و الذي يأخذ أبعاداً كبيرة واسعة، تصل إلى نطاق عالمي، ضمن الاقتصاد الحر، وتظهر أكثر صوره، في الترابط بين الشركات المحلية والدولية، بالدولة والقيادة السياسية، على شكل منافع ذاتية متبادلة، يصعب الحجز بينها، ولذلك يعتبر هذا الفساد، الأخطر على الإطلاق، وقد أشارت منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) في تقريرها لسنة 2004 م، إلى أن الشركات الأمريكية، هي أكثر الشركات ممارسة لأعمال غير مشروعة، تليها الفرنسية ثم الصينية فالألمانية، وذكر التقرير أيضاً أن جيشاً من الموظفين، في (136) دولة، يتقاضون مخصصات منتظمة، مقابل تقديم خدمات لتلك الشركات. أما الفساد المحلي : فيقصد به ما يمارس من مظاهر الفساد، داخل الدولة الواحدة، وعادة ما يمارسه صغار الموظفين)⁽¹⁶⁾.

الشكل الثالث: استخدام النفوذ

ويعتبر فساداً خطيراً، ويتم من خلال الاعتداء على المال العام، حيث يقوم به رجال السياسة، والأحزاب والسلطة العامة، ممن لديهم قابلية النفوذ، داخل وزارات الدولة العامة، والتأثير عليها لما يتمتعون به من حصانة، وهو ما ذكره بعض الباحثين بقوله: (من حيث الطبيعة ونوعية الجناة: تعد من الجرائم التي تخل بواجبات الوظيفة العامة، حسب الأصل، حيث ترتكب جرائم الفساد الإداري، من قبل أفراد وجماعات، تشغل وظائف عامة، أو تمارس تكليفاً عاماً. إلا أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 م، قد أطلقت نفس الوصف، على نفس النوع من الجرائم المرتكبة من قبل أفراد القطاع الخاص. والنص على جرائم الفساد في القوانين العقابية على سبيل الحصر، تطبيقاً لمبدأ: (لا جريمة ولا عقوبة، إلا بنص)، وعلى هذا النحو اختلفت القوانين المقارنة، في تحديد الأفعال التي تعد جرائم فساد، إلا أن هناك جرائم فساد، لا يخلو منها قانون عقابي، منها جريمة الرشوة، وجريمة الاختلاس)⁽¹⁷⁾.

ويعتبر هذا الفساد، نوعاً قوياً، يؤدي إلى تفشي الرشوة بين الموظفين، وضياح حقوق الآخرين.

الشكل الرابع: غياب العدالة، في طرح العطاءات الرسمية:

ويكون من خلال إعطاء التسهيلات، لبعض الشركات الكبرى، دون الأخرى، التي يكون في منحها تلك العطاءات، أنفع لخزينة الدولة، مما يؤدي إلى ضياح المال العام، وتقويت المنفعة على أفراد المجتمع

الشكل الخامس: التهرب الضريبي، والجمركي:

يعد هذا الشكل ركناً أساسياً من أشكال الفساد، التي تؤدي إلى ضرب الاقتصاد الوطني: (بعد التهرب الضريبي والجمركي، والغش الصناعي والتجاري، والاحتكار وغيرها، من صور الفساد التي تتسبب في تضائل قدرة الاقتصاد على النمو، وهدر إمكانياته المادية والبشرية، وهناك تصريحات رسمية عن الهيئات الدولية، ذهبت إلى أن (75%) من رجال الأعمال، يتهربون من الضرائب عالمياً، والذي أصبح سلوكاً عاماً، بكل ما يمثله من استخفاف بحقوق المجتمع، وعبث القانون، وبذلك أصبح التهرب ظاهرة تستحق الدراسة)⁽¹⁸⁾.

وقال هشام غربي: (ليس المكلف وحده، يبحث عن أسباب للتهرب من دفع الضريبة، وإنما هنالك بالمقابل، باحثون عن الربح من موظفي الحكومة، إذ يستخدمون أساليب لمساعدة المتهربين، على التهرب من دفع الضريبة، وذلك بحكم وجودهم في السلطة الضريبية، وتخصصهم في تنفيذ القوانين الضريبية وتفسيرها وتطبيقها، وتمتعهم بالصلاحيات المناسبة، التي تجعلهم يضعون تقديراتهم لحجم الوعاء وتقدير الضريبة عليه، وتقدير السماحات والإعفاءات، مما يجعلهم يمتلكون سلطة تقديرية، يستخدمونها في زيادة مدخولاتهم، عن طريق التواطؤ مع المكلفين مقابل ثمن، وهذا ما يشكل بيئة خصبة لتنامي الفساد، أي بمعنى استخدام المنصب العام، لتحقيق منفعة شخصية. وهنالك دوافع عديدة لأصحاب السلطة التقديرية، للقيام بالتواطؤ مع المكلفين، ولعل الدافع الرئيسي، هو تدني مستوى الأجور التي

بتقاضاها الموظفين، والتي لا تتلاءم مع متطلبات الحياة الاعتيادية.

يعتبر التهرب الجمركي، نتيجة أخرى من نتائج الفساد، وهي تشبه إلى حد بعيد التهرب الضريبي، الذي يكون عامًا، على كل النشاطات الخاضعة للضريبة، بيد أن التهرب من دفع الضريبة الجمركية، يخص شريحة معينة، تتعامل مع السلع المتحركة عبر المنافذ الحدودية، استيرادًا وتصديرًا. ولعل من المناسب، التطرق إلى علاقة التهرب الجمركي بالفساد، والآثار الاقتصادية للتهرب الضريبي والجمركي؛ وأثار التهرب الضريبي على الدخل القومي، في العناصر المتبقية من انعكاسات الفساد المالي والإداري، على التنمية الاقتصادية⁽¹⁹⁾.

يتضح مما سبق، وبعد الاطلاع على أشكال الفساد الإداري، أن هذه الأشكال لها خطورة كبيرة، وانعكاسات على مؤشرات الاقتصاد الوطني، وتقشي البطالة، وعدم تكافؤ الفرص، وتحقيق العدالة، فهذه الأشكال، تعتبر البوابة، التي نستطيع الدخول إلى المطلب الثالث، وهو عوامل الفساد الإداري، لكي نستطيع إتمام الدراسة، وفق منهج علمي دقيق، يعالج مشكلة الدراسة، ويقدم الحلول المقترحة، ضمن تطبيق التجربة الأردنية، كنموذج قابل للتطبيق، في مكافحة الفساد الإداري، كخطر تزايد في بدايات القرن الحادي والعشرين.

المطلب الثالث:

عوامل الفساد الإداري:

وضع القانونيون عوامل تؤدي إلى حتمية الفساد الإداري، وهذه العوامل تشكل عائقًا كبيرًا، أمام تحقيق العدالة والمساواة، ومن أبرز هذه العوامل:

أولاً: تخبط الحكومات في قراراتها الاقتصادية، وسيطرتها على مقدرات الدولة، وهضم حقوق الأفراد، واستحواد الدولة على مقدرات الأمم والشعوب، واعتبارها جميعًا من أملاك الدولة، التي يحق لها التصرف فيها، وبالتالي حرمان الأفراد من الانتفاع بها، إلا في حدود ما سمحت به من هوامش، فيقع الناس تحت رحمة الإدارة، التي كثيرًا ما تعاني من الأمراض البيروقراطية، والتعقيدات غير المبررة في التيسير، ناهيك عن الانحرافات الفردية، وربما الجماعية، داخل أجهزتها⁽²⁰⁾.

ثانيًا: عدم وضوح بعض الإجراءات الحكومية، وتعقيدها بشكل يحول بين المواطنين، وبين إنجاز مصالحهم بالطرق النظامية، وهذا الأمر يدفعهم إلى طلب المساعدة، من طرق غير مشروعة.

ثالثًا: ضعف فاعلية إجراءات الرقابة الإدارية والمالية، التي تقوم بها الأجهزة المعنية، بمحاربة الفساد؛ إما بسبب تنازع الاختصاص فيما بينهما، أو ازدواجية المعالجة، مع انتهجت التنسيق، أو بسبب استشراء الفساد السياسي، الداعم للفساد المالي، والمدعوم به.

رابعًا: فشل مشروعات حماية المال العام، والقضاء على الفساد، بسبب وجود دوائر متنفذة، تعرقل سير المشروعات، وتدفع بها إلى الوراء، وتعمل على إخماد ذكراها، وقمع محاولات إحيائها، وتطبيقها على أرض الواقع.

خامسًا: نقص الجرأة في تطبيق العقوبات والجزاءات، على من يقررون جرائم الفساد؛ إما بسبب تهاون الجهات المختصة في ذلك، أو بسبب نفوذهم، أو بسبب نقص إمكانيات متابعتهم، خاصة إذا ما لادوا بالفرار إلى خارج البلاد، أو غير ذلك من الأسباب وهذا ما زاد في انتشار الفساد، وجزأ كثيرًا من مرضى النفوس، على الخوض في المال العام، من غير رادع يردعهم⁽²¹⁾.

وأضاف الباحث عوامل أخرى من عوامل الفساد، ترجع إلى أحوال الناس ومنها:

1- قلة الوعي السائدة في مجتمعاتنا، وعدم إدراك واسع النطاق، في الضمير الجمعي، للمفاسد المترتبة على بعض الممارسات والتصرفات، التي لا يلقي الناس لها بالاً، مع ما فيها من خفر للذمم، وتضييع للأمانة، بالإضافة إلى اللامبالاة والجهل، بأهمية المحافظة على المكاسب، وحماية النزاهة ومكافحة الفساد، في تيسير الحياة الكريمة للمجموع، حاضرًا ومستقبلًا.

2- عدم اهتمام الناس بإبلاغ الجهات المختصة، عن جرائم الفساد، خشية الانعكاسات السلبية ضدهم، وخوفًا من التعقيدات والإجراءات الإدارية، التي يواجهونها بسبب إبلاغهم، فيمتنعون عن ذلك، إيثارًا للسلامة الشخصية، على المصلحة العامة. وهو أمر خطير، لما فيه من تضييع لواجب الأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر، الذي خوطبت به هذه الأمة.

3- التباهي بالقدرة على مخالفة القانون، وانتشار ظاهرة الاستثناءات غير النظامية، بالإضافة إلى تفسيرها على غير وجهها الصحيح... مما أدى إلى اعتقاد الناس، أنها من الوجاهة والمكانة، حيث يُمجد صاحبها، ويُلبأ إليه، عند الحاجة إلى مثل هذه الاستثناءات⁽²²⁾.

بعد الاطلاع على آراء الباحثين في عوامل الفساد الإداري، يتضح لي أن تلك العوامل، تعتبر عائقًا كبيرًا، أمام الإصلاح الإداري، الأمر الذي يتطلب وضع تشريعات قانونية صريحة، للحد من تلك العوامل، والقضاء على كافة أشكال الفساد الإداري، وخاصة أن هناك

العديد من الدول، التي كانت تغرق بالفساد الإداري، قد انتهجت سياسة جديدة، وهي وضع تشريعات قانونية صارمة، وتفعيلها في واقع مجتمعاتها، وكذلك عمل برامج توعوية، توضح خطورة الفساد الإداري، على التنمية بكافة جوانبها، ونجحت في ذلك، وخير دليل: الجمهورية التركية.

المبحث الثاني:

التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري، من الناحية القانونية:

ننقل إلى تطبيق عملي لمكافحة الفساد الإداري، من الناحية القانونية، وفي هذا التطبيق سوف نتحدث عن التنظيم القانوني، لإنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، ودورها في مكافحة الفساد الإداري، وكذلك تطبيق عملي آخر في الحديث عن دور ديوان المحاسبة، كنموذج لمكافحة الفساد، ودراستها من الناحية القانونية، وذلك ضمن المطلبين التاليين:

المطلب الأول: التنظيم القانوني، لإنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، ودورها في مكافحة الفساد الإداري
المطلب الثاني: دور ديوان المحاسبة في مكافحة الفساد الإداري.

المطلب الأول:

التنظيم القانوني، لإنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ودورها في مكافحة الفساد الإداري:

في ظل تزايد معدلات الفساد في الأردن، قامت الحكومة الأردنية عام 2005 م، بإنشاء هيئة مكافحة الفساد، سعياً للقضاء على كافة أنواعه، والتي من ضمنها الفساد الإداري، وقد جرى العديد من التعديلات على قانون هيئة مكافحة الفساد، من أجل القضاء على الفساد الإداري، منذ تأسيس الهيئة إلى عام 2015 م، حيث جرى إعادة هيكلة هيئة مكافحة الفساد، ودمج ديوان المظالم معها، وقد دلت نصوص القانون الجديد، على آلية قانونية جديدة، من أجل مكافحة الفساد الإداري، و لأجل الاطلاع على هذه الآلية، لا بد لنا من بيان النصوص القانونية، التي وضعها القانونيون، لمكافحة الفساد الإداري، وهو مشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد، لعام 2015 م، وقد نص على ما يأتي:

"قانون لسنة 2015 م - قانون النزاهة ومكافحة الفساد - النص الكامل

المادة 1: يسمى هذا القانون: (قانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2015م) ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

المادة 2: يكون للكلمات والعبارات التالية، حيثما وردت في هذا لقانون، المعاني المخصصة لها أدناه، ما لم تدل القرينة على غير ذلك:

الهيئة: هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، المنشأة بمقتضى أحكام هذا القانون.

المجلس: مجلس الهيئة.

الرئيس: رئيس المجلس.

الإدارة العامة: الوزارات والدوائر الحكومية، والمؤسسات الرسمية العامة، والمؤسسات العامة والبلديات.

المادة 3: أ. تُنشأ في المملكة هيئة تسمى: (هيئة النزاهة، ومكافحة الفساد) تتمتع بشخصية اعتبارية، وباستقلال مالي وإداري، ولها بهذه الصفة، القيام بجميع التصرفات القانونية، اللازمة لتحقيق أهدافها، بما في ذلك إبرام العقود، وتملك الأموال المنقولة، ولها حق التقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية، المحامي العام المدني.

ب. يكون المقر الرئيسي للهيئة في عمان، ولها فتح مكاتب في أي من محافظات المملكة.

ج. يمثل الرئيس الهيئة لدى الغير.

المادة 4. تهدف الهيئة، إلى ضمان الالتزام بمبادئ النزاهة الوطنية، ومكافحة الفساد من خلال:

أ. تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية، في الإدارة العامة، وضمان تكاملها.

ب. التأكد من أنّ الإدارة العامة، تقدم الخدمة للمواطن، بجودة عالية، وشفافية وعدالة.

- ج. التأكد من التزام الإدارة العامة، بمبادئ الحوكمة الرشيدة، ومعايير المساواة، والجدارة والاستحقاق، وتكافؤ الفرص.
- د. التأكد من التزام السلطة التنفيذية بالشفافية، عند وضع السياسات، واتخاذ القرارات، وضمان حق المواطن، في الاطلاع على المعلومات، وفقاً للتشريعات.
- هـ. التأكد من تطبيق الإدارة العامة، للتشريعات بشفافية، وبما يحقق مبادئ العدالة والمساواة، وتكافؤ الفرص.
- و. التأكد من وجود إطار قانوني، ينظم مساهلة المسؤولين، ومتخذي القرار، في الإدارة العامة ومحاسبتهم.
- ز. تلقي شكاوى المتضررين وتظلماتهم، وفقاً لأحكام هذا القانون.
- ح. التعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية، في مجال مكافحة الفساد، حال توافر شروط تقديمها، من خلال القنوات الرسمية.
- ط. التحري عن الفساد المالي والإداري بكل أشكاله، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، ومباشرة التحقيقات، والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.
- ي. ملاحقة كل من يرتكب أيّاً من أفعال الفساد، وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، ومنعه من السفر، بقرار مستعجل، من الجهة القضائية المختصة، وطلب كف يده عن العمل، من الجهات المعنية، ووقف راتبه وعلاواته، وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم الأمر، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها، وفق التشريعات السارية المفعول.
- ك. مكافحة اغتيال الشخصية.
- ل. التأكد من قيام مؤسسات الرقابة على القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، بوضع معايير الحوكمة الرشيدة، وسلامة تطبيقها.
- المادة 5 أ -** تمارس الهيئة مهامها وأعمالها بحرية واستقلال، دون تأثير أو تدخل من أي جهة.
- ب. لا يجوز تفتيش مقر الهيئة أو أي من مكاتبها، إلا بأمر قضائي، وبحضور المدعي العام المختص على أن يتم تبليغ الرئيس بذلك، ودعوة من يمثل الهيئة لحضور التفتيش، ويعتبر باطلاً أي إجراء مخالف لذلك.
- المادة 6 أ. 1.** يتولى إدارة الهيئة والإشراف على شؤونها، مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء، ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة، والحيدة والخبرة، ولا يحمل أي منهم جنسية أخرى، ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية، بناءً على تنسيب رئيس الوزراء.

المادة 8 أ. يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية:

1. وضع السياسة العامة للهيئة، وإقرار الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.
 2. إقرار معايير النزاهة الوطنية والتوعية بها.
 3. دراسة أي موضوع يعرض عليها، أو بمبادرة منها، يتعلق بأي من قرارات الإدارة العامة، أو إجراءاتها أو ممارساتها، وإرسال توصياتها بخصوصها إليها.
 4. التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية، والإقليمية والدولية، المماثلة لعمل الهيئة.
 5. اتخاذ القرارات اللازمة، بخصوص الشكاوى والتظلمات المقدمة إلى الهيئة، بخصوص قضايا الفساد، بما في ذلك، إحالتها إلى الجهات القضائية المختصة.
 6. إجراء التحريات اللازمة، لمتابعة أي من قضايا الفساد، من تلقاء نفسها، أو بناءً على إخبار يرد من أي جهة، وإذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق، أن الإخبار الوارد إليها، كان كاذباً أو كيدياً، يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة، وفقاً للأصول القانونية المتبعة.
 7. توعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد، على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
 8. إصدار نشرة دورية، تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية، على مؤسسات الدولة وإداراتها العامة.
 9. الموافقة على العقود والاتفاقيات، التي تبرمها الهيئة، وتفويض من يقوم بالتوقيع، نيابة عنها.
 10. إقرار الهيكل التنظيمي للهيئة، والموافقة على جدول تشكيلات الوظائف فيها، لإقراره حسب الأصول.
 11. اقتراح مشروعات التشريعات الخاصة بعمل الهيئة، ورفعها لمجلس الوزراء.
 12. إصدار التعليمات اللازمة لإدارة الهيئة، بما في ذلك المتعلقة منها بمهام أعضاء المجلس، وصلاحياتهم.
 13. تشكيل اللجان اللازمة لمساعدتها على القيام بأعمالها، على أن يحدد في قرار تشكيله
- المادة 10** يعين للهيئة أمين عام، بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على تنسيب الرئيس.
- المادة 11 أ.** يحق للمتضرر من قرارات الإدارة العامة، أو الإجراءات أو الممارسات، الامتناع عن أي منها، على أن يتقدم بتظلم في

- مواجهة الإدارة العامة، أمام الهيئة، وفقاً لأحكام هذا القانون.
- ب. تقدم التظلمات، متضمنة خلاصة الوقائع والأسباب، والجهة التي أصدرت القرار، أو اتخذت الإجراء، على النموذج المعد لهذه الغاية، معززة بالوثائق والمستندات المؤيدة لها، إن وجدت، على أن يكون هذا النموذج، موقعاً من مقدم التظلم، أو ممن يمثله قانوناً.
- ج. تباشر الهيئة التحقق من التظلمات المقدمة إليها، ويصدر المجلس قراره، بقبول التظلم أو رفضه، على أن يكون قراره مسبباً، في أي من هاتين الحالتين.
- د. في حال صدور قرار من المجلس، بقبول التظلم، يفوض المجلس الرئيس، أو أيّاً من أعضائه، اتخاذ الإجراءات اللازمة، لحل موضوع التظلم بالسرعة الممكنة، وبالوسائل التي يراها مناسبة.
- هـ. تطبق على الرئيس، أو العضو المحال إليه التظلم، حالات عدم الصلاحية، أو الرد أو التحي، المنصوص عليها، في قانون أصول المحاكمات المدنية.
- المادة 2.1:** أ. إذا تبين أن التظلم المقدم وفقاً لأحكام هذا القانون، ينطوي على جريمة جزائية، فيترتب على المجلس إحالة الملف إلى المدعي العام المختص، أو إلى المحكمة المختصة.
- ب. لا يقبل التظلم بعد ستة أشهر على الواقعة، وللمجلس قبله بعد انقضاء المدة المذكورة، إذا وجد أن الموضوع، يتعلق بأمر عام.
- المادة 13:** أ. إذا تبين للمجلس، بعد استكمال إجراءاته، بأن قرارات الإدارة العامة، أو إجراءاتها، أو الامتناع عن القيام بها، تتضمن أيّاً مما يلي:
1. مخالفة للتشريعات.
 2. عدم الإنصاف أو التعسف أو عدم تحقيق المساواة.
 3. الاستناد إلى تعليمات غير قانونية، أو إجراءات غير عادلة.
 4. الإهمال أو التقصير، أو الخطأ.
- وهنا على الرئيس كتابة تقرير مفصل بها، وإرساله إلى الإدارة العامة المشكو عليها، وله الحق في تقديم التوصيات، التي يراها مناسبة حول موضوع التظلم.
- ب. على الإدارة العامة الرد خلال خمسة عشر يوماً، من تاريخ تسلمها التقرير المشار إليه في الفقرة (أ)، من هذه المادة، ولها الطلب من الرئيس، تمديد هذه المدة لمدة أخرى مماثلة.
- ج. إذا امتنعت الإدارة العامة، عن الرد خلال المدة المحددة في الفقرة (ب) من هذه المادة، أو رفضت اتخاذ الإجراءات اللازمة، أو وقع خلاف بين الهيئة والإدارة العامة، يحيل الرئيس الأمر إلى مجلس الوزراء، لاتخاذ القرار الذي يراه مناسباً⁽²³⁾.
- بعد الاطلاع على قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، لعام 2015 م، يتبين لنا أن نصوصه، خير دليل على التجربة الأردنية في مكافحة الفساد الإداري، وأن تطبيق نصوص هذا القانون، له فاعلية كبيرة في التوعية لأفراد المجتمع، بضرورة احترام القانون وعدم مخالفته، وكذلك بيان العقوبة المترتبة، على القيام بفعل الفساد الإداري، مما يؤدي إلى التقليل من حالات الفساد ومكافحتها، ببسر وسهولة، مما يضمن تحقيق العدالة والمساواة، لكافة أفراد المجتمع عامة.

المطلب الثاني:

دور ديوان المحاسبة، في مكافحة الفساد الإداري:

- ننتقل في هذا المطلب لبيان نموذج آخر، وهو ديوان المحاسبة، والذي أنشئ بموجب قانون نُشر في الجريدة الرسمية، ركز بشكل أساسي على مكافحة الفساد الإداري، وقد صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (39) لسنة 1952م، استناداً لأحكام المادة (119) من الدستور: "وقد نص القانون على حضانة رئيس الديوان، مما يقلل من مخاطر التأثير على عمل الديوان، والتدخل في أعماله، وبالتالي زيادة صلاحيات الديوان، في معالجة الانحرافات ومعاينة المنحرفين، ويسعى ديوان المحاسبة إلى تحقيق العديد من الأهداف من أهمها:
1. المحافظة على المال العام، والتأكد من سلامة استخدامه، بصورة قانونية وفاعلة.
 2. التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية، تتم وفقاً للتشريعات النافذة.
 3. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها.
 4. العمل على تطوير إدارة المال العام، والتحقق من صحة التصرف، طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات، السارية المفعول.

5. التنبيه إلى أوجه النقص، في التشريعات المالية أو الإدارية المعمول بها، واقتراح وسائل معالجتها⁽²⁴⁾.
- ولقد حدد أساتذة القانون الإداري، مهام وصلاحيات ديوان المحاسبة، وماله من دور في مكافحة وعلاج الفساد الإداري: مهام وصلاحيات ديوان المحاسبة، في ضوء قانون الديوان رقم (28) لسنة 1952م وتعديلاته. ويمكن استعراض مهام وصلاحيات الديوان، ونطاق رقابته على النحو التالي:
 1. مراقبة واردات الدولة ونفقاتها، وطرق صرفها، وحسابات الأمانات والسلف والقروض، والتسويات والمستودعات.
 2. تقديم المشورة، في المجالات المحاسبية، للأجهزة الخاضعة لرقابته.
 3. الرقابة على الأموال العامة، للتأكد من سلامة إنفاقها، بصورة قانونية وفاعلة.
 4. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية، المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
 5. التثبيث من أن القرارات والإجراءات الإدارية، في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، تتم وفقاً للتشريعات النافذة.
 6. تقديم تقرير سنوي عن الحساب الخاص، بكل سنة مالية إلى مجلس النواب، يتضمن آراءه وملحوظاته، ويبين المخالفات والمسؤولية المترتبة عليها، بداية كل دورة عادية، أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

صلاحيات الديوان:

- وفي سبيل القيام بمهامه المشار إليها، يملك الديوان الصلاحيات التالية:
1. التدقيق في الحسابات، بجرد النقد، والطوابع، والوثائق، والمستندات ذات القيمة المالية، إضافة إلى جرد اللوازم في أية دائرة.
 2. تدقيق أي مستند أو سجل أو أوراق، لازمة لتحقيق قناعة كاملة بدقتها، والاطلاع على المعاملات الحسابية والمالية، في جميع الدوائر، في أي دور من أدوارها، سواء ما يتعلق منها بالإيرادات أو النفقات، كما وله حق الاتصال المباشر، بالموظفين الموكول إليهم، أمر هذه الحسابات ومراسلتهم.
 3. التدقيق بصورة يتأكد منها، بأن الحسابات جارية وفقاً للأصول الصحيحة، وأن التدابير المتخذة للحيلولة دون الشذوذ والتلاعب، كافية وفعالة، وله أن يوجه النظر، إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري، وأن يتثبت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأموال المالية والحسابات، معمول بها بدقة، وأن يلفت النظر إلى أي تقصير أو خطأ، وأن يبين رأيه في كفاية الأنظمة والتعليمات، لتحقيق أغراض القوانين المالية.
 4. الاطلاع على جميع التقارير، والمعلومات الواردة من المفتشين، سواء كانوا ماليين أو إداريين، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات، التي لها مساس بالأموال المالية والإدارية، وأن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه، من معلومات وإيضاحات، من جميع الدوائر، مما له مساس بأعمال دائرته⁽²⁵⁾.
- ينضح من خلال ما اطلعنا عليه، من تتبع النصوص القانونية، لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد وكذلك ديوان المحاسبة، من أثر بالغ وعظيم، في مكافحة الفساد الإداري، فقد جاءت تلك النصوص القانونية، بمثابة الأساس، التي يسير عليها المسؤول أو الموظف الإداري، لمكافحة الفساد، وتنقية البيئة الوظيفية لوزارات الدولة الرسمية، من كافة أشكال الفساد، إذا ما تم تطبيق تلك النصوص القانونية على الواقع المعاصر.
- وقد طبقت بعض الدول، تلك النصوص على وزارات الدولة فيها، فتكونت بيئة وظيفية متميزة، قائمة على أساس العدالة وتكافؤ الفرص، وتحقيق وفر مالي كبير، ساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة، والتي خلقت جزءاً من الأمن والأمان، يتمتع جميع أفراد المجتمع فيه، بأن تكون حقوقهم غير منقوصة، وتحت مظلة القانون، ملتزمين بقواعده ونصوصه.

الخاتمة

- بعد هذه الجولة من البحث والدراسة، في بحثنا المعنون: "مكافحة الفساد الإداري التجربة الأردنية نموذجاً، دراسة قانونية" فقد توصلنا إلى النتائج التالية:
1. بينت الدراسة أن مفهوم الفساد الإداري هو: إساءة استعمال السلطة العامة، أو الوظيفة العامة، للكسب الخاص، ويحدث الفساد عادة، عندما يقوم موظف بقبول أو طلب رشوة، لتسهيل عقد، أو إجراء طرح لمناقصة عامة.
 2. أوضحت الدراسة، أنّ مشروع اتفاقية الأمم المتحدة، لمنع الفساد الإداري، أسهم في قيام الدول الأعضاء، والتي من ضمنها الأردن، بإنشاء هيئة لمكافحة الفساد.

3. بينت الدراسة: أنّ للفساد الإداري أشكال عدة، منها: الفساد العمودي، والفساد العالمي، والمحلي واستخدام النفوذ، وغياب العدالة، في طرح العطاءات الرسمية.
4. أثبتت الدراسة: أنّ الفساد الإداري، موجودٌ في البلدان الغنية والفقيرة، على حد سواء، وأنّ ارتفاع مؤشرات الفساد الإداري في الأردن، كنموذج للدراسة، قد أدى إلى الإضرار بالتنمية الاقتصادية.
5. بينت الدراسة، أنّ الفساد الإداري، أدى إلى انتشار المركزية الشديدة، وضعف التوجيه المهني، وانقطاع التراكم التنظيمي، عند تغيير رئيس الجهاز الإداري، وازدواجية القيم، والصراع بين قيم التقليد وقيم القانون.
6. أوضحت الدراسة: أنّ النصوص القانونية لمشروع قانون عام 2015 م، والقاضي بتأسيس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، قد عالج الثغرات القانونية، التي كانت موجودة، حينما تأسست هيئة مكافحة الفساد عام 2005م.
7. أوضحت الدراسة: أنّ إلزام القانون والدستور، لديوان المحاسبة، كمؤسسة تكافح الفساد الإداري، بأن يقدم تقريراً عاماً، يتضمن الفساد الإداري في وزارات الدولة الأردنية، قد أسهم إسهاماً كبيراً في مكافحة الفساد.
8. اعتبرت الدراسة: أنّ جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية، التي تعنى بالقضاء على الفساد الإداري، وانضمت إليها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، و بموجب هذا البند، يدخل تحت مصطلح الفساد الإداري، الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة، لمكافحة الفساد الإداري، أي فعل مشابه يقوم به أي موظف في مؤسسات الدولة الأردنية .
9. بينت الدراسة: أنّ تفعيل قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وديوان المحاسبة، كتجربة أردنية رائدة للقضاء على الفساد الإداري، يشكل منهجاً قانونياً عادلاً، لتحقيق العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع.

لتوصيات:

توصي الدراسة بالأمور التالية:

1. إعادة النظر بمشروع القانون المنظم لمكافحة الفساد، والذي ينص على معاقبة اغتيال الشخصية، مما يجعل هذا النص القانوني، يشكل عائقاً أمام الوصول إلى الحقائق والوثائق.
2. تفعيل دور الجامعات ومراكز البحث العلمي، في بيان خطورة الفساد الإداري، وبيان العقوبات المترتبة على الشخص، الذي يرتكب جرم الفساد الإداري.
3. سن التشريعات القانونية، في معاقبة الجهات الإدارية، عند اقترافها الفساد الإداري، مما يشكل ردعاً لكل من تسول له نفسه، الوقوع في هذا الجرم.
4. إعطاء مزيد من الصلاحيات لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وديوان المحاسبة، كنموذجين في الدولة الأردنية، لمكافحة الفساد الإداري.
5. ضرورة التأكيد، على أنّ قانون التقادم لا ينطبق على القضايا التي تنظر فيها الهيئة، مهما طال الوقت.
6. تعزيز قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وديوان المحاسبة، بنصوص قانونية ملزمة لمرتكبي الفساد الإداري، وتعويض المتضررين، من الضرر الواقع عليهم.

الهوامش

- (1) الأنبياء، الآية (22).
- (2) سورة القصص، الآية (83).
- (3) سورة البقرة، الآية (205).
- (4) سورة الروم، الآية (41).
- (5) تاج العروس من جواهر القاموس، مرتضى الحسيني الزبيدي، باب الدال، الجزء الثامن، ص496، تحقيق عبد العزيز مطر، راجعه عبد الستار أحمد فراج، بإشراف لجنة فنية من وزارة الإعلام، طبعة ثانية مصورة، التراث العربي، سلسلة تصدرها وزارة الإرشاد والأنباء في الكويت، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، 1414هـ.
- (6) مكافحة الفساد الإداري والوظيفي، وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي، في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، أمير فرج يوسف، ص11، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2010م.

- (7) الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، السيد علي شتا، ص51، الطبعة الأولى، مكتبة الإشعاع الفنية، القاهرة - مصر، 1999م.
- (8) الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية، معالجات نظرية وتطبيقية، بطريقة الأنظمة التكاملية، د.فارس رشيد البياتي، ص48، دار أيلة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1430هـ-2010م، عمان - الأردن.
- (9) الفساد الإداري، وتلاشي الرغبة في تطوير النظم الإدارية، عز الدين روان، بحث منشور ضمن أعمال الملتقى الوطني: ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر، وسبل مكافحتها ومعالجتها، أيام 5-6 ديسمبر 2010م، مجلة المعيار، مجلة علمية محكمة، تصدرها جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة - الجزائر، العدد 25، الجزء الأول، ص288.
- (10) المصدر السابق، العدد 25، الجزء الأول، ص288.
- (11) المصدر السابق.
- (12) التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، جعفر عبد السلام علي، بحث منشور ضمن أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد الأول، ص55، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض - السعودية، 1424هـ.
- (13) واقع الإجراءات الأمنية، المتخذة للحد من جرائم الفساد، من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة، في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير قسم العلوم الشرطية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص21، الرياض - السعودية، 2003م.
- (14) المصدر السابق، ص21.
- (15) الفساد في مفهوم القانون الدولي، أنعمية بوعقبة، بحث منشور ضمن أعمال الملتقى الوطني: ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر، وسبل مكافحتها ومعالجتها أيام 5 - 6 ديسمبر 2010م، منشور في مجلة المعيار، مجلة علمية محكمة تصدرها جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، الجزائر - قسنطينة، العدد 25، الجزء الأول، ص50 + 51، 1431هـ-2010م.
- (16) مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم 62 لسنة 2006 م، دراسة مقارنة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حمدي سليمان القبيلات وفيصل عقلة شطناوي، بحث منشور في مجلة: دراسات علوم الشريعة والقانون/الجامعة الأردنية - الأردن، المجلد 35، العدد 2، ص415، 2008م.
- (17) الفساد الإداري وتلاشي الرغبة في تطوير النظم الإدارية، مصدر سابق، مجلة المعيار، العدد 25، الجزء الأول، ص291 + 292.
- (18) الأبعاد والانعكاسات الاقتصادية للفساد المالي والإداري على مؤشرات التنمية الاقتصادية، (مع الإشارة إلى حالة الجزائر) هشام غربي، بحث منشور ضمن أعمال الملتقى الوطني: ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر، وسبل مكافحتها ومعالجتها، أيام 5 - 6 ديسمبر 2010م، العدد 25، الجزء الثاني، ص444، مجلة المعيار، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة - الجزائر.
- (19) المصدر السابق، العدد 25، الجزء الثاني، ص446 + 447.
- (20) منهج الشريعة في الوقاية من الفساد المالي في الولايات العامة، رحيمة بنت حمد، بحث منشور في الملتقى الوطني: ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر، وسبل مكافحتها ومعالجتها، أيام 5-6 ديسمبر 2010م، العدد 25، الجزء الأول، ص157.
- (21) المصدر السابق، العدد 25، الجزء الأول، ص157.
- (22) المصدر السابق، العدد 25، الجزء الأول، ص155 + 156.
- (23) مشروع قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2015م، وقد نُشر في الجريدة الرسمية/المملكة الأردنية الهاشمية.
- (24) الفساد الإداري: دراسة ميدانية، لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري، في القطاع الحكومي الأردني، عبد المجيد حمد الحراشنة، رسالة ماجستير، نوقشت في جامعة اليرموك/الأردن، ص61، 1424هـ-2003م.
- (25) الفساد الإداري، د.بلال خلف السكارنة، ص194 + 195، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2011م، عمان - الأردن.

المصادر والمراجع

- الزبيدي، م. (1414هـ)، تاج العروس من جواهر القاموس، ط2، الكويت، التراث العربي، ص496.
- يوسف، أ. (2010 م)، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي، وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي، في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، ص11.
- شتا، أ. (1999م)، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، ط1، مكتبة الإشعاع الفنية، القاهرة، ص51.
- البياتي، ف. (2010)، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية، معالجات نظرية وتطبيقية، بطريقة الأنظمة التكاملية، ط1، عمان، دار أيلة للنشر والتوزيع.
- روان، ع. (2010)، الفساد الإداري وتلاشي الرغبة في تطوير النظم الإدارية، مجلة: المعيار مجلة علمية محكمة، العدد 25، ج1، قسنطينة - الجزائر، تصدرها جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، ص288.
- علي، ج. (1424هـ)، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، بحث منشور ضمن أبحاث المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، المجلد

- الأول، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ص55.
- بوعفية، ن. (2010م)، الفساد في مفهوم القانون الدولي، بحث منشور ضمن أعمال الملتقى الوطني : ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر، وسبل مكافحتها ومعالجتها، أيام 5 - 6 ديسمبر 2010م، مجلة المعيار، مجلة علمية محكمة، تصدرها جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، الجزائر - قسنطينة، لعدد 25، الجزء الأول، ص50 + 51، 1431هـ-2010م.
- القبيلات، ح. وشطناوي، ف. (2008م)، مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني، بحث منشور في مجلة: دراسات علوم الشريعة والقانون/الجامعة الأردنية - الأردن، المجلد 35، العدد 2، ص415.
- غربي، هـ. (2010م)، الأبعاد والانعكاسات الاقتصادية للفساد المالي والإداري، على مؤشرات التنمية الاقتصادية (مع الإشارة إلى حالة الجزائر)، بحث منشور ضمن أعمال الملتقى الوطني: ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر، وسبل مكافحتها ومعالجتها، أيام 5-6 ديسمبر 2010 م، العدد 25، الجزء الثاني، ص 444، مجلة المعيار، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة - الجزائر.
- حمد، ر. (2010م)، منهج الشريعة في الوقاية من الفساد المالي في الولايات العامة، رحيمة بنت بحث منشور في الملتقى الوطني: ظاهرة الفساد المالي والإداري في الجزائر، وسبل مكافحتها ومعالجتها، أيام 5-6 ديسمبر 2010م، مجلة المعيار، العدد 25، الجزء الأول، ص157،
- جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة - الجزائر .
- مشروع قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2015م، وقد نُشر في الجريدة الرسمية/المملكة الأردنية الهاشمية.
- الحراشنة، ع. (2003)، الفساد الإداري: دراسة ميدانية، لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري، في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير، نوقشت في جامعة اليرموك/الأردن، ص61.
- السكازنة، ب. (2011م)، الفساد الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان - الأردن

Combating Administrative Corruption

Jordanian Experience, as a Model

Legal Study

*Faisal A. Alshwabkeh**

ABSTRACT

This study aims to show the role of combating administrative corruption in realizing comprehensive development, taking the Jordanian experience as a model. The study explains the meaning of combating administrative corruption linguistically and idiomatically, in addition to its forms and reasons that created it. The Jordanian experience is given in this field showing the statement of the legal basis for the establishment of the Integrity and Anti-Corruption, also the role of Audit Bureau in the fight against corruption. Finally, the conclusions and recommendations are presented in the last section.

Keywords: Corruption, Fight against administrative corruption, The Jordanian experience, Legal study.

* Faculty of Law, Al Ain University of Science and Technology, UAE. Received on 21/8/2016 and Accepted for Publication on 16/9/2016.